



Mensbeelden achter beleid

Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie



Mensbeelden
bij beleid

Mensbeelden achter beleid

Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid
en de covid-vaccinatiestrategie

Wieke Blijleven

Franziska de Koning

Said Sarwary

Peteke Feijten

m.m.v.

Astrid Mangnus

Roel Willems

50 jaar spiegel
van de
samenleving

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, oktober 2023

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 2023

SCP-publicatie 2023-19

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Vertaling samenvatting: Metamorfose Vertalingen, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Beeld omslag: Clarify, Amsterdam

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.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	10
1.1 Relevantie, doel en onderzoeksvraag	10
1.2 Cases en beleidscontext: Leven Lang Ontwikkelen en de covid-vaccinatiestrategie	12
1.3 Opbouw van het rapport	14
2 Theoretisch kader: mensbeelden expliciteren	15
2.1 Mensbeelden bij beleid: een definitie	15
2.2 Empirische veronderstellingen: kunnen, willen, moeten en mogen	16
2.3 Normatieve veronderstellingen	17
3 Onderzoeksmethode	20
3.1 Mensbeelden, realistisch evalueren en de beleidstheorie	20
3.2 Dataverzameling	21
3.3 Data-analyse	23
4 Resultaten: mensbeelden in beleid	25
4.1 Leven Lang Ontwikkelen	25
4.2 Het covid-vaccinatiebeleid	39
5 Conclusie en slotbeschouwing	53
5.1 Conclusie: de twee cases naast elkaar	53
5.2 Handelingsperspectieven	56
5.3 Hoofdboodschap	61
5.4 Vervolgonderzoek	62
Summary	63
Literatuur	68

Voorwoord

Beleidskeuzes worden voor een belangrijk deel ingegeven door mensbeelden: aannames over het leven en gedrag van mensen op wie het beleid betrekking heeft. Mensbeelden hebben we allemaal, ze maken de wereld overzichtelijk en behapbaar. Maar wanneer mensbeelden te eenzijdig, te optimistisch of juist te somber zijn, schieten zij hun doel voorbij. Het risico bestaat dan dat mensen te maken krijgen met beleid dat niet goed aansluit op hun leven, of dat zij zelfs in een negatief daglicht geplaatst worden. Niet-kloppende mensbeelden kunnen het vertrouwen van burgers in de overheid schaden en de legitimiteit en effectiviteit van beleid onder druk zetten.

Ondanks hun invloed op beleid blijven mensbeelden vaak impliciet, en ze gaan gepaard met een grote vanzelfsprekendheid. In deze studie maken we op basis van documentanalyse, interviews en groepsgesprekken met betrokken ambtenaren mensbeelden zichtbaar achter het Leven Lang Ontwikkelen-beleid en de covid-vaccinatiestrategie.

Door mensbeelden achter beleid op beide dossiers zichtbaar te maken wordt duidelijk welke, soms impliciete, normatieve verwachtingen de overheid heeft van haar burgers. Wat wordt geaccepteerd als rationeel en verantwoordelijk gedrag? Welke vormen van kwetsbaarheid en kracht worden gezien? Welke aspecten van de mens worden belicht en welke verschillen tussen mensen worden relevant geacht? Welke vaak onbedoelde in- en uitsluitingsmechanismen zijn het gevolg van deze mensbeelden? Dit rapport eindigt met handelingsperspectieven voor beleidsmakers om mensbeelden in beleid te expliciteren en te verbreden, om zo eventuele negatieve gevolgen van niet passende mensbeelden te beperken.

Wij danken Sandra van Dijk, universitair docent op de afdeling Gezondheids-, Medische en Neuro-psychologie van het Instituut Psychologie van de Universiteit Leiden en Lars Tummers, hoogleraar Publiek Management en Gedrag aan de Universiteit Utrecht, hartelijk voor hun bijdrage in de leescommissie van dit rapport.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

Samenvatting

Aandacht voor mensbeelden bij beleid

De afgelopen jaren signaleren we een toegenomen bewustzijn over de belangrijke rol die mensbeelden spelen bij beleid. Deze beelden van hoe mensen (zouden moeten) zijn hebben invloed op hoe de overheid burgers benadert, welke beleidsdoelen ze haalbaar en wenselijk vindt en welke beleidsinstrumenten zij gebruikt om burgers in beweging te krijgen (Schneider en Ingram 1990, 1993; Ingram et al. 2007; Brown 2011, 2014). Recente onderzoeken en adviezen laten zien dat mensbeelden in beleid soms gesimplificeerd, te optimistisch of juist te somber zijn en dat dit ernstige gevolgen kan hebben voor de mensen die het betreft (Nationale Ombudsman 2015, 2021a; WRR 2017; Putters 2021, 2022; RVS 2021; Tiemeijer 2021). Het bekendste voorbeeld hiervan is de kinderopvangtoeslagenaffaire, waarbij het mensbeeld van ‘fraudeur’ desastreuze gevolgen heeft gehad voor de getroffen ouders en hun kinderen.

De mensbeelden achter beleid blijven vaak impliciet en worden zelden kritisch bevraagd. Ondanks de groeiende aandacht voor dit thema is er nog relatief weinig kennis over de mensbeelden achter beleid. In dit rapport onderzoeken we daarom de mensbeelden in twee heel verschillende beleidsdossiers, om bredere lessen te trekken over de rol van mensbeelden in beleid: het beleid ten aanzien van ‘Leven Lang Ontwikkelen’ (LLO) en de covid-vaccinatiestrategie. Aan de hand van een analyse van beleidsdocumenten, overheidscommunicatie en interviews met beleidsmedewerkers beantwoorden we de volgende vraag: *Welke impliciete en expliciete mensbeelden zijn aanwezig in beleid ten aanzien van de beleidsdossiers ‘Leven Lang Ontwikkelen’ en de ‘covid-vaccinatiestrategie’?*

In de volgende paragrafen vatten we de onderzoeksresultaten samen die antwoord geven op deze vraag.

De rationele, welwillende en verantwoordelijke mens

Ondanks de grote verschillen in thematiek komt in beide beleidsdossiers een vergelijkbaar mensbeeld naar voren. In beide dossiers herkennen we het ideaalbeeld van de rationele, autonome mens die keuzes maakt in diens eigen belang en daarbij vooruit kan kijken naar de toekomst, zich daarbij verantwoordelijk opstelt en welwillend tegenover de beleidsdoelstellingen staat. Dit ideaalbeeld vormt voor een groot deel de verwachtingen over hoe mensen daadwerkelijk zijn en hoe zij op beleid zullen reageren.

In beide dossiers gaat het beleid er in principe van uit dat mensen er vaak voor zullen kiezen om aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen of zich laten vaccineren, wanneer zij de mogelijkheden krijgen (bijvoorbeeld door middel van financiële of andere ondersteuning) en geïnformeerd worden over de urgentie en het belang van het beleidsdoel. Volgens de overheid is dat immers in het eigen belang van mensen. Er wordt verondersteld dat in het verlengde van het individuele belang ook een collectief belang ligt: elkaar beschermen en de samenleving open houden in het geval van covid, en een goed functionerende arbeidsmarkt in het geval van LLO. In beide cases wordt waarde gehecht aan autonomie en vrije keuze, maar er wordt wel verwacht dat mensen die vrije keuze op een rationele en verantwoordelijke manier maken.

Daarbij gaat het beleid uit van een specifieke invulling van rationeel en verantwoordelijk gedrag, namelijk dat burgers zich laten vaccineren, als zij de keuze hebben, of bijvoorbeeld een arbeidsmarktrelevante opleiding volgen. Eventuele weerstand wordt in het beleid vooral verklaard door de aanwezigheid van drempels die met beleid kunnen worden weggenomen, of door een gebrek aan urgentiebesef. Meer fundamentele redenen, zoals het hebben van andere prioriteiten of overtuigingen, worden niet altijd of, zoals in het geval van de covid-vaccinatiestrategie, pas later in de beleidsvorming geadresseerd.

Tegelijkertijd erkent het beleid dat de gemiddelde burger ook menselijk is en niet altijd aan het ideaal voldoet. We zien verschillende nuancerings van het ideaalbeeld, vooral in de interviews met beleidsmedewerkers. Bij deze nuancerings ligt de nadruk vooral op de variatie in wat mensen kunnen. Deze beleidsmedewerkers gaan niet uit van volledige rationaliteit en zelfredzaamheid maar eerder van een beperkte rationaliteit, waarbij mensen geen uitgebreide kosten-baten afweging maken om tot de ideale beslissing te komen. Deze nuancerings landen ook in de beleidsinterventies, mede gedreven door feedback vanuit de uitvoering, reacties van buiten en het maatschappelijk debat. In beide cases wordt bijvoorbeeld ingezet op extra ondersteuning van mensen die dit nodig hebben en is er aandacht voor de toegankelijkheid van bijvoorbeeld subsidieregelingen of vaccinatielocaties.

De kwetsbare mens

Naast het beeld van de rationele, welwillende en verantwoordelijke mens vinden we in beide cases het beeld van de kwetsbare mens, die door omstandigheden gerelateerd aan zijn eigenschappen, ervaringen of omgeving, niet zelf in staat is om die verantwoordelijke en rationele keuzes te maken. De kwetsbare mens vormt in het beleid als het ware de uitzondering op de rationele, autonome en verantwoordelijke mens. Deze mens wil wel, maar kán (nog) niet. Deze mensen verdienen volgens het beleid ondersteuning, aanmoediging en bescherming, daar ligt dus een rol voor de overheid. Bij LLO gaat het daarbij om verschillende vormen en gradaties van niet-kunnen; de kwetsbare mens en rationele autonome mens vormen een soort continuüm van mensen die meer en minder ondersteuning nodig hebben. Men gaat er binnen het LLO-beleid echter wel vanuit dat wanneer de barrières tot leren en ontwikkelen in worden opgeheven, iedereen uiteindelijk in staat is tot proactief loopbaangedrag.

De definitie van wie 'kwetsbaar' is, wordt sterk door het politieke, ambtelijke, maatschappelijke debat bepaald en ingevuld aan de hand van de specifieke probleemdefinitie of beleidsdoelstelling. Bij LLO zijn dit de mensen die relatief weinig deelnemen aan leren en ontwikkelen en het grootste risico lopen dat hun baan verandert of verdwijnt. Bij covid ging het (in eerste instantie) om de mensen die de grootste gezondheidsrisico's lopen wanneer zij besmet worden met het virus.

Ontwikkelingen in mensbeelden: diversifiëring, verschuiving en verharding

In beide cases lijkt zich in de onderzochte periode een ontwikkeling voor te doen naar meer doelgroep-specifiek en gediversifieerd beleid, en lijkt het beeld van wie kwetsbaar is zich door de tijd heen te ontwikkelen. In termen van mensbeelden zien we in beide cases meer aandacht voor de verschillen tussen (groepen) mensen, en meer nadruk op het beeld van de mens in een kwetsbare positie. Bij de covid-vaccinatiestrategie werden kwetsbare groepen bijvoorbeeld in eerste instantie onderscheiden op basis van hun (fysieke) gezondheid. Onder invloed van signalen van maatschappelijke organisaties en overheidsadviseurs, verbreedde het beeld van kwetsbaarheid zich en werden ook mensen die ernstige sociale gevolgen van de pandemie ervaren, zoals jongeren, als kwetsbaar gezien. Ook in het LLO-beleid is er de laatste jaren een verschuivende aandacht bij beleidsmakers voor (het beeld van) de mens in een kwetsbare positie te zien en voor meer sturing in het beleid. Dit komt mede door de toenemende urgentie van LLO als gevolg van personeelstekorten en een verschuiving in maatschappelijke sentiment als gevolg van de toeslagenaffaire die vanaf 2017 aan het licht kwam.

Deze verschuivingen in de mensbeelden in de twee dossiers laten zien dat de ontwikkeling van mensbeelden dynamisch is. Mensbeelden zijn dus niet volledig statisch, maar ontwikkelen zich in een wisselwerking met de beleids- en maatschappelijke context. Afhankelijk van die contexten gebeurt dit geleidelijk over een lange periode of juist acuut en snel. Daarbij ging het niet om radicale veranderingen maar om kleine verschuivingen. Bovendien laat de casus covid-vaccinatiestrategie zien dat naast een nuancering en verschuiving van een dominant mensbeeld ook een verharding kan optreden tot een alternatief, extremer mensbeeld binnen een dossier. Dit kan fungeren als tegenhanger van het dominante mensbeeld. Zo ontstond naast de rationele, welwillende mens die zich wil laten vaccineren, een alternatief, negatief beeld - dat van de onwelwillende vaccinatieweigeraar. Hierover werd vooral in de persconferenties gecommuniceerd.

Hoofdboodschap: expliciteer mensbeelden en maak potentiële uitsluitingsmechanismen zichtbaar

Samengevat maakt het onderzoeken van mensbeelden in beleid zichtbaar welke, soms impliciete, normatieve verwachtingen de overheid heeft van haar burgers. Natuurlijk mag een overheid uitgaan van normatieve opvattingen; het is aan de politiek om doelen te stellen en keuzes te maken. Sterker nog: een overheid zonder ideaalbeelden lijkt onwenselijk. Maar het knelt wanneer overheden ervan uit gaan dat *iedereen* die ideaalbeelden deelt en er ook nog eens naar handelt. Mensbeelden zijn immers altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid en zullen nooit op *alle* burgers van toepassing zijn. Dominante mensbeelden brengen daardoor uitsluitingsmechanismen met zich mee. Eerdere studies laten bijvoorbeeld zien dat veel beleid voor sommige groepen burgers niet aansluit bij wat zij kunnen (Oomkens et al. 2022; Tiemeijer 2021).

Dit onderzoek laat een aantal andere potentiële uitsluitingsmechanismen zien die in eerdere studies over mensbeelden onderbelicht zijn gebleven. Deze hangen samen met het dominante mensbeeld dat we in de verschillende dossiers zien, maar ook met de specifieke invulling daarvan in het licht van de doelen van het specifieke dossier.

Ten eerste signaleren we het risico dat mensen die niet ‘willen’ door het beleid buiten beschouwing worden gelaten of zelfs in negatief daglicht worden geplaatst. In beide cases gaat het beleid in principe uit van een welwillende mens. Het niet-willen wordt in het beleid vooral toegeschreven aan drempels die met beleid kunnen worden weggenomen, of aan een gebrek aan urgentiebesef. Meer fundamentele redenen, zoals het hebben van andere prioriteiten of overtuigingen, worden niet altijd of later geadresseerd, of kunnen met de beschikbare beleidsinstrumenten niet altijd worden beïnvloed. Het gevolg hiervan is dat mensen die niet welwillend tegenover het beleidsdoel staan impliciet worden bestempeld als onwelwillend, irrationeel en onverantwoordelijk. Dit was dan ook het beeld van de onwelwillende vaccinatieweigeraar dat in de coronapersconferenties naar voren kwam. Ook bij ondersteunend en stimulerend beleid, waar de urgentie en directe gevolgen minder direct zichtbaar of voelbaar zijn, kan uitsluiting onbedoeld een reëel gevolg zijn. Het LLO-beleid bedient vooral mensen met een intrinsieke motivatie om aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen. Dat betekent impliciet ook dat mensen die, ondanks het wegnemen van drempels en het krijgen van de juiste informatie nog steeds niet willen leren en ontwikkelen, buiten het bereik van het beleid vallen.

Daarnaast signaleren we het risico dat door de domeinspecifieke invulling van het mensbeeld andere prioriteiten en rollen van mensen en andere vormen van kwetsbaarheid en kracht onderbelicht blijven. Het beeld van de rationele en de kwetsbare burger wordt ingevuld in het licht van een specifiek beleidsprobleem of beleidsdoel. Dat is niet meer dan logisch. Die benadering van burgers heeft echter wel gevolgen voor wie in de praktijk gebruik zal maken van ondersteuning. Bijvoorbeeld: mensen die een financiële drempel ervaren worden door het LLO-beleid goed ondersteund, maar mensen die om gezondheidsredenen of door mantelzorgtaken niet aan LLO doen, niet. Het specifieke beleidsdoel bepaalt ook welke problemen worden gezien en welke niet. Men ziet bijvoorbeeld wel fysieke gezondheidsproblemen bij het covid-vaccinatiebeleid, maar mentale gezondheidsproblemen van jongeren naar aanleiding van de coronacrisis bleven (in eerste instantie) buiten beeld. Daarnaast weten we uit eerder onderzoek dat de primaire focus op een specifiek domein kan leiden tot een overvraging van burgers en tot overheidsbeleid dat ‘met zichzelf concurreert om dezelfde schaarse tijd van mensen’ (Verbeek-Oudijk et al. 2023: 14). Een voorbeeld hiervan is wanneer de overheid zowel van burgers verwacht dat zij meer werken en zich ontwikkelen, als dat zij (mantel)zorg verlenen.

Handelingsperspectieven voor beleidsmakers

Er bestaat geen allesomvattend mensbeeld dat op iedereen toepasbaar is. Maar er zijn wel manieren om rekening te houden met (groepen) burgers die buiten het dominante mensbeeld vallen. Het expliciteren en bevragen van de onderliggende mensbeelden in beleid helpt bij het doordenken wat de gevolgen van beleid zijn voor verschillende groepen burgers en om potentiële uitsluitingsmechanismen bloot te leggen en daarmee te kunnen voorkomen. Dit onderzoek biedt ook een aantal aanknopingspunten voor hoe beleidsmakers dit kunnen doen. We formuleren daarvoor vier handelingsperspectieven, gericht op het ontwikkelen van beleid, het kiezen van beleidsinstrumenten en op de communicatie over en naar burgers.

1 *Reflecteer aan de voorkant en gedurende het beleidsproces op mensbeelden*

Mensbeelden zitten vaak diep verankerd in het beleid. Dit maakt het lastig om achteraf meer fundamenteel bij te sturen (RVS 2021; zie ook Van Echtelt et al. 2019). Bovendien kunnen niet passende mensbeelden bij beleid ook nadelige gevolgen hebben voor (groepen) mensen die zich moeilijk laten herstellen (RVS 2021; Schaper en Hartman 2023). Daarom adviseren we ambtenaren om vroeg in het beleidsproces expliciet te reflecteren op zowel hun eigen mensbeelden als het onderliggende mensbeeld van het beleid dat zij ontwikkelen. Een concrete manier om dit te doen, is de 'beleidstheorie' te expliciteren en de achterliggende aannames over hoe mensen zijn en zich gedragen te toetsen op basis van de ervaringen van burgers, uitvoeringsorganisaties, experts en andere betrokkenen. Het uitvoeren van een dergelijke denkexercitie of *ex-ante* beleidsevaluatie maakt het mogelijk om mensbeelden een plek te geven, bij strategische keuzes tijdens de beleidsvoorbereiding en in een systematische verantwoording over het gevoerde beleid.

2 *Varieer in interventies gericht op wat mensen kunnen, willen, moeten en mogen*

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het zogenoemde doenvermogen van mensen (WRR 2017) en verschillen in wat mensen kunnen. We zien in dit onderzoek dat dit door beleidsmakers in de twee onderzochte dossiers steeds meer mee wordt genomen in de beleidsontwikkeling. Dit onderzoek laat echter ook zien dat er (in eerste instantie) nog relatief weinig aandacht is voor wat mensen *willen, moeten* en *mogen*, en dat dat wel belangrijk is. Een manier om kunnen, willen, moeten en mogen mee te nemen in beleid is om beleidsinstrumenten af te stemmen op verschillende motieven, perspectieven, zorgen, behoeften en sociale omgevingen van mensen en te variëren in de 'interventiologica' achter beleidsinstrumenten. Verschillende soorten mensen vragen om verschillende typen interventies om een gedragsverandering te bewerkstelligen (WRR 2017; Sirovatka en Spies 2017; Westerveen en Kruiter 2020). In beide onderzochte beleidsdossiers zien we hiervan ook enkele mooie voorbeelden.

3 *Kijk met een integrale blik naar de rollen van mensen*

Om de gevolgen van beleid voor verschillende groepen burgers te overzien is het bij het ontwerpen van beleid van belang om rekening te houden met de verschillende rollen die mensen in het dagelijks leven vervullen. Ten eerste is het daarvoor van belang om burgers bij het ontwerpen van beleidsinterventies niet alleen te zien als bijvoorbeeld (potentiële) werkende, maar ook als (groot)ouder, buurtgenoot, mantelzorger of vrijwilliger (zie ook Van Oudenhoven- van der Zee 2023). In het hier onderzochte LLO-beleid vinden we daarvan een mooi voorbeeld: de inzet op het flexibiliseren van het onderwijsaanbod. Door het onderwijs flexibeler vorm te geven zou het beter te combineren zijn met andere rollen die mensen vervullen op het werk en in het gezinsleven. Dit vraagt, ten tweede, om samenwerking en afstemming tussen departementen en ministeries. Sommige barrières of kansen liggen buiten het bereik van een bepaald departement of ministerie, maar kunnen wel worden opgepakt in (samenwerking met) een ander beleidsdomein. Dit vraagt om integraal denken door de betrokken beleidsmakers, over de grenzen van domeinen en doelgroepen heen.

4 *Heb oog voor de (impliciete) normatieve boodschap van beleid en leg keuzes en doelen aan burgers uit*

Dit onderzoek laat zien dat mensbeelden in beleid altijd een normatieve boodschap omvatten, soms expliciet maar vaak ook impliciet. Het uitdragen van een negatief beeld van mensen die buiten het dominante ideaalbeeld passen kan tot gevolg hebben dat groepen burgers worden buitengesloten en dat de afstand tussen overheid en burger wordt vergroot (zie ook Schaper en Hartman 2023). Om rekening te houden met (de neveneffecten van) de normatieve boodschap van beleid kunnen beleidsmakers zich in de eerste plaats verdiepen in de achterliggende motieven en zorgen van burgers en beleidsinterventies daarop af te stemmen (zie ook aanbeveling 2). Daarnaast kan de overheid de doelen van beleid en de beleidskeuzes die daaruit volgen uitleggen met begrip voor die andere perspectieven, belangen en zorgen, en de afwegingen die zij maakt zichtbaar maken voor burgers. Dit past ook bij de behoefte van burgers aan een heldere visie en consistente afwegingen (zie van Van Oudenhoven-van der Zee 2023; Elchardus 2009; Verbeek-Oudijk et al. 2023). Dit onderzoek laat zien dat een deel van de nuances en achterliggende politieke en ambtelijke afwegingen onzichtbaar blijven in het beleid en communicatie daarover. Een denkrichting is om in de communicatie naar burgers toe afwegingen over beleidsdoelen en keuzes meer zichtbaar te maken door uit te leggen waarom je voor bepaalde beleidsdoelen kiest.

1 Inleiding

1.1 Relevantie, doel en onderzoeksvraag

1.1.1 Relevantie

Iedereen heeft beelden van hoe mensen (zouden moeten) zijn. Ze maken het mogelijk om de complexe wereld om ons heen betekenis en structuur te geven (Kelly 1955). Deze ‘mensbeelden’ spelen een rol in ons dagelijks leven, maar ook in overheidsbeleid. Met mensbeelden in beleid bedoelen we de veronderstellingen van beleidmakers, zoals bewindspersonen, rijksambtenaren en andere betrokkenen, over de mensen op wie het beleid betrekking heeft en hun gedrag, die we terugzien in beleid. Die mensbeelden hebben invloed op hoe de overheid burgers benadert, welke beleidsdoelen ze haalbaar en wenselijk vindt en welke beleidsinstrumenten zij gebruikt om burgers in beweging te krijgen (Schneider en Ingram 1990; 1993; Ingram et al. 2007; Brown 2011, 2014). Een overheid die uitgaat van de calculerende burger maakt bijvoorbeeld andere beleidskeuzes dan een overheid die uitgaat van een angstige of overprikkelde burger; een overheid die burgers ziet als zelfredzaam zal ander beleid voeren dan een overheid die burgers ziet als kwetsbaar.

Mensbeelden spelen dus een belangrijke rol in beleid, omdat ze beleidskeuzes sturen. Toch blijven ze vaak impliciet. Mensbeelden gaan gepaard met een grote vanzelfsprekendheid en worden zelden kritisch bevraagd (Berger en Luckmann 1966; Schneider en Ingram 1997; Van Montfort et al. 2013; RVS 2021). Die vanzelfsprekendheid is problematisch. Mensbeelden omvatten namelijk vaak (politieke) idealen, waarden en wensbeelden; en dus ook beelden over de ‘goede’ en soms over de ‘slechte’ burger. Die ‘goede’ burgers worden over het algemeen bevoorreed en in hun positie gesterkt door het beleid, maar ‘slechte’ burgers worden juist benadeeld of gestraft en in sommige gevallen gemarginaliseerd (zie voor voorbeelden Schneider en Ingram 1990; 1993; Ingram et al. 2007; Campbell 2003; Soss 1999, 2000). Doordat die normatieve ideeën zo vanzelfsprekend lijken, kunnen ze in de (beleids)praktijk bovendien worden opgevat als een norm voor hoe mensen zich daadwerkelijk zouden gedragen (RVS 2021). Zoals de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) het treffend beschrijft: ‘Wat begint als een mensbeeld [...] wordt gaandeweg een neutrale standaard’ (RVS 2021: 30).

Verschillende recente onderzoeken en adviezen laten voorbeelden zien van mensbeelden in beleid die te gesimplificeerd, te optimistisch of juist te somber zijn (Nationale Ombudsman 2015, 2021a; WRR 2017; Putters 2021 2022; RVS 2021; Tiemeijer 2021). Wanneer het onderliggende mensbeeld niet aansluit bij het werkelijke gedrag van mensen, of niet herkenbaar is voor burgers, kan dat ernstige gevolgen hebben voor de mensen die het betreft. Het bekendste voorbeeld hiervan is de kinderopvangtoeslagenaffaire, waarbij het beeld van de mens als fraudeur desastreuze gevolgen heeft gehad voor de getroffen ouders en hun kinderen. Zij belandden door de harde en veelal onterechte aanpak van de Belastingdienst in financiële problemen en in grote onzekerheid (Nationale Ombudsman 2017; TK 2020/2021a). Daarbij bleek bovendien dat er sprake was van etnische profilering: het negatieve mensbeeld werd vooral gekoppeld aan ouders met een niet-Nederlandse achtergrond. Mensbeelden verdeelden mensen dus in groepen en werkten daarmee uitsluiting en discriminatie in de hand (Van Boven 2011; FRA 2017; Nationale Ombudsman 2021b; Kampen 2021).

Daarnaast is ook de ‘positieve’ kant van het rationele, calculerende, zelfredzame en individualistische mensbeeld, dat we bij de toeslagenaffaire zagen, onderhevig aan kritiek. Op uiteenlopende terreinen, bijvoorbeeld in het sociaal domein, maar ook op het gebied van duurzaamheid, blijkt dat de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid die van mensen wordt verwacht niet altijd strookt met hun dagelijkse werkelijkheid (WRR 2017; Van Echtelt et al. 2019; De Kluizenaar et al. 2022; Oomkens et al. 2022). Uit een evaluatie van de Participatiewet bleek bijvoorbeeld dat de wet er soms ten onrechte van uitgaat dat mensen die een uitkering ontvangen op korte termijn betaald werk kunnen en willen verrichten, als dat onder de juiste omstandigheden gebeurt (Van Echtelt et al. 2019). Een onderzoek naar de

energietransitie laat zien dat het beeld dat burgers van zichzelf en hun rol bij deze opgave hebben, afwijkt de verantwoordelijke kartrekkers of participanten die beleidsmakers voor ogen hebben (De Kluizenaar et al. 2022). Een dergelijk, te optimistisch, mensbeeld kan leiden tot beleid waarbij kwetsbare burgers niet de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, en zelfs tot hardvochtige effecten, waarbij het leven van (groepen) burgers door het handelen van de overheid (potentieel) wordt ontwricht (Putters 2022; Oomkens et al. 2022; Nationale Ombudsman 2022).

Andersom kunnen mensen die door beleid als kwetsbaar, hulpbehoevend of kansarm worden gezien zich niet altijd vinden in deze labels (Van Campen en Olsthoorn 2022). SCP-onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat 'kwetsbare' ouderen zich juist lang niet altijd kwetsbaar voelen (Van Campen 2011). Daarnaast laat onderzoek zien dat beleid dat uitgaat van een te eenzijdig mensbeeld, mensen benadeelt die niet in het mensbeeld passen. Zo laat een recente reflectie op het herziene kinderopvangbeleid zien dat het beleid van 'bijna gratis opvang' voor werkende ouders niet altijd aansluit bij de behoeften en barrières van de ouders en kinderen die het meeste van kinderopvang kunnen profiteren (Roeters en Vliek 2022). Wanneer beleid gebaseerd is op onrealistische of te eenzijdige aannames over mensen, kan het dus averechts werken. Met andere woorden: 'als de overheid de situatie van mensen niet begrijpt, is beleid niet alleen ineffectief, maar kunnen de gekozen oplossingen de problemen zelfs vergroten' (Putters 2022: 5). Bovendien kan beleid waarmee burgers zich niet kunnen identificeren het vertrouwen in de overheid schaden (RVS 2018). Om de kwaliteit van beleid te waarborgen, is het daarom van belang om de vaak impliciete mensbeelden die onder beleid schuilen te expliciteren en hun effecten op beleid en beleidskeuzes beter te leren begrijpen. Belangrijke adviesraden, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) (2021) hebben beargumenteerd dat mensbeelden er toe doen. Tot op heden is er echter nog weinig empirisch onderzoek over de rol van mensbeelden bij het ontwerp van en de besluitvorming over nationaal beleid. Eerdere studies richtten zich met name op de vraag hoe mensbeelden tot uitdrukking kwamen in de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo in het sociaal domein (zie Tollenaar 2018; Bakker-Klein 2019; (en vóór Kromhout); Van Echtelt et al. 2019; et al. 2020; Van der Zwaard 2021) of de uitvoering van het toeslagenstelsel van de Belastingdienst (Frederik 2021; Pool 2021; TK 2020/2021b). Zij lieten zien welke mensbeelden een rol spelen bij de uitvoering van beleid en richtten zich met name op de (negatieve) effecten ervan. Empirisch onderzoek naar de mensbeelden in het beleid en de beleidsvorming kan helpen om in een vroeger stadium bij te kunnen bijsturen op de mensbeelden in beleid.

In deze beleidsanalyse gaan we terug naar het begin van het beleidsproces en richten wij ons op het bestuderen van mensbeelden in de beleidsvorming. We onderzoeken de mensbeelden in wet- en regelgeving en beleidsteksten op rijksniveau, want die mensbeelden vormen het beleid waar de uitvoering uiteindelijk mee moet werken. In de analyse nemen we de perspectieven en belangen van beleidsmakers en de context waarin zij opereren mee. Dit maakt het mogelijk om handelingsperspectieven te formuleren die 'aan de voorkant' rekening houden met mensbeelden bij het vormen van beleid. Daarbij kijken we naar twee beleidsdossiers: 'Leven Lang Ontwikkelen' en de 'covid-vaccinatiestrategie'. Door twee heel verschillende dossiers te bestuderen, – enerzijds langlopend beleid gericht op de lange termijn en anderzijds crisisbeleid – trekken we lessen over de rol van mensbeelden bij beleid die ook voor andere beleidsterreinen relevant zijn.

1.1.2 Onderzoeksvraag en doel

In dit onderzoek richten we ons op de volgende onderzoeksvraag: *Welke impliciete en expliciete mensbeelden zijn aanwezig in beleid ten aanzien van de beleidsdossiers 'Leven Lang Ontwikkelen' en de 'covid-vaccinatiestrategie'?*

Het doel van deze beleidsanalyse is om de mensbeelden die achter het onderzochte beleid liggen te achterhalen en inzicht te geven in hoe deze daarin doorwerken – bijvoorbeeld in de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van beleidsinstrumenten en doelgroepen. Hierdoor kunnen we kritisch naar de interne consistentie en logica van het beleid kijken en doordenken wat de gevolgen van beleid zijn voor verschillende groepen burgers. In dit rapport toetsen we de mensbeelden onder het beleid niet aan wetenschappelijke kennis of aan de perspectieven van burgers. Dit laatste doen we wel in een vervolgstudie binnen het project Mensbeelden bij beleid. In deze vervolgstudie toetsen we de mensbeelden in het beleid aan de ervaringen en beelden van burgers (zie bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij dit rapport).

Met de inzichten die dit rapport oplevert willen we beleidsmakers en politici bewust maken van de manier waarop mensbeelden veelal impliciet een rol spelen bij beleidskeuzes, en welke mogelijke gevolgen dit met zich mee brengt. In het slot van dit rapport formuleren we daarom een aantal handelingsperspectieven voor beleidsmakers om aan de voorkant van het beleidsproces rekening te houden met mensbeelden in beleid en eventuele negatieve gevolgen van een eenzijdig en/ of negatief mensbeeld te voorkomen. Daarmee draagt deze beleidsanalyse uiteindelijk bij aan het doel om beleid beter te laten aansluiten bij de visie en het gedrag van mensen, en zo recht te doen aan de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving. Dit onderzoek geeft concrete invulling aan de eerdere aanbevelingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om beleid beter af te stemmen op de dagelijkse realiteit van burgers en rekening te houden met verschillen tussen mensen en hoe beleid voor hen uitpakt (Van Gool et al. 2022; Putters 2021; Putters 2022; Van Oudenhoven-van der Zee 2023). Het SCP constateert regelmatig een afstand tussen de dagelijkse realiteit en visie van burgers en wat de overheid van hen verwacht. Om die afstand te overbruggen is het van belang om als overheid realistisch en helder te zijn over aannames die voortkomen uit beelden van burgers.

1.2 Cases en beleidscontext: Leven Lang Ontwikkelen en de covid-vaccinatiestrategie

Anders dan bij eerdere studies naar mensbeelden, die zich bijvoorbeeld richten op het sociaal domein, richt het beleid binnen deze dossiers zich in op een heel brede doelgroep, vrijwel de gehele volwassen Nederlandse bevolking. Die brede doelgroep maakt de rol van mensbeelden in beleid extra complex maar ook extra relevant.

De dynamiek van de beleidsontwikkeling rond deze twee dossiers is zeer verschillend. Het LLO-beleid is een dossier dat al decennialang in ontwikkeling is en een uitgebreid proces van beleidsvoorbereiding kent. Als zodanig is het LLO-beleid ook een voorbeeld van incrementele beleidsontwikkeling, waarbij in de loop der jaren verschillende beleidsopties in kaart zijn gebracht en beleidskeuzes zijn bijgesteld. De covid-vaccinatiestrategie daarentegen is een voorbeeld van een crisisbeleid waarbij op korte termijn, onder hoge druk en vaak veranderende omstandigheden nieuw beleid moest worden ontwikkeld. Terwijl het LLO-beleid zich richt op de lange termijn, namelijk de levensloop van volwassenheid tot pensionering, is de covid-vaccinatiestrategie bovendien gericht op een specifieke periode van onbekende duur. Tot slot was er bij de covid-vaccinatiestrategie sprake van een specifieke, directe manier van communiceren richting de burger: de persconferentie. Deze persconferenties, die een andere vorm en toon hadden dan andere overheidscommunicatie, drukten een belangrijk stempel op het beeld dat door de overheid naar de samenleving werd gecommuniceerd. Als gevolg van deze verschillen in dynamiek tussen de twee beleidsdossiers verwachten wij dat de mensbeelden van beleidsmakers verschillend tot uiting komen in de twee cases. Daarnaast verwachten we dat de vergelijking tussen deze twee verschillende dossiers tot nieuwe inzichten kan leiden over de mogelijke invloed van het type beleid, het beleidsproces en de beleidscontext op de mensbeelden. Hierna volgt een korte beschrijving van onderzochte dossiers.

1.2.1 Leven Lang Ontwikkelen (LLO)

Om goed inzetbaar te kunnen blijven op de arbeidsmarkt, is het volgens het kabinet belangrijk dat mensen zich hun leven lang blijven ontwikkelen (TK 2020/2021c; TK 2022/2023a). Leven Lang Ontwikkelen (LLO) heeft in algemene zin betrekking op het leren en ontwikkelen na het initiële onderwijs. Dit vindt volgens het CPB (2016) op verschillende manieren plaats, zowel formeel als non-formeel. Er kan sprake zijn van opscholing, omscholing of bijscholing, dit zijn formele varianten. Daarnaast wordt er informeel, op de werkvloer, tijdens het werken, geleerd (CPB 2016).

Het belang van LLO neemt volgens het kabinet steeds verder toe als gevolg van onder andere personeelstekorten in veel sectoren (zoals in de zorg, het onderwijs, de kinderopvang, de techniek, de ICT en de bouw), de realisatie van grote transities (zoals de klimaat- en energietransitie) en de groeistrategie (gericht op het behoud van welzijn en welvaart). Deze en andere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld technologisering en latere pensioenleeftijd, vragen om een toekomstbestendige arbeidsmarkt die meebeweegt en werk en vaardigheden die eenvoudig met elkaar te matchen zijn. Daarnaast vragen ze ook om mensen die zich continu blijven ontwikkelen en kunnen bewegen binnen organisaties, van baan

naar baan, binnen sectoren en over sectoren heen. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat het blijven ontwikkelen nog niet voor iedereen vanzelfsprekend is (SER en TNO 2022; ROA 2022). Bepaalde groepen nemen minder vaak deel aan scholing en leren ook minder informeel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om werknemers met een flexibel contract, ouderen, praktisch geschoolden, mensen zonder startkwalificatie, zzp'ers, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond. De Monitor Leercultuur van de SER en TNO (2022) laat bovendien zien dat de leer- en ontwikkelcultuur in Nederland zich slechts beperkt in de gewenste richting beweegt. Er is nog geen leer- en ontwikkelcultuur gerealiseerd waarin leren en ontwikkelen vanzelfsprekend is voor iedereen en dit voor een belangrijk deel geïntegreerd is in dagelijkse activiteiten.

Om de hiervoor genoemde redenen moedigt de overheid het ontwikkelen tijdens de loopbaan aan met maatregelen, regelingen en experimenten. Daarbij is het stimuleren van eigen regie van mensen op hun loopbaan een belangrijk uitgangspunt, opdat ze zich blijven ontwikkelen en deze ontwikkeling aansluit op de veranderende vraag vanuit de arbeidsmarkt (NRO z.d.).

Recent is het LLO-beleid in beweging. In de voorjaarsnota kondigde het kabinet aan het STAP-budget per 2024 af te schaffen (TK 2022/2023b). Met het STAP-budget kunnen burgers sinds maart 2022 subsidie krijgen voor scholing- en ontwikkelingsactiviteiten, zoals een training, cursus of opleiding, om de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. De reden voor afschaffing wordt in de nota niet benoemd. Wel wordt genoemd dat de besparing die de afschaffing oplevert wordt gebruikt als bijdrage aan de Rijksbrede dekkingsopgave van de begroting. Er wordt 'onderzocht op welke manier deze regeling zorgvuldig kan worden afgerond en op welke andere manieren er kan worden doorgegaan met het stimuleren van leren en ontwikkelen' (Rijksoverheid 2023a). Bovendien is er recent meer aandacht voor de urgentie van krapte op de arbeidsmarkt en de vraag hoe LLO-beleid daaraan kan bijdragen. De ontwikkelingen rondom het STAP-budget vonden plaats nadat dit onderzoek grotendeels was voltooid. Toch is de analyse in dit rapport nog steeds actueel. Dit onderzoek richt zich namelijk op de achterliggende aannames van het beleid als geheel, en niet op de werking van individuele instrumenten. De recente ontwikkelingen bieden, hopen wij, momentum om de inzichten uit deze analyse mee te nemen in de beleidsontwikkeling.

1.2.2 Covid-vaccinatiestrategie

Het doel van de covid-vaccinatiestrategie was om de samenleving, vooral de meest kwetsbare mensen, zo snel mogelijk te beschermen tegen het virus en het herstellen van het openbare leven zonder vrijheidsbeperkende maatregelen (bv. regelmatige lockdowns). Hiervoor was het voor het kabinet van belang dat zoveel mogelijk mensen zich tegen het virus lieten vaccineren om een hoge vaccinatiegraad en daarmee (hopelijk) groepsimmunitet tegen het virus op te bouwen.

Om deze doelstellingen te bereiken, zette de overheid in haar vaccinatiestrategie in op een brede en later fijnmazige vaccinatiecampagne. Daarnaast organiseerde zij regelmatig persconferenties om zoveel mogelijk mensen te overtuigen om zich te laten vaccineren. In het begin van de covid-vaccinatiestrategie werd het kabinet geconfronteerd met een aantal uitdagingen die de opbouw van groepsimmunitet belemmerden, zoals de aanvankelijk beperkte beschikbaarheid van vaccins en een gebrek aan duidelijkheid over de doeltreffendheid, werkzaamheid en veiligheid van de goedgekeurde vaccins. Bovendien bleek uit onderzoek dat vaccins de infectie en de transmissie van het virus niet volledig kunnen tegenhouden. Onderzoek liet daarnaast zien dat niet iedereen zich wilde laten vaccineren, of dat simpelweg niet kon (bv. vanwege onvoldoende immuunrespons). Zo wilden een aantal mensen uit specifieke groepen uit de samenleving zich niet laten vaccineren omdat ze verschillende fysieke, functionele, emotionele of sociale barrières ervoeren (TK 2021/2022a).

Door het snel veranderende crisiskarakter van het covidbeleid (bijvoorbeeld door de komst van nieuwe covidvarianten) nam voor de overheid de noodzaak dat zoveel mogelijk mensen zich lieten vaccineren in de loop der tijd toe, om de nadelige gevolgen voor de volksgezondheid en de samenleving zoveel mogelijk te beperken. In haar vaccinatiestrategie was de overheid dus sterk afhankelijk van de medewerking van de algemene bevolking om zich te laten vaccineren. Wij concentreren ons in dit rapport op de covid-vaccinatiestrategie, en meer specifiek op het overheidsadvies aan mensen om zich te laten vaccineren, omdat dit advies een controversieel onderdeel was van het covidbeleid met grote maatschappelijke gevolgen.

1.3 Opbouw van het rapport

In dit rapport verkennen we de mensbeelden in beleid aan de hand van de hiervoor kort uiteengezette twee cases. Voordat we de cases bespreken, gaan we eerst, in **hoofdstuk 2**, in op de theoretische achtergrond van het begrip ‘mensbeelden’. Wat bedoelen we met mensbeelden, waar bestaan ze uit, en waar vind je ze? In **hoofdstuk 3** bespreken we het methodologisch kader van de studie: hoe maken we in dit onderzoek mensbeelden in beleid zichtbaar? In **hoofdstuk 4** staan de onderzoeksresultaten van de twee cases centraal. Voor beide cases reconstrueren we eerst de beleidstheorie,¹ en vervolgens analyseren we de mensbeelden achter beide cases. In **hoofdstuk 5** vatten we de bevindingen samen en plaatsen we ze in de wetenschappelijke en maatschappelijke context om de twee hiervoor genoemde onderzoeksvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Dit mondt uit in een aantal handelingsperspectieven voor beleid.

¹ 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 (Pawson en Tilley 1997; Mukumbang et al. 2018). Het omvat aannames over het beleidsprobleem, de werking van interventies (hoe en onder welke voorwaarden werken ze) en het beleidsdoel.

2 Theoretisch kader: mensbeelden expliciteren

2.1 Mensbeelden bij beleid: een definitie

In dit onderzoek kijken we naar mensbeelden in de context van beleid. Daarbij gaat het om de veronderstellingen van beleidmakers, zoals bewindspersonen, rijksambtenaren en andere betrokkenen, over het leven en gedrag van de mensen op wie het beleid betrekking heeft. De mensbeelden die beleidmakers hebben werken door in wet- en regelgeving en andere beleidsteksten, en bepalen zo mede de publieke voorzieningen en de publieke dienstverlening.

In de literatuur vinden we verschillende voorbeelden van mensbeelden die een rol spelen in beleid. Zo zijn er mensbeelden die voortbouwen op de klassieke *homo economicus*, die op rationele en efficiënte wijze zijn eigen belang nastreeft. Will Tiemeijer schetst bijvoorbeeld het beeld van de ondernemende en verantwoordelijke burger dat aan veel Nederlands beleid ten grondslag zou liggen (Tiemeijer 2021). Deze burger maximaliseert de baten voor zichzelf (ondernemend), maar minimaliseert de kosten voor de samenleving als geheel (verantwoordelijk). In dezelfde lijn beschrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het zogenoemde rationalistische perspectief op mensen en hun gedrag dat aan veel beleid ten grondslag ligt (WRR 2017). In dit rationalistische perspectief beschikken de meeste mensen over voldoende denkvermogen en zelfcontrole, en kunnen daarnaar handelen om zich te redden. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) herkent in sociaal beleid een ideaalbeeld van de zelfredzame mens, en als keerzijde daarvan de calculerende burger (RVS 2021). Tegenover deze rationele en individualistische mensbeelden staan meer realistische en relationele mensbeelden. De WRR zet tegenover het rationele mensbeeld een ‘realistisch’ perspectief dat uitgaat van gedragswetenschappelijke kennis en het rationele aspect ter discussie stelt. Dat perspectief veronderstelt dat ‘mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. Weten leidt niet altijd tot doen’ (WRR 2017: 12). Andere onderzoekers herkennen – vooral in de uitvoering van beleid – een relationeel mensbeeld, waarbij de mens in de kern een sociaal wezen dat gevoelig is voor anderen en compassie heeft (Bakker-Klein 2019; Levinas in Keij 2006).

Mensbeelden zijn vaak impliciet aanwezig in beleid. De onderliggende aannames over mensen worden niet herkend als opvattingen maar onbewust aangenomen als waarheden (Schneider en Ingram 1997). Soms worden deze aannames uitgedrukt in versluierde vorm, door bepaalde waarden te benadrukken en andere onbesproken te laten (Peeters en Drosterij 2012).

Om mensbeelden in beleid te kunnen herkennen en te expliciteren is het belangrijk om voor ogen te houden uit welke aspecten een mensbeeld bestaat. Een literatuurstudie door Gebhardt en Feijten (2022) laat zien dat mensbeelden in beleid zowel normatieve als empirische veronderstellingen omvatten. Empirische veronderstellingen gaan over hoe mensen écht zijn en zich gedragen. In de context van beleid gaat het dan bijvoorbeeld om veronderstellingen over de manieren waarop burgers door de overheid in de richting van de beleidsdoelstelling gestuurd kunnen worden. Normatieve veronderstellingen zijn gericht op hoe mensen zouden moeten zijn en hoe ze zich zouden moeten gedragen ten aanzien van de beleidsdoelstelling. Op basis van deze aspecten definiëren de onderzoekers mensbeelden bij beleid als het geheel van **‘veronderstellingen over hoe mensen (zouden moeten) zijn, denken en handelen, en over hoe zij (het best) kunnen komen tot verandering van hun gedrag (in de door de overheid gewenste richting)’** (Gebhardt en Feijten 2022: 7). Deze definitie vormt de basis van het theoretisch kader van dit rapport.

De normatieve en empirische veronderstellingen liggen in de praktijk dicht bij elkaar. Negatieve en positieve kenmerken die worden toegekend aan (groepen) mensen zeggen zowel iets over hoe men denkt dat deze mensen zijn, als wat men daarvan vindt. Bovendien zien we dat normatieve veronderstellingen over hoe mensen zouden moeten zijn soms worden verheven tot een algemeen geldende standaard in

beleid, met bijbehorende verwachtingen van burgers (Schneider en Ingram 1997). Daarmee wordt een normatieve veronderstelling een empirische verwachting. In het rapport *Machtige mensbeelden* beschrijft de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving bijvoorbeeld treffend hoe het ideaalbeeld van de zelfredzame, actieve mens dat onder het idee van de participatiesamenleving ligt richting geeft aan de inrichting van het sociaal domein, en daarmee een standaard wordt waaraan mensen daadwerkelijk moeten voldoen (RVS 2021).

In de volgende paragrafen werken we de verschillende aspecten van mensbeelden in beleid nader uit.

2.2 Empirische veronderstellingen: kunnen, willen, moeten en mogen

Met empirische veronderstellingen bedoelen we aannames over hoe mensen écht zijn en zich gedragen, en over hoe dat gedrag wordt bepaald. Het gaat om veronderstellingen die door mensen niet als normatief of ideologisch geladen worden gezien: ze beschouwen deze als 'objectief' – hoewel zij vaak berusten op subjectieve ervaringen. Kort samengevat gaat het hier over aannames over wat mensen willen, kunnen, moeten en mogen. Daarbij kijken we naar zowel aannames over persoonlijkheidskenmerken als aannames over omgevingsinvloeden die een rol spelen bij het willen, kunnen, moeten en mogen. Een bruikbaar theoretisch concept daarbij is het COM-B-model van Michie et al. (2011). De B staat voor *Behaviour* (gedrag), in ons theoretische model is dat het gewenste gedrag dat beleid van mensen verlangt (Leven Lang Ontwikkelen; zich laten vaccineren tegen het coronavirus). Drie hoofdfactoren, aangegeven met de letters COM, zijn daarop van invloed: *Capability* (vaardigheden), *Opportunity* (mogelijkheden) en *Motivation* (motivatie).

Het element *Capability* betreft de fysieke en psychologische capaciteiten van mensen, hun kennis en vaardigheden (Michie et al. 2011). Ook het begrip doenvermogen, dat de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen, past hierbij. De WRR, die het begrip op de kaart zette, beschrijft doenvermogen als vaardigheden zoals in actie komen, met tegenslagen omgaan, en het volhouden van gedrag (2017). Vaardigheden betreffen kenmerken van de persoon zelf, maar ook aannames over invloeden van buitenaf op wat mensen (kunnen) doen kunnen deel uitmaken van mensbeelden. Hier gaat het over bij de component *Opportunity*: de kansen en (on)mogelijkheden die iemand krijgt vanuit zijn/haar omgeving, die ook invloed heeft op wat mensen moeten en mogen. Denk bijvoorbeeld aan de rol van formele en informele regels en normen bij gedrag, of aan processen van sociale in- en uitsluiting. Formele regels, maar ook de sociale normen in iemands omgeving of stimulerend beleid dat een bepaalde norm neerzet, kunnen maken dat bepaald gedrag verplicht is of verplicht voelt; dat het 'moet'. Dit 'moeten' zien we bijvoorbeeld terug bij werken en zorgen. Het SCP signaleert hier een sterke normatieve, financiële en/of beleidsmatige druk om te werken en te zorgen voor naasten en kinderen (Van Campen en Olsthoorn 2022). Maar ook 'mogen' kan een belangrijke rol spelen bij gedrag. Een relevant voorbeeld hiervan is discriminatie op de arbeidsmarkt: 'discriminatie op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat mensen die prima een bepaalde functie kunnen vervullen, daarvan in de praktijk uitgesloten worden' (Van Campen en Olsthoorn 2022: 4).

Motivation gaat erover of mensen het gewenste gedrag *willen* vertonen. Motivatie omvat alle processen die mensen aanzetten tot bepaald gedrag, zoals doelen en bewuste beslissingen, maar ook gewoonten en emotionele reacties (Michie et al. 2011). Hierbij gaat het om aannames over zowel de mate als de aard van motivatie. Zijn mensen over het algemeen welwillend en gemotiveerd, of juist niet? En wat motiveert mensen, wat zet hen aan tot bepaald gedrag? Handelen mensen bijvoorbeeld vooral naar individuele motivaties, gericht op hun eigen belang, of zijn mensen juist sociaal ingesteld en houden ze vooral rekening met anderen, met de groep?

Kunnen, willen, moeten en mogen zijn niet altijd makkelijk van elkaar te onderscheiden en hangen voor een deel met elkaar samen. Als iemand bijvoorbeeld meer kan en meer kansen krijgt en de drempel tot gedragsverandering laag is, is diegene mogelijk ook meer gemotiveerd om zijn gedrag aan te passen (Michie et al. 2011). Zo is er ook aantal aannames over persoonlijkheidskenmerken van mensen en hoe die hun gedrag bepalen, die tussen kunnen en willen in lijken te vallen. Hjelle en Ziegler (1992) stellen dat alle belangrijke theorieën over persoonlijkheid voortbouwen op een aantal basisassumpties over de menselijke aard. Een bekend voorbeeld is rationaliteit. Zien we mensen als rationele wezens, die

weloverwogen beslissingen kunnen maken en handelen in hun eigen belang, of zijn zij juist irrationeel? Een tweede assumptie over persoonlijkheidskenmerken betreft homeostase. Homeostase gaat over de vraag of de mens zich continu ontwikkelt, leert en in beweging is; zich kan en wil veranderen; of dat de mens juist van nature stilstaat en niet in staat of bereid is om te veranderen.

Deze empirische veronderstellingen over wat mensen willen, kunnen, moeten en mogen hebben gevolgen voor de keuze van beleidsinstrumenten. De keuze voor een bepaald beleidsinstrument geeft inzicht in hoe beleidsmakers denken het gedrag van de doelgroep te kunnen veranderen, en daarmee over hoe zij denken dat dat gedrag wordt bepaald (Michie et al. 2011; Scheider en Ingram 1990, 1993). Sommige beleidsinstrumenten richten zich op het *kunnen*, zoals informatie, training en (financiële) ondersteuning; andere richten zich op het *willen*, zoals campagnes of incentives, weer andere instrumenten, zoals regelgeving of sanctionering, richten zich op het *moeten* of *mogen* (Michie et al. 2011).

Tabel 2.1 Empirische dimensies van mensbeelden

willen	aard (bijvoorbeeld sociaal/individueel) en omvang van motivatie
kunnen	<ul style="list-style-type: none"> • persoonlijkheidskenmerken: vaardigheden en doenvermogen • omgevingsinvloeden: Mogelijkheden en hulpbronnen
moeten	invloed van formele en informele regels
mogen	processen van sociale in- en uitsluiting

Bron: SCP; gebaseerd op Michie et al. (2011)

2.3 Normatieve veronderstellingen

Mensbeelden hebben ook een normatieve component; zij roepen vaak positieve of negatieve associaties op. Beleid omvat, ten eerste, vaak een ideaalbeeld, een visie op goed burgerschap. De zelfredzame burger, en de ondernemende en verantwoordelijke burger die aan het begin van dit hoofdstuk aan bod kwamen, zijn uitwerkingen en varianten van dit goede burgerschap. Dergelijke dominante ideaalbeelden veranderen ook met verschuivingen van maatschappelijke normen en waarden, politieke paradigma's en wetenschappelijke ontwikkelingen (Levitt en List 2008).

Ten tweede worden in beleid vaak positieve en negatieve kenmerken aan doelgroepen toegedicht. Daarbij gaat het om een samenhang van normatieve en empirische veronderstellingen, om beelden van hoe mensen zijn (empirisch) en de positieve of negatieve associaties die men daarbij heeft (normatief). Volgens de sociale constructie-theorie ontwikkelen mensen in een sociale context beelden van de eigen groep en van andere groepen. Daarbij treedt altijd een vereenvoudiging op, waarbij een hele groep aan de hand van een of enkele kenmerken wordt gedefinieerd (Berger en Luckman 1955). Dit heeft tot gevolg dat er vaak een dominant beeld ontstaat van de doelgroep van beleid, of beelden, wanneer er sprake is van verschillende doelgroepen. Schneider en Ingram (1990, 1993, 1997) passen deze theorie toe op de doelgroepen van beleid en laten zien dat voor sommige doelgroepen vooral de positieve eigenschappen (bv. intelligent, eerlijk, sociaal) worden benadrukt en voor andere juist de negatieve kenmerken (bv. egoïstisch, onbetrouwbaar, asociaal, lui, immoreel). De groepen die aan de hand van positieve eigenschappen worden geconstrueerd worden gezien als welwillend en waardig. Zij zouden goede bedoelingen hebben en verdienen een positieve benadering vanuit beleid. Andersom worden de groepen die negatief worden geconstrueerd gezien als onwelwillend of zelfs kwaadwillend. Schneider en Ingram (1990, 1993) noemen deze positief-negatief dimensie 'valentie'.

Ook deze normatieve veronderstellingen hebben invloed op de keuze voor beleidsinstrumenten. Schneider en Ingram (1990, 1993) stellen dat groepen die met positieve eigenschappen worden geassocieerd ook positief door de overheid worden benaderd. Er zal waarschijnlijk worden ingezet op kennis en inzicht in de gevolgen van gedrag en op vrijwillige manieren om het te veranderen en ondersteuning daarbij.

Denk bijvoorbeeld aan gratis informatie, training of subsidies. Zij worden doorgaans met respect behandeld en hebben voordeel bij het geldende beleid. Dit geldt vooral voor groepen die zelf al over hulpbronnen beschikken en waarvan de beleidsmaker verondersteld dat ze goed in staat zijn tot de gewenste gedragsverandering. Het zijn ook groepen die volgens de beleidsmaker hoog scoren op willen en kunnen. Denk bijvoorbeeld aan ‘enthousiaste startups, sterke mkb-ondernemers, onafhankelijke zzp’ers en een betrokken bedrijfsleven’ die nodig zijn voor een ‘bloeiende samenleving en groeiende economie’ (Gebhardt en Feijten 2022; VVD et al. 2021: 28. Schneider en Ingram noemen deze groep de ‘bevoordeelde’ burgers (*advantaged*). Daarnaast zijn er doelgroepen die als positief, maar ook als kwetsbaar worden gezien – de ‘afhankelijken’ (*dependents*) in de indeling van Schneider en Ingram. Zij willen wel, maar kunnen niet. Voor deze groepen worden vaak soortgelijke instrumenten ingezet, maar worden er voorwaarden verbonden aan de toegang daartoe. Denk bijvoorbeeld aan een studiebeurs of bijstandsuitkering. Deze groepen, zoals alleenstaande ouders, mensen die in armoede leven en mensen met een mentale beperking, worden in het beleid behandeld met medeleven maar ook met meer restricties dan de bevoordeelde burgers (Ingram et al. 2007).

Groepen die worden geassocieerd met negatieve eigenschappen en als onwelwillend worden gezien, kunnen eerder rekenen op een strikte, harde benadering, op sanctionering en regulering (Schneider en Ingram 1993). Dit geldt vooral voor groepen die volgens de beleidsmaker laag scoren op het kunnen en dus beschikken over relatief weinig macht en hulpbronnen, zoals (kleine) criminelen en (hang)jongeren die afglijden naar de criminaliteit. Schneider en Ingram noemen deze groepen de afzijdigen (*deviants*). Tot slot zijn er de mededingers, of ‘calculerende burgers’, die wel over relatief veel hulpbronnen beschikken, zoals ‘bedrijven en hun bestuurders die ondermijnende criminaliteit faciliteren, witwassen en zich schuldig maken aan milieucriminaliteit’ (Gebhardt en Feijten 2022; VVD et al. 2021:17). Zij kunnen wel, maar willen niet. Wanneer het gaat om actieve, machtige groepen stellen de onderzoekers dat er op papier vaak sprake is van strenge regelgeving, maar dat deze in de praktijk vaak moeilijk te handhaven is. Ook kan deze regelgeving eenvoudig worden aangevochten, vanwege de machtige positie en hulpbronnen van deze groepen (Ingram et al. 2007).

Tabel 2.2 vat de vier mensbeelden, geïnspireerd op Schneider en Ingram (1993) samen. Deze tabel gebruiken we in dit rapport voor de duiding van de veronderstellingen die we aantreffen in het beleid en de consequenties daarvan in termen van beleidsinterventies.²

Tabel 2.2 Vier mensbeelden en veelvoorkomende beleidsinterventies per groep^a

		valentie (willen)	
		welwillend/positief	onwelwillend/negatief
macht (kunnen)	(zelf) in staat tot gedragsverandering	bevoordeelden (goede burgers) <i>ondersteuning en stimulering (bijv. subsidies, gratis informatie of training en echnische ondersteuning)</i>	mededingers (berekende burgers) <i>sanctionering, regulering, overtuiging</i>
	niet (zelf) in staat tot gedragsverandering	afhankelijken (kwetsbare burgers) <i>ondersteuning en stimulering onder voorwaarden</i>	afzijdigen (gemarginaliseerde burgers) <i>sanctionering, regulering</i>

a Deze tabel is een Nederlandse vertaling en bewerking van het model van Schneider en Ingram (1993) door Gebhardt en Feijten (2022). De dimensie ‘macht’ wordt in deze bewerking breder opgevat dan politieke macht en externe invloed, waarop in het model van Schneider en Ingram de nadruk ligt, en omvat ook hulpbronnen als (cognitieve) vaardigheden en doenvermogen.

Bron: Gebhardt en Feijten (2022); gebaseerd op Schneider en Ingram (1993)

² Uit de analyse van de documenten en interviews bleek dat het kunnen en willen belangrijke dimensies zijn voor de mensbeelden die we vonden in de cases.

De literatuur in dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader waarmee we in de mensbeelden in de twee beleidsdossier hebben geanalyseerd. We hanteerden daarbij geen strikt deductieve aanpak, waarbij we het beleid op iedere dimensie scoorden, maar gebruikten de definitie en dimensies van mensbeelden als *sensitizing concepts* bij het identificeren en duiden van mensbeelden.³ In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de onderzoeks aanpak.

³ Bij deze manier van theoriegebruik zijn de data leidend voor de analyse. Theoretische inzichten worden niet gebruikt als hypothesen, maar als bron van inspiratie en perspectief bij het interpreteren van de data en het zoeken naar patronen daarin (Thornberg 2012).

3 Onderzoeksmethode

3.1 Mensbeelden, realistisch evalueren en de beleidstheorie

In dit onderzoek maken we de mensbeelden in beleid zichtbaar door beleidsstukken, interviews en focusgroepen met beleidsmedewerkers vanuit het hiervoor geschetste mensbeeldenkader te analyseren. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe wij dit hebben aangepakt.

De onderzoeksaanpak is geïnspireerd op *Realistische Evaluatie*.⁴ Realistisch evalueren is een onderzoeksbenadering die gericht is op het naar boven halen van de achterliggende veronderstellingen uit het beleid, om deze vervolgens samen met de betrokken actoren te bevragen, te toetsen en uiteindelijk te verfijnen (Pawson en Tilley 1997). Deze benadering is bij uitstek geschikt om impliciete en latente aannames in beleid naar boven te halen. Bovendien richt deze benadering zich niet alleen op de werking van beleidsinstrumenten, maar ook op de vraag voor wie en onder welke omstandigheden die instrumenten zouden moeten werken. Bij realistisch evalueren gaat het om de verwachtingen over 'context + mechanisme = uitkomst' waarop het beleid is gebaseerd (Pawson en Tilley 1997). Samen vormen die verwachtingen de beleidstheorie. De beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen die onderbouwen welke beleidsinterventies nodig zijn en waarom voor het realiseren van een bepaald beleidsdoel (Pawson en Tilley 1997; Leeuw 2003; Mukumbang et al. 2018). De beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie; het is de theorie van de beleidsmaker over hoe het beleid zou moeten werken. Het omvat aannames over:

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

In dit onderzoek reconstrueren we de beleidstheorie en de mensbeelden die daarin voorkomen. In veel gevallen gaan de aannames in de beleidstheorie namelijk over mensen en hun gedrag. Daarbij gaat het over normatieve aannames, bijvoorbeeld als het gaat om het ideaalbeeld dat wordt geschetst in de beleidsdoelen en gewenste uitkomsten, of het gedrag dat wordt geïdentificeerd in het beleidsprobleem. Maar het gaat ook over empirische aannames: hoe denkt de beleidsmaker het gedrag van mensen te kunnen beïnvloeden? Hoe zou een bepaalde interventie moeten werken, voor wie en onder welke omstandigheden en *waarom*?⁵ Anders dan andere onderzoeks- en evaluatiebenaderingen is de realistische evaluatie erop gericht te achterhalen waarom beleidsmakers denken dat bepaalde problemen optreden en waarom bepaalde interventies werken. Daarnaast speelt de vraag of en hoe beleidsmakers daarbij aandacht besteden aan verschillen tussen groepen en de rol van de (sociale) context.

⁴ Onze onderzoeksbenadering gebruikt elementen van realistisch evalueren. Maar we voeren geen volledige realistische evaluatie uit. We focussen op het perspectief van de beleidsmaker/het beleid, en beperken ons tot het willen achterhalen van de *program theory* (de beleidstheorie) van de beleidsmaker (Pawson en Tilley 1997: 202). Dit is anders dan bij een volledige realistische evaluatie, waarbij ook literatuur en de inzichten van andere stakeholders worden betrokken om te evalueren of en hoe de beleidstheorie daadwerkelijk werkt in de praktijk en waarom.

⁵ Ook hier kunnen normatieve en empirische veronderstellingen in elkaar overlopen. Een beleidsdoel heeft zowel een normatieve als een empirische dimensie: het zegt iets over het normatieve ideaal van de beleidsmaker, maar ook over welke uitkomsten verwacht worden door een beleidsinterventie. Hetzelfde geldt voor het beleidsprobleem, dit kan zowel normatieve aannames omvatten over welk gedrag onwenselijk is, als aannames over wie dit gedrag zou vertonen en waarom.

3.2 Dataverzameling

In dit onderzoek hebben we, geïnspireerd op de methode van realistisch evalueren, in drie stappen data verzameld:

- 1 analyse van beleidsdocumenten en communicatiemiddelen
- 2 verkennende interviews met beleidsmedewerkers
- 3 toetsende focusgroepen

3.2.1 Documentanalyse

In de eerste plaats baseren we onze analyse op beleidsdocumenten. Deze geven inzicht in het beleid zoals het formeel op papier staat en naar burgers wordt gecommuniceerd. Ook kunnen beleidsdocumenten inzicht geven in het beleidsproces en de achterliggende afwegingen. In dit onderzoek analyseerden we vier typen (actuele) beleidsdocumenten die inzicht geven in het huidige beleid:

- kamerbrieven
- regeerakkoorden
- kennisagenda's van de betrokken ministeries
- overheidscommunicatie (diverse communicatiemiddelen zoals webstateteksten, persberichten, persconferenties, campagnemateriaal zoals factsheets, flyers, tv- en radio-spots)

We identificeerden relevante beleidsdocumenten via de website www.officielebekendmakingen.nl, waar alle publicaties van het parlement te vinden zijn, aangevuld met www.rijksoverheid.nl. Voor het dossier Leven Lang Ontwikkelen keken we daarbij naar dossiernummer 30 012 ('leven lang leren'). Omdat we ons in dit onderzoek richten op actueel beleid bakenden we onze selectie af in de tijd. We namen daarbij het (toen) meest recente visiedocument over LLO – de kamerbrief met 'Routekaart LLO' uit 2020 – als startpunt en richten ons met name op het beleid dat sindsdien is ontwikkeld (TK 2020/2021c). Een uitzondering op deze regel is het regeerakkoord. Het regeerakkoord van 2017 schetst een aantal belangrijke uitgangspunten voor het beleid zoals het in de routekaart wordt beschreven, zo bleek ook later uit de interviews. Daarnaast maakten we een selectie op basis van relevantie voor het thema mensbeelden in beleid. Niet alle documenten voegden evenveel nieuwe en/of relevante informatie toe en niet alle documenten gingen in op de beleidstheorie en doelgroep(en) van het beleid.⁶ Deze selectie werd door de onderzoekers gemaakt op basis van een korte scan van het document. Tot slot maakten we gebruik van *snowball sampling* door in de initiële selectie documenten te kijken naar relevante verwijzingen. Zo voegden we een relevante kamerbrief toe die buiten het LLO-dossier viel, maar wel een aanzet vormde voor het opstellen van de visie die in de Routekaart werd gepresenteerd.

De uiteindelijke selectie van documenten voor het LLO-dossier omvat negen kamerstukken (kamerbrieven en toelichtingen op de regelingen), twee regeerakkoorden (alleen de passages die raken aan LLO), drie kennisagenda's en vijftien korte overheidscommunicatiedocumenten (webpagina's en persberichten). De lijst van geselecteerde documenten voor LLO is te vinden in bijlage B. Hierbij is het belangrijk om te benoemen dat zich na de dataverzameling en analysefase in dit onderzoek nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan in het LLO-beleid. Op 23 september 2022 kwam de kamerbrief *Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen* uit, waarin de hoofdlijnen van het LLO beleid opnieuw worden geschetst (TK 2022/2023a). Het analyseren van dit nieuwe document viel buiten de scope en planning van dit rapport, maar kwam in de interviews en focusgroep wel ter sprake. De respondenten beschrijven en reflecteren op recente verschuivingen. De hoofdlijnen van het beleid en de beleidsinstrumenten zijn echter niet sterk gewijzigd. Daarnaast werd in de voorjaarsnota van 2023 aangekondigd dat een van de beleidsinstrumenten binnen LLO, het STAP-budget, per 2024 verdwijnt. In de reflecties op de bevindingen in de slotbeschouwing komen we hier kort op terug.

Voor het dossier rondom de covid-vaccinatiestrategie maakten we eveneens gebruik van de hiervoor genoemde websites. Door de snelle ontwikkelingen en de veelheid aan documenten en mededelingen in deze periode hebben we de meest recente ontwikkeling over de tijd via de website *Coronavirus Tijlijn*

⁶ Deze gaan bijvoorbeeld over meer technische aspecten zoals planning, budget, voortgang van implementatie van het ICT-systeem, enzovoort.

(Rijksoverheid 2023b) van de rijksoverheid kunnen volgen en bijhouden. Om relevante beleidsdocumenten (kamerbrieven en communicatiedocumenten) voor het covid-dossier te selecteren hebben we eerst de meest relevante documenten over de vaccinatiestrategie/campagne in de periode december 2020 tot april 2022 verzameld aan de hand van een aantal zoektermen.⁷ Wij namen hier december 2020 als startpunt voor de dataverzameling. In die periode werd de vaccinatiecampagne, die in januari 2021 zou beginnen, aangekondigd. Het eindpunt van de dataverzameling leggen we bij het voorjaar van 2022. Met de heropening van de samenleving in januari 2022 en de komst van een langetermijnstrategie rondom covid, werd er in deze periode weinig nieuwe en/of relevante informatie toegevoegd rond de vaccinatiestrategie/-campagne. Met betrekking tot het campagnemateriaal selecteerden wij daarnaast voor elke fase verschillende flyers, factsheets en tv- en radiospotjes rond de vaccinatiecampagne die gericht waren op de algemene bevolking of op specifieke doelgroepen. De uiteindelijke selectie van documenten voor het covid-dossier omvat 36 kamerstukken en VWS-documenten, 38 persconferenties en nieuwsberichten, 13 flyers en factsheets en 3 tv- en radiospotjes. De lijst van geselecteerde documenten voor covid staat in bijlage C.

3.2.2 Interviews

Parallel aan de analyse van documenten voerden we individuele, semigestructureerde interviews met beleidsmakers die betrokken zijn bij de twee dossiers. Voor het dossier LLO hielden we acht individuele interviews met beleidsmedewerkers en een groepsinterview met beleidsmedewerkers die vanuit verschillende afdelingen betrokken zijn bij LLO en sociale zekerheid.⁸ Voor het dossier covid interviewden we acht beleidsmedewerkers. Voor deze interviews selecteerden we beleidsmedewerkers die op dat moment of recentelijk werkten aan het betreffende dossier. Bij het selecteren van de beleidsmedewerkers streefden we naar een mix van verschillende ministeries en afdelingen om een breed en gevarieerd perspectief op het beleidsdossier te kunnen vormen. Voor het dossier LLO betekende dit bijvoorbeeld dat we interviews afnamen bij alle drie de betrokken ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en dat we binnen deze ministeries kozen voor mensen van verschillende betrokken afdelingen (bijvoorbeeld gericht op hoger onderwijs en mbo, op arbeidsmarktrelaties en sociale zekerheid). Rondom de covid-vaccinatiestrategie interviewden we zowel inhoudelijke beleidsmedewerkers van verschillende departementen als communicatiemedewerkers en betrokken gedragsexperts. Deze interviews duurden circa 90 minuten en werden opgenomen en getranscribeerd.

Het doel van deze interviews was tweeledig. We gebruikten de interviews om een bredere indruk te vormen van de beleidstheorie, het (beleidsvormings)proces en de mensbeelden die daarin een rol spelen. Zij vormden hierbij een aanvulling op de beleidsdocumenten. De interviews hadden daarnaast als doel om inzicht te geven in het perspectief van ambtenaren op hun rol in het beleidsproces. Dit worden in de realistische evaluatie benadering ook wel *theory gleaning* interviews genoemd (Mukumbang et al. 2020). Tijdens de interviews lag de focus zowel op de inhoud van de twee beleidsdossiers als op het proces van beleidsvorming en specifieke doelgroepen. In het laatste deel van de interviews werd expliciet stilgestaan bij de rol van mensbeelden in beleid.⁹

⁷ Naast de zoektermen 'COVID-19' EN 'vaccinatiestrategie' is bij het zoeken naar relevante documenten ook op de volgende termen gezocht: 'vaccineren' EN/OF 'prikken' EN/OF 'communicatie' EN/OF 'dialoog' EN/OF 'publiekscampagne corona-vaccinatie' EN/OF 'campagne' EN/OF 'boostercampagne' EN/OF 'vaccinatiebereidheid' EN/OF 'vaccinatiegraad'.

⁸ Voor deze beleidsmedewerkers is LLO een relatief klein aspect van het werk, mogelijk te klein om in individueel interview te verkennen. Om een om toch een breder beeld te krijgen van hoe LLO binnen het socialezekerheidsbeleid nodigden we de beleidsmedewerkers uit voor een groepsgesprek.

⁹ In de introductie van het onderzoek aan de respondenten werd het thema mensbeelden niet expliciet benoemd. We wilden voorkomen dat deelnemers te veel *geprimed* zouden worden en vooraf bewust zouden nadenken over mensbeelden. In de introductie van het interview benoemden we dat het onderzoek zich richt op het beter begrijpen van het beleidsproces. Het doel van deze interviews was immers ook om de impliciete mensbeelden naar boven te brengen. Anderzijds wilden we geen informatie verzwijgen voor de deelnemers en wilden we uiteindelijk dat zij ook geïnteresseerd raken in het thema mensbeelden. Om die reden sloten we de verkennende interviews af met enkele vragen waarin we de respondenten expliciet vroegen om op de rol van mensbeelden te reflecteren. Ook stonden we in de debriefing stil bij het concept mensbeelden.

3.2.3 Focusgroepen

In de laatste stap van de dataverzameling brachten we de geïnterviewde beleidsmedewerkers per dossier bij elkaar in een focusgroep. In deze focusgroepen legden we de voorlopige gereconstrueerde beleids-theorie en achterliggende mensbeelden (op basis van de eerste interviews en documentanalyse) voor aan de geïnterviewden. In een presentatie van ca. 20 minuten vertelden de onderzoekers per fase van de beleidstheorie de aannames over mensen die zij daarin naar voren zagen komen, gevolgd door een korte samenvattende duiding van de mensbeelden in het beleid. De beleidsmedewerkers werd gevraagd eerst individueel te reageren aan de hand van de volgende vragen: *Wat vind je van onze interpretatie? Wat verrast je? Wat mis je?* Vervolgens konden zij op elkaar reageren. De inzichten uit deze focusgroep leidden niet tot een nadere codering van de data, maar wel tot een verfijning van de analyse. Zij droegen bij aan een nadere invulling en preciezere uitwerking van de patronen en mensbeelden die we presenteerden. Ook maakten de focusgroepen duidelijk wat volgens de betrokken ambtenaren belangrijk is als het gaat om (de werking van) mensbeelden, zoals de ontwikkelingen in beleid en mensbeeld, en de interactie van factoren als tijd, geld en politieke kaders met mensbeelden in de ontwikkeling van beleid. Het gesprek tussen de deelnemers gaf ons daarnaast meer inzicht in de verschillen en overeenkomsten in de percepties van ambtenaren over het beleidsproces en hun rol daarin. De aanscherpingen en aanvullingen uit de focusgroepen zijn verwerkt in het resultatenhoofdstuk.

Deze opzet is geïnspireerd door het *Realistische Interview (of theory refining interview)* uit de realistische evaluatiebenadering (Pawson en Tilley 1997; Mukumbang et al. 2020). Anders dan bij de 'standaard' aanpak van het realistische interview, voerden we in dit onderzoek de toetsende gesprekken in groepen in plaats van individueel. Focusgroepen hebben als voordeel dat zij inzicht geven in de interactie tussen respondenten. Die interactie laat zien hoe beleidsmedewerkers met elkaar spreken over het beleid en doelgroepen, welke mensbeelden worden gedeeld en welke niet, en wat voor interacties er mogelijk vooraf gaan aan het lander van mensbeelden in formeel beleid. Daarnaast dragen focusgroepen op zichzelf bij aan een van de doelen van het project, namelijk het bespreekbaar maken en onder de aandacht brengen van mensbeelden onder beleidsmakers. In de tweede helft van de focusgroepen vroegen we de deelnemers daarom om in kleinere groepjes met elkaar in gesprek te gaan over relevante handelingsperspectieven. We vroegen hen om na te denken over de vraag: *Wat zijn behulpzame handelingsperspectieven om te komen tot mensbeelden die passen bij de dagelijkse werkelijkheid van verschillende groepen mensen in beleid?* Net als de interviews werden de focusgroepen opgenomen en getranscribeerd.

3.3 Data-analyse

De eerste stap in het analyseren van de data was het coderen van de beleidsdocumenten en transcripten van de interviews en focusgroepen. Hierbij maakten we gebruik van de codeersoftware Atlas.ti. We codeerden de documenten met behulp van een vooraf opgestelde codelijst, bestaande uit twee belangrijke onderdelen.

- 1 Het eerste deel van de codelijst is gebaseerd op de theorie die in hoofdstuk 2 wordt beschreven. Dit deel omvat de verschillende dimensies van mensbeelden, gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. Hieraan voegden we waar nodig, inductief, een aantal aanvullende codes toe.
- 2 Het tweede deel van de codelijst omvat onderdelen van de beleidstheorie (de probleemsituatie, interventies, doelstelling, mechanismen en context). Hieraan voegden we tijdens het coderen van de interviewdata nog enkele meer specifieke codes toe voor elementen van de beleidscontext/het beleidsproces.

Om de betrouwbaarheid van de codering te bevorderen, werden de belangrijkste en/of meest complexe documenten voor elk dossier en een selectie van documenten uit iedere categorie door ten minste twee onderzoekers individueel gecodeerd. Voor LLO waren dit 7 van 29 documenten en voor de covid-vaccinatie-strategie 7 van 67 documenten (kamerstukken en persconferenties). De codering van deze documenten werd vervolgens door de betrokken onderzoekers vergeleken en besproken. Waar de codering van elkaar verschilde bespraken de onderzoekers de verschillende interpretaties. Dit leidde tot overeenstemming over de best passende codering, die vervolgens werd gehanteerd. Daarnaast werd regelmatig een codeer- en later analyseeroverleg met de vier onderzoekers gevoerd, om het codeerproces te bespreken en de interpretaties van codes af te stemmen. Op basis van deze bespreking werd de codering nog eens aangescherpt.

Na de codering werden de gecodeerde passages nader bestudeerd en geanalyseerd. Hierbij zochten we naar patronen en verschillen in de aannames over mensen. Door verschillende codes met elkaar te vergelijken, kregen we inzicht in hoe verschillende aannames over mensen met elkaar samenhangen en hoe aannames zich verhouden tot de verschillende onderdelen van de beleidstheorie.¹⁰ Daarnaast vergeleken we fragmenten binnen codes om in kaart te brengen wat de kern van deze code is en welke variatie erbinnen bestaat.

Tevens richtten we ons in de codering van het covid-dossier op een aantal discursieve elementen, zoals metaforen en andere vormen van beeldspraak,¹¹ omdat communicatieve beleidsinterventies zoals campagnemateriaal en persconferenties een belangrijke rol speelden in de covid-vaccinatiestrategie.¹² Het meenemen van taalgebruik in de analyse hielp om een completer beeld te vormen van hoe er over (groepen) mensen werd gesproken. Deze discursieve analyse was ondersteunend aan de inhoudelijke analyse en is hierin verwerkt (in het resultatenhoofdstuk, zie [§ 4.2](#)).

Tot slot was er in het analyseproces van beide dossiers sprake van een wisselwerking tussen de verschillende fasen van dataverzameling. Met belangrijke thema's en inzichten die in de interviews en de focusgroepen naar voren kwamen gingen we terug naar de documenten om te toetsen of en hoe deze thema's ook terugkwamen in de documenten. Daar waar nodig voegden we extra codes toe. Hierbij ging het vooral om codes die aspecten van het beleidsproces beschrijven. Zo keken we in deze aanvullende codeerronde van de documenten naar bijvoorbeeld bronvermeldingen en verwijzingen naar andere documenten, onderzoeken, standpunten, bewindspersonen, moties en debatten.

¹⁰ Behulpzame vragen bij die analyse waren: Vormen die assumpties in het beleid een geheel, of niet? Zijn de assumpties in overeenstemming, of niet? Zijn die assumpties vooral impliciet of expliciet? Worden er verschillende groepen onderscheiden? Zo ja, op basis waarvan? En wat zijn de gevolgen voor het beleid? Hoe hangen assumpties met elkaar samen? Op basis van welke kenmerken wordt een groep bijvoorbeeld gezien als goed of slecht, als machtig of niet machtig? Verschillen de assumpties/mensbeelden per onderdeel van beleid(stheorie)? Zijn er verschillende instrumenten voor verschillende groepen? Zo ja, op basis waarvan en waarom worden die groepen onderscheiden? Welk verschil zien we in de instrumentkeuze? En hoe werken de assumpties door in de communicatie naar mensen toe?

¹¹ Deze lijst discursieve elementen is gebaseerd op literatuur over linguïstische en discursieve analyse en is tot stand gekomen in overleg met de afdeling Methodologie van het SCP.

¹² Voor het LLO-dossier was deze aanvullende analysestap niet van toepassing, omdat kamerbrieven en informatieve wetteksten de primaire databronnen voor dit dossier vormden.

4 Resultaten: mensbeelden in beleid

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de beleidsanalyse. In paragraaf 4.1 komt de analyse van Leven Lang Ontwikkelen aan bod, in paragraaf 4.2 de analyse van de covid vaccinatiestrategie. Voor beide cases wordt eerst de beleidstheorie gereconstrueerd (§ 4.1.1 voor LLO en § 4.2.1 voor de covid-vaccinatie-strategie). We beschrijven hoe het beleidsprobleem wordt geformuleerd en welke doelen centraal worden gesteld. Vervolgens gaan we in op de interventies die deze doelen dichterbij moeten brengen: welke beleidsinstrumenten worden ingezet en hoe zouden die moeten werken? Samen vormen deze onderdelen onze interpretatie van hoe het beleid volgens de beleidsmakers zou moeten werken. Het tweede deel van de analyse, paragraaf 4.1.2 en 4.2.2, gaat in op de mensbeelden die we in de beleidstheorie herkennen.

4.1 Leven Lang Ontwikkelen

4.1.1 **Beleidstheorie**

Beleidsprobleem

Het kabinet signaleert in het LLO-beleid een aantal belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de arbeidsmarkt. Globalisering, snelle technologisering (digitalisering, robotisering), vergrijzing, flexibilisering en de latere pensioenleeftijd zorgen ervoor dat de inhoud van banen verandert en/of banen mogelijk zelfs verdwijnen. Ook de coronacrisis en daaropvolgende maatregelen hebben voor meer dan de helft van de werknemers invloed gehad op het uitoefenen van hun werk. Bovendien hebben de zogeheten kraptesectoren, zoals techniek, ICT, onderwijs en zorg, al langer veel moeite vacatures te vervullen. Deze ontwikkelingen en trends vergroten het risico op een groeiende mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en daarmee potentieel een hogere werkloosheid en een slechtere benutting van talenten. Deze veranderingen op de arbeidsmarkt vragen om ‘aanpassingsvermogen’, zowel bij individuen als bij bedrijven. Het vraagt volgens het kabinet om ‘leven lang ontwikkelen’ (TK 2020/2021c).

Het kabinet signaleert echter ook dat Leven Lang Ontwikkelen voor een deel van de mensen (nog) niet vanzelfsprekend is. Het is een ‘breed onderschreven uitdaging’ om deelname aan leren en ontwikkelen te bevorderen bij groepen die hier nu minder aan deelnemen en vaak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. De mensen die ‘het meeste baat hebben bij leren en ontwikkelen met het oog op hun werkzekerheid, participeren namelijk juist het minst’ (TK 2020/2021c: 2). Dit wordt door de WRR (2020: 93) de ‘ontwikkelparadox’ genoemd. De focus op groepen die achterblijven ligt al besloten in het politieke kader van het regeerakkoord van 2017: ‘Veel werkenden doen tijdens hun loopbaan weinig aan bijscholing. Dit is in het bijzonder het geval voor een aantal specifieke groepen, waaronder lager opgeleiden en ouderen’ (VVD et al. 2017: 28).

Voor de uitwerking van dit uitgangspunt gebruiken de beleidsmedewerkers inzichten vanuit onderzoek en (uitvoerings)praktijk. Een van de beleidsmedewerkers beschrijft hoe dit ging bij het ontwikkelen van de Routekaart LLO (2020), waarin de hoofdlijnen van het LLO-beleid uiteen werden gezet:

We beginnen dan bij onderzoek en inzicht. Dus een analyse, hoe gaat Leven Lang Ontwikkelen op dit moment in Nederland, welke partijen spelen daar een belangrijke rol, wat gaat al goed en wat blijft achter en zou dus de overheid een rol in kunnen vervullen? [...] Daar komen dus die verschillende doelgroepen uit naar voren, doelgroepen die achterblijven. Dus toen zijn we gaan denken van: hoe zouden we die doelgroepen nu kunnen ondersteunen?
(respondent 1)

De probleemanalyse richt zich voor een belangrijk deel op de vraag welke groepen minder aan scholing doen en waarom. In de beleidsdocumenten wordt verwezen naar onderzoek over de mensen die achterblijven, de kenmerken die zij delen en de drempels die zij ervaren. Uit dat onderzoek blijkt dat een aantal groepen mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie relatief weinig aan scholing doen. Hierbij gaat het om praktisch opgeleiden, ouderen, mensen met een flexibel contract, mensen werkzaam in het mkb, zzp'ers, deeltijdwerkers, mensen met een migratieachtergrond en vrouwen. Uit onderzoek blijkt ook dat vooral de kenmerken opleiding en baanomvang (fte) sterk samenhangen met deelname aan LLO (Rijksoverheid 2020a). De oorzaken voor de lagere scholingsdeelname van deze groepen worden in deze documenten zowel bij henzelf als bij hun omgeving gelegd. Zij ervaren verschillende soorten 'belemmeringen' of 'drempels' die ervoor zorgen dat zij niet aan LLO kunnen of willen doen: 'Belemmeringen hiervoor [zitten] ... ten dele in de persoon zelf, in hun omstandigheden, in praktische voorwaarden en gebrek aan ondersteuning' (TK 2020/2021c: 2). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een combinatie van negatieve leerervaringen en gebrek aan zelfvertrouwen, geen visie op hun toekomst en daarmee gepaard gebrek aan urgentiegevoel, tijdsdruk en moeite met het bewaken van balans in het leven (zorg, werk, privé) en gebrek aan financiën, maar ook om minder ondersteuning en mogelijkheden vanuit de werkgever (Rijksoverheid 2020a; TK 2020/2021c).

Het kabinet erkent dat belemmeringen die bij de persoon zelf liggen moeilijk zijn weg te nemen:

Het is niet eenvoudig om als overheid met beleidsmaatregelen de leerbereidheid van de desbetreffende groepen te vergroten, omdat hieraan deels onveranderlijke persoonlijkheidskenmerken ten grondslag liggen. Het ligt in de rede dat dezelfde factoren ertoe hebben bijgedragen dat deze mensen in de onderwijsfase op een relatief laag niveau zijn geëindigd. (Rijksoverheid 2020a: 43)

Drempels die hiermee samenhangen, zoals kortetermijndenken, minder oriëntatie op de toekomst, minder vertrouwen qua leren, minder openstaan voor nieuwe dingen en minder geduld komen bij de groep praktisch opgeleiden vaker voor, zo wordt gesteld in *Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt*, een verkenning van toekomstige beleidskeuzes door een ambtelijke werkgroep (Rijksoverheid 2020a: 19). Dergelijke factoren die er in het verleden toe hebben geleid dat zij geen verdere opleiding hebben gevolgd, kunnen er ook nu voor zorgen dat zij relatief weinig aan scholing doen. Maar uiteindelijk zouden volgens het beleid ook voor deze drempels oplossingen kunnen worden gevonden:

Verandering zal uiteindelijk veelal op de werkvloer moeten plaatsvinden. Het is mogelijk om effectieve schaalbare interventies te ontwerpen die werknemers tot proactief gedrag aanzetten ten aanzien van leren en ontwikkelen. (Rijksoverheid 2020a: 43).

Tot slot bestaat er naast deze situatie-specifieke verklaringen, volgens het beleid ook het probleem dat mensen de urgentie van een leven lang ontwikkelen niet altijd inzien. De *Kennisagenda SZW 2019-2022* stelt bijvoorbeeld: 'Er ontbreekt echter nog steeds een gevoel van urgentie te investeren in een leven lang ontwikkelen' (SZW 2018: 14).

Naast deze probleemanalyse op het niveau van het individu signaleert het kabinet uitdagingen op organisatie en arbeidsmarktniveau. In de 'Routekaart' (2020) wordt benoemd dat het informeel leren op de werkvloer is afgenomen – een probleem dat iets vraagt van leidinggevenden, collega's en de organisatiecultuur ('het gevoel dat er iets te leren valt') (TK 2020/2021c: 3). Het ontwikkelen van een 'sterke leercultuur' in bedrijven wordt daarnaast op zichzelf als uitdaging beschouwd (TK 2020/2021c: 3). Tot slot ziet het beleid een uitdaging op het terrein van onderwijs: het publieke scholingsaanbod zou onvoldoende aansluiten bij volwassen deelnemers die bij- of omscholing willen combineren met werk en andere taken thuis.

Doelstelling

Het directe doel van het beleid rondom LLO, zoals in de beleidsdocumenten wordt beschreven, is dat iedereen in Nederland mogelijkheden krijgt om meer regie te nemen over investeringen in de eigen ontwikkeling. Daarbij vindt het kabinet 'het belangrijk dat iedereen de ruimte krijgt om zich te blijven ontwikkelen via een route die op dit moment het beste bij iemand past' (TK 2020/2021c: 4). Dit moet er

vervolgens toe leiden dat leren en ontwikkelen vanzelfsprekend wordt en mensen hun kennis en vaardigheden op peil houden. Daarmee draagt het LLO-beleid volgens het Kabinet bij aan de duurzame inzetbaarheid en participatie van werkenden en werkzoekenden, het voorkomen of bekorten van werkloosheid, het stimuleren van doorgroei in loopbanen, meer voldoening en werkplezier en mogelijkheden om de inkomenspositie te verbeteren. Daarnaast hebben bedrijven en organisaties, de economie en maatschappij als geheel baat bij de beschikbaarheid van voldoende goed opgeleide en ervaren mensen en de toename van arbeidsproductiviteit en innovatie als talenten beter worden benut (TK 2020/2021c; TK 2022/2023a).

In het LLO-beleid speelt het nemen van eigen regie op loopbaan en ontwikkeling een centrale rol. Hierbij wordt in de Routekaart LLO (TK 2020/2021c) naar een SER-document verwezen waarin 'eigen regie' als volgt is gedefinieerd: 'eigen verantwoordelijkheid nemen – zelf het stuur in handen nemen, keuzes maken en tot actie komen, en het (duurzaam inzetbare) gedrag blijven vertonen' (TK 2020/2021c: 6). Wanneer in de geanalyseerde LLO-beleidsteksten wordt gerefereerd aan eigen regie, staat vooral eigen keuze van mensen centraal. In de eerdergenoemde Routekaart geeft het kabinet daarnaast aan dat zowel het kabinet als de sociale partners (veel) waarde hechten aan het stimuleren van eigen regie bij werkenden en werkzoekenden, waarbij het verstrekken van middelen die iemand zelf kan besteden aan diens ontwikkeling een belangrijk aspect is. Verder geeft het kabinet aan dat het nemen van eigen regie voor veel mensen om een gedragsverandering vraagt en dat iedereen volgens de SER (onder bepaalde voorwaarden) in staat is om proactief loopbaangedrag aan te leren (TK 2020/2021c). Dit uitgangspunt van eigen regie kan worden gezien als een politieke keuze, die voortkomt uit een liberale filosofie waarin individuele vrijheid en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt. Dit wordt door een deel van de beleidsmedewerkers ook bevestigd. Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat scholing en ontwikkeling binnen het LLO-beleid op zichzelf als waardevol wordt gezien, en niet alleen als tussenstap naar duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd moet de eigen regie op de ontwikkeling ook bijdragen aan dat collectieve doel: duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De eigen regie en keuzevrijheid van het individu gaat in de doelstelling van het LLO-beleid daarom gepaard met eigen verantwoordelijkheid. Werknemers (en werkgevers) zijn er zelf verantwoordelijk voor om duurzaam inzetbaar te blijven en te investeren in scholing en ontwikkeling, en 'mensen zullen zich moeten aanpassen om hun huidige werk te behouden of om nieuw werk te vinden' (TK 2020/2021c: 23). De overheid heeft daarbij een stimulerende rol (zie ook Blijleven en Kooiker 2022) en schept de randvoorwaarden, vooral voor de mensen die de kansen niet van hun werkgever krijgen. Dit uitgangspunt wordt al in het regeerakkoord van 2017 expliciet benoemd: 'Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden' (VVD et al. 2017: 28). De geïnterviewde beleidsmedewerkers benadrukken echter wel dat duurzame inzetbaarheid niet het hoofddoel van elke individuele LLO-maatregel is. Vaak gaat het om kleine stappen die (op termijn) de kans van mensen op duurzame inzetbaarheid zouden moeten vergroten.

Kortom, in de doelstelling van het LLO-beleid staat het stimuleren van de eigen regie van mensen voor hun loopbaanontwikkeling centraal. Daarbij spelen (keuze)vrijheid en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke rol. Het beleid lijkt impliciet te veronderstellen dat collectieve doelen op arbeidsmarktniveau, zoals de match tussen vraag en aanbod en het beperken van krapte, voortvloeien uit de individuele keuzes van burgers.

Interventies

Binnen het LLO-beleid worden verschillende soorten interventies ingezet. In dit rapport richten we ons niet op alle individuele interventies, maar op de mechanismen achter het geheel van die interventies: hoe zou het beleid moeten werken? Daarom beperken we ons tot de verschillende typen interventies die worden ingezet. Het kabinet zet namelijk verschillende typen interventies in om Leven Lang Ontwikkelen te bevorderen. Samen moeten de interventies 'leren en ontwikkelen voor alle werkenden en werkzoekenden aantrekkelijk en mogelijk [...] maken' (TK 2020/2021c: 1). Er zijn volgens het beleid verschillende interventies nodig om aan te sluiten bij de verschillende behoeften van mensen:

Het kabinet vindt het belangrijk dat iedereen de ruimte krijgt om zich te blijven ontwikkelen via een route die op dit moment het beste bij iemand past. Voor de een gaat dat prima op eigen kracht, een ander heeft baat bij goede gesprekken met collega's, leidinggevendenden of HR-professionals en voor weer anderen zal soms een langdurig en intensief traject met veel begeleiding nodig zijn. Daarom is het reguliere beleid zo uitgewerkt dat mensen hun eigen route kunnen kiezen. (TK 2020/2021C: 4)

In de komende subparagrafen beschrijven we de verschillende typen interventies en hun beoogde werking (de mechanismen). Vervolgens gaan we in op het centrale principe van eigen regie dat we in veel van de interventies terugzien.

Faciliteren en ondersteunen met financiële middelen, advies en informatie, direct en via de werkgever

De meeste interventies zijn gericht op ondersteunen en stimuleren van mensen, en in het bijzonder op het wegnemen van belemmeringen en drempels: 'Wie zich wil blijven ontwikkelen moet geen financiële drempel ervaren' (Rijksoverheid z.d.). Deze interventies zijn erop gericht dat mensen aan leren en ontwikkelen kunnen doen, en gaan ervan uit dat mensen die keuze ook eerder zullen maken (*willen*) omdat de drempel wordt verlaagd. Het LLO-beleid omvat ten eerste ondersteuning in de vorm van financiële middelen, zoals het STAP-budget¹³ en het levenlanglerenkrediet, en directe gratis scholing, zoals de crisisregeling NL Leert Door.¹⁴ Daarnaast zijn er interventies in de vorm van advies en informatie, zoals ontwikkeladviezen gekoppeld aan STAP en NL Leert Door, maar ook leerwerkloketten en een scholingsportaal dat de verschillende opleidingsmogelijkheden inzichtelijk maakt. Een deel van de interventies richt zich op het stimuleren van werkgevers om te voorzien in dit type ondersteuning voor werknemers. Het gaat hier bijvoorbeeld om het vergroten van fiscale mogelijkheden voor private ontwikkelbudgetten, subsidies voor werkgevers voor loopbaan- en ontwikkeladviezen voor werknemers (vooral in het mkb, zoals SLIM, MKB!Idee, Tel mee met taal), initiatieven gericht op methoden die werknemers aanmoedigen in hun ontwikkeling, zoals het oprichten van een bedrijfsschool, de ontwikkeling van een systeem van ontwikkelgesprekken met werknemers, het aanbieden praktijkleerplaatsen of opleidingen in basisvaardigheden (taal, rekenen). Hier wordt de nadruk gelegd op het informeel leren als onderdeel van de organisatiecultuur.

Flexibiliseren van opleidingen

Een tweede manier waarop het LLO-beleid drempels tot leren en ontwikkelen wil wegnemen, is door middel van interventies gericht op het flexibeler maken van opleidingen. Deze interventies moeten opleiders stimuleren en in staat stellen hun opleidingen te flexibiliseren. Voorbeelden van flexibiliseren zijn het werken met leeruitkomsten in plaats van volledige onderwijsprogramma's, het accrediteren van delen van opleidingen en het creëren van mogelijkheden voor praktijkleren en praktijkverklaringen en voor een educatieve minor voor mensen die niet (meer) zijn ingeschreven in een bacheloropleiding. Die verschillende vormen van flexibiliseren zijn erop gericht dat scholing past bij de behoefte van werkenden en werkzoekenden. Dit betekent dat scholing aansluit bij wat mensen al kunnen en bij wat zij moeten of willen leren (gerichte omscholing die direct bijdraagt aan een doel, geen onnodige stappen). Daarnaast betekent het dat scholing past in hun werk- privé- en gezinsleven, omdat het bijvoorbeeld minder tijd kost, flexibeler is in te plannen of te combineren is met werk. De aanname achter deze interventies is dus: als de opleiding aansluit bij de behoefte van mensen (snel en gericht resultaat opleveren) en hun leefsituatie en verschillende rollen (werk, privéleven, gezinsleven, financiën), zij eerder aan (om)scholing kunnen en willen beginnen en die ook afmaken.

Voorlichten en overtuigen door middel van campagnes

Tot slot wordt in het LLO-beleid ingezet op het voorlichten en overtuigen van werkgevers en werknemers door middel van campagnes. De campagnes zijn gericht op bewustwording van het belang van LLO in het algemeen, maar vooral ook op het bekender maken van de bovengenoemde regelingen. Zij moeten eraan bijdragen dat meer mensen aan leren en ontwikkelen *willen* doen. Richting de werkenden zijn

¹³ Het STAP-budget wordt vanaf 2024 beëindigd. Er wordt onderzocht op welke manier deze regeling zorgvuldig kan worden afgerond en op welke andere manieren er kan worden doorgegaan met het stimuleren van leren en ontwikkelen (TK 2022/2023d).

¹⁴ De gratis scholingsregeling van NL Leert Door was beschikbaar tot 31 maart 2023.

campagnes er onder andere op gericht om hen 'te informeren en om bewustzijn van het belang van leren en ontwikkelen te creëren en de leerbereidheid te vergroten' (TK 2020/2021c: 17). In een groot deel van de communicatie-uitingen wordt de nadruk gelegd op het individuele belang van de burger in de toekomst: 'Mensen die zich laten om- of bijscholen kunnen voorkomen dat ze hun baan verliezen. Ook hebben zij meer kans om een andere baan te vinden. Werk verandert namelijk snel' (Rijksoverheid z.d.). De volgende quote van de website 'Hoe werkt Nederland' is exemplarisch:

Voor jouw toekomst is het belangrijk dat je je blijft ontwikkelen qua kennis, vaardigheden en ervaring. Zo blijf je wendbaar, productief en duurzaam inzetbaar. In je huidige baan, of bij een andere werkgever.
(SZW z.d.)

In de campagnes wordt vrijwel geen beroep gedaan op burgers ten aanzien van collectieve doelen of onderliggende problemen die in het beleid worden gesignaleerd, zoals krapte in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt. Deze campagnes moeten uiteindelijk bijdragen aan een 'leercultuur', waarbij 'leren en ontwikkelen gedurende het leven een vanzelfsprekendheid is en er continue aandacht bestaat voor het op peil houden van kennis en vaardigheden' (Staatscourant 2021: 12), met ruimte voor laagdrempelig leren op en van het werk (TK 2020/2021c).

De werking en duiding van interventies: eigen regie, eigen keuze

Ook bij de beleidsinterventies is eigen regie een belangrijk principe. Wanneer in de LLO-beleidsstukken wordt gerefereerd aan eigen regie, staat vooral de eigen keuze van mensen centraal. De interventies zijn bedoeld om het mogelijk te maken om scholing te volgen, maar het is aan mensen zelf om te bepalen hoe zij de middelen, zoals subsidies en adviezen, inzetten, zoals blijkt uit het volgende citaat: 'Door mensen beter te ondersteunen en te stimuleren, kunnen we belemmeringen wegnemen en het voor mensen makkelijker maken om zelf de regie te nemen en eigen keuzes te maken' (TK 2020/2021c: 3).

Die vrij te besteden middelen moeten burgers niet alleen in staat stellen, maar ook motiveren om zich te ontwikkelen: 'Mensen komen makkelijker in beweging als zij kunnen beschikken over middelen die zij naar eigen inzicht kunnen besteden aan opleiding en ontwikkeling' (TK 2019/2020a: 2). Ook de beleidsmedewerkers, vooral vanuit het ministerie van SZW, benadrukken het belang van (intrinsieke) motivatie en eigen keuze bij LLO. Eigen keuze en intrinsieke motivatie staan voorop in hoe zij het begrip 'eigen regie' uitleggen. Zij redeneren dat dat als mensen zich bewust zijn van het belang van scholing en ontwikkeling en daar iets mee willen, dat ze ook de mogelijkheden moeten krijgen.

Aan de andere kant is het beleid soms ook bedoeld om mensen voor te lichten of te overtuigen. Een ontwikkeladvies kan ook dienen om burgers te overtuigen van de urgentie van leren en ontwikkelen, of om burgers te motiveren voor omscholing richting een specifiek beroep: 'Door te laten zien waar goede ontwikkelkansen liggen op de arbeidsmarkt en welke scholing daarvoor nodig en haalbaar is, kan een adviestraject een bijdrage leveren in de keuze voor arbeidsmarktrelevante scholing voor het betreffende individu' (Staatscourant 2021: 22). Samengevat is de gedachte achter veel van de LLO-interventies dat wanneer mensen beschikken over en inzicht hebben in mogelijkheden (financieel, informatie, advies, combinatie met werk) en een eigen keuze hebben, zij (eerder) zullen overgaan tot ontwikkelen. Welke keuzes burgers maken ten aanzien van hun ontwikkelrichting laat het beleid aan hen, zolang zij maar arbeidsmarktrelevant zijn.

In hun uitleg van de beleidsinterventies benoemen meerdere beleidsmedewerkers daarbij ook de rol van positieve ervaringen en het benadrukken van de voordelen van scholing in het hier en nu, vooral voor mensen die minder snel geneigd zijn tot het volgen van scholing:

Lageropgeleiden hebben vaak negatieve schoolse ervaringen, ze konden niet goed leren en denken dat ze daarom geen zin hebben om te leren. Leren wordt ook weer geassocieerd met schools leren. [...] Dus om de leerbereidheid vergroten is, denk ik, belangrijk om te zorgen dat je laat zien: wat heb je er echt aan, wat kun je er echt mee? En ook zorgen dat het ook heel erg praktisch ingericht is, vormgegeven is.
(respondent 3)

Als je een positieve leerervaring hebt, dan is de kans groter dat je nog een keer iets gaat doen. Of als je het idee hebt dat je je op je werk hebt kunnen ontwikkelen in een nieuwe vaardigheid, dan verlaagt dat misschien wel de drempel om eens een keer een cursus te gaan doen.

(respondent 1)

Dit zien we ook in hoe beleidsmedewerkers de werking van het STAP-budget uitleggen. Zo omschrijven zij de werking van het STAP-budget als een laagdrempelige en zichtbare manier om scholing te laten financieren, om kosteloos een opleiding te volgen en een positieve ervaring op te doen met leren die mogelijk aanzet tot meer leuke, niet-schoolse leerervaringen: 'De bedoeling is echt wel dat het als het ware gaat rondzoemen: als je iets wil, als je een cursus wilt gaan doen, dan is het mogelijk om daar een vergoeding voor te krijgen van de overheid' (respondent 6).

Het idee van leren op de werkvloer, de brede opvatting van leren en de aandacht voor voordelen op de korte termijn zien we ook terug in de instrumenten gericht op het flexibiliseren van onderwijs en het idee van een leercultuur, maar deze aspecten blijven in de beleidsteksten relatief onderbelicht.

Generieke en specifieke interventies

Het LLO-beleid richt zich, zoals hiervoor wordt beschreven, op alle werkenden en werkzoekenden.

In zowel kamerbrieven als in de externe communicatie wordt benadrukt dat LLO voor iedereen is.

Het volgende fragment uit de (covid)crisisregeling NL Leert Door is exemplarisch:

Ontwikkeling is van belang voor iedereen. En we zien dat de crisis ook iedereen raakt: iedereen, zowel jong als oud, kan zijn of haar baan verliezen doordat de werkgever minder werk heeft of zelfs gesloten is. [...] Het kan voor iedereen zinvol zijn om stil te staan bij ontwikkelkansen en loopbaanmogelijkheden. Daarom is ervoor gekozen om het adviestraject open te stellen voor iedereen die een band heeft met de Nederlandse arbeidsmarkt en die 18 jaar is of ouder, maar de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt.

(Staatscourant 2020)

Een groot deel van de beleidsinterventies, met name de financiële instrumenten, zijn generiek en niet gericht op specifieke doelgroepen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het STAP-budget, een van de belangrijkste instrumenten binnen het LLO-beleid, en voor de NL Leert Door-regeling.

Tegelijkertijd is er, zoals we bij de probleemsituatie beschreven, ook aandacht voor specifieke groepen die achterblijven als het gaat om leren en ontwikkelen. Hoewel het STAP-budget een generieke regeling is, is deze juist geïntroduceerd om leren mogelijk te maken voor relatief kwetsbare doelgroepen. De regeling vervangt een fiscale aftrek van scholingsuitgaven, waarbij scholingskosten eerst zelf moesten worden voorgesloten. Deze eerdere regeling werd relatief weinig gebruikt door mensen met lagere inkomens en ouderen. Dit was voor het kabinet een van de redenen om de regeling te vervangen door het STAP-budget (zie ook Staatscourant 2021: 13-14): 'Om een cursus of training te volgen, hoeft je je alleen nog maar aan te melden bij een van de opleiders die subsidie heeft gekregen. De opleider handelt verder de administratie en kosten af' (SZW z.d.).

Die aandacht voor toegankelijkheid van de regelingen voor kwetsbare groepen zien we breder terug in het LLO-beleid, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning bij het aanvragen van een subsidie voor mensen die niet digitaal vaardig zijn. Ook is er in de communicatie over het beleid aandacht voor specifieke groepen. Een deel van de communicatie is erop gericht om de bekendheid van regelingen te vergroten bij de groepen die relatief weinig deelnemen aan scholing (TK 2020/2021c). Daarnaast is er zogenoemd flankerend beleid dat zich richt op specifieke doelgroepen. Het flankerend beleid heeft de vorm van ontwikkeladviezen die aan financiële regelingen zijn gekoppeld. Het ontwikkeladvies dat is gekoppeld aan het STAP-budget is bedoeld voor praktisch geschoolde mensen en ondersteunt hen vooral bij het maken van arbeidsmarktrelevante keuzes.

Tot slot is er een aantal instrumenten dat wel op specifieke (kwetsbare) groepen is gericht, zoals de subsidieregeling praktijkleren voor het mbo en MKB!dee voor mbo-ondernemers, Tel mee met taal voor volwassenen die de Nederlandse taal, reken,- of digitale vaardigheden onder het niveau van een start-kwalificatie beheersen, en het tijdelijk scholingsbudget WW. In 2022 wordt, bovenop het STAP-budget, extra financiering voor scholing vrijgemaakt voor mensen die minder initiële scholing hebben genoten (mensen met maximaal een mbo4-diploma) (TK 2022/2023a).

Enkele beleidsmedewerkers zien een verschuiving naar meer doelgroepgericht beleid en meer maatwerk. Het lijkt hier te gaan om een bredere politieke ontwikkeling, gevoed door het maatschappelijk debat en de wens van beleidsmakers om de doeltreffendheid van LLO-beleid te vergroten. Volgens een van de respondenten heeft een sentimentverschuiving rondom de toeslagenaffaire, die in 2017 voor het begin van de door ons onderzochte periode aan het licht kwam, bijgedragen aan de groeiende aandacht voor (het beeld van) de mens in kwetsbare positie in het LLO-beleid:

Je moet echt onder een steen geleefd hebben, wil je niet een soort sentimentverschuiving rond het kinderopvangtoeslagschandaal [hebben meegekregen]. [Dat verklaart] misschien dat dat... indirect ook weer een verklaring is voor dat er nu meer ruimte en aandacht lijkt te zijn voor die meest kwetsbare groep. [...] En dat is niet alleen [een] politieke[ontwikkeling], [maar] ook echt een maatschappelijke.
(respondent 5)

Daarnaast kan volgens beleidsmedewerkers de evaluatie en monitoring van LLO-regelingen zoals het STAP-budget en signalen uit de praktijk en uitvoering van invloed zijn op de balans tussen generiek en specifiek beleid. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bepaalde groepen niet voldoende worden bereikt, of wanneer er signalen uit de praktijk komen dat een regeling niet voldoende toegankelijk blijkt, is dat volgens de beleidsmedewerkers aanleiding om aan te sturen op aanpassingen. Zo wordt er gemonitord of het gebruik van bijvoorbeeld STAP-budget evenredig verdeeld is tussen praktisch en theoretisch opgeleiden. Mocht een overgroot deel van deze subsidie bijvoorbeeld alsnog naar theoretisch opgeleiden gaan dan is dat volgens een van de beleidsmedewerkers aanleiding om het beleid eventueel bij te sturen.

Wat mogelijk ook een rol speelt bij deze verschuiving is de betrokkenheid van verschillende ministeries en departementen. Enerzijds lijkt die betrokkenheid te leiden tot aandacht voor specifieke doelgroepen, anderzijds juist tot generiek beleid, omdat de integrale aanpak aandacht meebrengt voor veel verschillende doelgroepen. We vroegen de beleidsmedewerkers tijdens de focusgroep in hoeverre zij zich primair inzetten voor hun eigen doelgroep. Een deel van de deelnemers herkent dit niet en geeft aan dat het pleiten voor de belangen van specifieke doelgroepen per directie, departement of ministerie in hun ervaring nauwelijks een rol speelt in LLO-beleid. Een ander deel herkent dit wel, vooral wanneer er sprake is van schaarse middelen. Zo stelt een van de deelnemers:

Als er schaarse is, [schaarse] middelen om beleid te maken, dan krijg je concurrentie, om het maar zo te zeggen. Als beleidsmedewerker die meer op de re-integratie van werklozen zit, probeer je dat meer in de picture te zetten dan dat van werkenden, waarvan je gewoon kan zeggen: dat is toch eigen verantwoordelijkheid.
(deelnemer focusgroep)

De meeste deelnemers uit de focusgroep zijn echter van mening dat je best doen voor je eigen thema niet hoeft te betekenen dat je andere groepen niet bedient: 'Je doet gewoon je best voor je doelgroep, dat zegt niet dat je daar iemand anders mee tekortdoet' (deelnemer focusgroep).

Afhankelijk van de afdeling waar zij werken, betekent dit dat beleidsmedewerkers ofwel adviseren om meer gericht beleid in te zetten voor specifieke kwetsbare groepen; voor anderen betekent het juist dat zij adviseren om het beleid breed in te zetten, omdat ze het ook zinvol en waardevol achten om ook de minder kwetsbare groepen te ondersteunen. Dit zagen we bijvoorbeeld wanneer er extra middelen beschikbaar kwamen die moesten worden verdeeld. Een van de beleidsmedewerkers beschrijft hoe verschillend hierover werd gedacht:

Er zijn verschillende inzichten, laat ik het zo formuleren, over iets wat in het regeerakkoord staat, namelijk dat er 4 keer 125 miljoen extra komt voor het stimuleren van deelname aan Leven Lang Ontwikkelen. [...] De een zegt van: dat moet besteed worden aan de doelgroep tot en met het niveau mbo-4, want die nemen minder deel aan scholing. Anderen zeggen van: nee, dat moet besteed worden aan bestrijding van de krapte. Daar hebben we de mensen nodig en daar is de noodzaak het hoogst en is dus ook het rendement het grootst, want anders dan loopt de economie vast. [...] De noodzaak voor scholing is groter naarmate mensen werk doen wat kennisintensiever is, complexer is, minder routinematig is, mensen meer betrokkenheid hebben bij vernieuwingen, organisatorisch en technisch.
(respondent 3)

4.1.2 Mensbeelden

Nu we inzicht hebben gekregen in de beleidstheorie achter het LLO-beleid, gaan we na welke mensbeelden te herkennen zijn in de veronderstellingen over mensen in het LLO-beleid. In het LLO-beleid herkennen we twee dominante mensbeelden, namelijk het ideaalbeeld van de rationele, autonome, verantwoordelijke en welwillende mens en het beeld van de mens in een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie. Tevens staan we stil bij de nuancering van met name het eerste mensbeeld, voornamelijk aan de hand van de duiding van het LLO-beleid door de beleidsmedewerkers. In de laatste paragraaf vatten we deze mensbeelden in het LLO-beleid samen en duiden we deze met behulp van literatuur.

De ideale mens: rationeel, autonoom, verantwoordelijk en welwillend

In de doelstelling van het LLO-beleid zien wij een bepaald ideaalbeeld van de mens. In het LLO-beleid wordt vaak gesproken over mensen die de regie over hun eigen loopbaan en ontwikkeling nemen én mensen die zich blijven ontwikkelen om goed inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt. Bij het hiervoor genoemde (ideaal)beeld van de mens speelt de notie van eigen regie een belangrijkere rol. Eigen regie gaat over competenties als bewuste keuzes maken, tot actie overgaan en verantwoordelijkheid nemen (SER 2020: 6). Deze definitie laat zien dat het concept eigen regie gebaseerd is op een mensbeeld dat uitgaat van een autonome, rationele en (zelf)redzame mens die verantwoordelijk is voor diens eigen keuzes. Onder het begrip (zelf)redzaamheid verstaat de WRR (2017) het totaal aan vermogens waarover een individu beschikt om zijn doelen te bereiken en zich te kunnen redden in het leven. Het gaat dus zowel om denk- als doenvermogen. Doenvermogen veronderstelt, volgens de WRR, ook persoonskenmerken als temperament (stressoren onder ogen te zien en aan te pakken), zelfcontrole (het vermogen om gedrag, gedachten en emoties te reguleren) en overtuiging (positief in het leven staan met de gedachte dat het allemaal goed komt). In de beleidsteksten over LLO worden deze elementen echter zelden expliciet benoemd. Waar het gaat over eigen regie wordt vooral de mogelijkheid om zelf keuzes te maken genoemd. Met de prominente plaats van eigen regie in het beleid en de verwijzing naar de definitie van de SER, zijn deze elementen impliciet wel sterk aanwezig.

De rationele en autonome mens kijkt ook vooruit naar de toekomst; die maakt nu keuzes en doet investeringen voor later. Deze verwachting is ook terug te zien in de kamerbrief Hoofdlijnen NL Leert Door. Daarin wordt het ideaal geschetst waarin 'mensen regelmatig nadenken over de toekomst van hun werk, en dat mensen zich doorlopend ontwikkelen en zo nodig bijscholen' (TK 2019/2020b: 5). In de argumentatie van het beleid klinkt door dat Leven Lang Ontwikkelen op de lange termijn in het belang van de burger zelf is: je wordt 'minder kwetsbaar op de steeds veranderende arbeidsmarkt, het verkleint het risico op werkloosheid en het vergroot het aanpassingsvermogen' (Staatscourant 2021:12). In het LLO-beleid wordt ontwikkelen op zichzelf als iets waardevols gezien, maar het heeft ook een instrumentele waarde. Het leren en ontwikkelen moet uiteindelijk ook ten goede komen aan de arbeidsmarkt. In het verlengde van het eigen belang ligt dus een groter, maatschappelijk belang. Het beleid lijkt ervan uit te gaan dat dit maatschappelijke belang volgt uit het individuele. Een belangrijke impliciete veronderstelling in het LLO-beleid, is dat wanneer mensen zelf de eigen regie hebben over hun ontwikkeling, zij keuzes

zullen maken die goed zijn voor henzelf én de arbeidsmarkt (via hun bijdrage aan duurzame inzetbaarheid). Mensen worden verondersteld om verantwoordelijke (lees: arbeidsmarktrelevante) keuzes te maken, in het licht van het indirecte doel van het beleid. Dit is een empirische verwachting over het gedrag van mensen, maar er ligt ook een normatieve veronderstelling onder: investeren in je arbeidsmarktpositie met het oog op duurzame inzetbaarheid is verstandig. Werken en deelnemen aan de arbeidsmarkt worden dus als belangrijke vormen van participatie en belangrijke doelen van de ontwikkeling gezien.

In de doelstelling van het beleid en de interventies liggen ook impliciete veronderstellingen over de motivatie van mensen besloten. Het beleid gaat in principe uit van een positief, welwillend mensbeeld, en richt zich op de burger die bereid is zich te ontwikkelen: wie zich wil ontwikkelen moet geen drempels ervaren. In het LLO-beleid staan eigen regie en (intrinsieke) motivatie voorop. Ook in de interviews wordt het belang van intrinsieke motivatie door verschillende beleidsmedewerkers benoemd. Een van hen legt dit als volgt uit:

Eigen regie ontstaat vanuit het idee dat je op zoek moet naar iemands intrinsieke motivatie. Dus als iemand drempels ervaart of weerstand heeft om met zijn ontwikkeling aan de slag te gaan, dat is al heel lastig te overwinnen. Als je dan ook nog sturend gaat zijn in wat iemand dan zou moeten leren, ja dan... Nou ja, misschien gaat iemand het wel doen, maar of het van harte gaat, dat kun je je dan afvragen.

(respondent 1)

De overheid kan en wil Leven Lang Ontwikkelen niet afdwingen. Een gevolg is dat de overheid moet aansluiten bij wat mensen kunnen en willen. Een ander gevolg is dat het LLO-beleid zich vooral richt op mensen die open staan voor leren en ontwikkelen. Een van de beleidsmedewerkers legt uit hoe dit werkt voor het STAP-budget. Het budget kan volgens haar een boost geven aan mensen die overwegen een cursus te volgen: 'O, het STAP-budget, nou de volgende aanvraagronde ga ik het proberen. Of ze worden erop geattendeerd door een collega: 'Heb jij nog nooit van het STAP-budget gehoord?' (respondent 6). Zo kan het STAP budget ervoor zorgen 'dat er echt wel iets gebeurt bij de mensen die er al redelijk voor open staan en die best wel iets zouden willen' (respondent 6). Daarbij hanteren het LLO-beleid en de mensen die eraan werken een breed beeld van leren en ontwikkelen dat zich niet alleen beperkt tot formele scholing. De beleidsmedewerkers hebben oog voor mensen die niet aan traditioneel leren doen en niet van scholing houden, maar wel op andere manieren aan ontwikkeling (kunnen) doen.

Tegelijkertijd is in de probleemanalyse van het LLO-beleid te lezen dat de leerbereidheid van mensen ook een uitdaging vormt. Daarbij valt het op dat het ontbreken van motivatie veelal wordt verklaard door het bestaan van de eerdergenoemde drempels of belemmeringen of een (oplosbaar) gebrek aan urgentiebesef. Het beleid wil mensen ondersteunen door deze drempels weg te nemen en mensen op de hoogte te brengen van het belang van leren en ontwikkelen. Hiermee bedient het beleid een brede groep mensen die zich wil ontwikkelen. Een mogelijke keerzijde is echter dat de welwillende houding ten aanzien van ontwikkeling als vanzelfsprekend wordt gezien; mensen die om andere redenen niet willen, of die ondanks de mogelijkheden die zij krijgen niet aan LLO doen omdat ze hun tijd en energie anders willen besteden, worden niet bediend door het beleid. Ook dit is onderdeel van keuzevrijheid en eigen regie. De keuze om niet aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen kan volgens beleidsmedewerkers ook een weloverwogen uitkomst zijn van de eigen regie: 'Eigen regie kan ook betekenen: ik doe het niet, omdat het een bewuste afweging is' (deelnemer focusgroep).

De mens in een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie

Het LLO-beleid schetst dus een beeld van rationele, autonome, verantwoordelijke en welwillende mensen die zich als vanzelfsprekend bezighouden met ontwikkelen. Tegelijkertijd is in de probleemstelling van het beleid te lezen dat er ook groepen mensen zijn die op dit laatste punt achterblijven. Hier wordt een tweedeling geschetst tussen enerzijds de mensen die uit zichzelf aan leren en ontwikkelen doen, en anderzijds de mensen voor wie dit niet vanzelfsprekend is (TK 2020/2021c). Een belangrijk uitgangspunt van LLO is dat 'veel mensen zichzelf kunnen redden op de arbeidsmarkt, maar dat anderen, die meer begeleiding nodig hebben, dan ook kunnen rekenen op intensievere steun' (TK 2020/2021c: 1).

De groep die meer ondersteuning nodig heeft wordt vaak omschreven met de term 'kwetsbaar'; zij verkeren volgens LLO-beleid in een 'kwetsbare arbeidsmarktpositie'. De betekenis van kwetsbaarheid in deze context wordt ingevuld op basis van de specifieke probleemdefinitie van het LLO-beleid en de doelstelling van duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. In het beleid is te lezen dat deze mensen op twee manieren kwetsbaar zijn: ten eerste lopen zij het grootste risico om negatieve gevolgen van arbeidsmarktveranderingen – het veranderen of verdwijnen van banen – te ervaren en ten tweede doen zij het minst aan LLO, wat de kans op die negatieve gevolgen vergroot. Deze focus op groepen die achterblijven op het gebied van LLO ligt al besloten in de kaders die het regeerakkoord van 2017 schetst. Om kwetsbare groepen af te kunnen bakenen wordt in de probleemanalyse van het beleid de link gelegd met een aantal specifieke kenmerken. Groepen met een kwetsbare (arbeidsmarkt)positie worden op basis van onderzoek onderscheiden aan de hand van opleiding, leeftijd, baanomvang, migratieachtergrond, gezondheid enzovoort. Tegelijkertijd erkennen beleidsmedewerkers ook dat deze kenmerken alleen niet bepalen of iemand daadwerkelijk kwetsbaar is, en dat er grote verschillen bestaan tussen mensen die een dergelijk kenmerk delen. Een van de respondenten illustreert dit treffend:

Tegelijkertijd zal denk ik iedereen die er twee seconden over nadenkt begrijpen dat de ene 50-plusser de andere niet is. Volgens mij is onze minister 50-plus. Die heeft een iets betere positie op de arbeidsmarkt dan een V&D-caissière die ten tijde van het faillissement ontslagen is, op haar 15e begonnen is bij de V&D en veertig jaar alleen caissièrewerk heeft gedaan.
(respondent 5)

Of deze mensen zich ook kwetsbaar voelen en of zij behoefte hebben aan LLO is niet het eerste uitgangspunt van het beleid. Het (nog) niet inzien van de urgentie van LLO is volgens het beleid bovendien een van de redenen waarom mensen nog niet aan LLO doen. Een belangrijke aanname van dit mensbeeld is dus dat mensen die weinig aan LLO doen kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt, maar zich dit niet altijd realiseren. Het flankerend beleid voor deze groepen is er deels op gericht om deze mensen bewust te maken van de urgentie van LLO en mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen om ze vervolgens te bewegen tot het maken van haalbare en arbeidsmarktrelevante keuzes.

Een gebrek aan urgentiebesef is niet de enige oorzaak die het beleid aanwijst voor de lage LLO-deelname van deze groep. Een tweede belangrijke veronderstelling binnen dit mensbeeld, is dat de mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie door omstandigheden niet uit zichzelf aan leren en ontwikkelen kunnen doen. Zij beschikken niet over de middelen (zoals een opleidingsbudget), vaardigheden (zoals denk- en doenvermogen) of omstandigheden (zoals ondersteuning vanuit de werkgever). De toon van zowel de beleidsteksten als van de beleidsmedewerkers over kwetsbare groepen is begripvol. Het beeld van de mens in een kwetsbare positie heeft dus een positieve connotatie. Deze groepen hebben volgens het beleid begeleiding nodig en verdienen intensievere steun; zij moeten de mogelijkheden krijgen om zich te ontwikkelen. Het doel om kwetsbare groepen als zodanig aan te merken is dan ook om hen extra mogelijkheden te kunnen bieden. Een van de beleidsmedewerkers legt uit:

Een doelgroep blijft altijd bedoeld om kwetsbaren eruit te kunnen vissen en om te voorkomen dat de budgetten, ja, de bordjes die je hebt, niet volledig worden leeggegeten door de handigsten. Want de handigsten zijn ook altijd de mensen die zichzelf het best kunnen redden, zijn over het algemeen ook de mensen die het snelste dat soort bordjes vinden.
(respondent 5)

Een andere belangrijke aanname binnen dit mensbeeld, is dat deze mensen met de extra ondersteuning, in de vorm van bijvoorbeeld informatie, financiële ondersteuning of flexibele onderwijstijden, uiteindelijk wel in staat zijn om te leren en aan ontwikkelen te doen. In LLO-beleid wordt namelijk aangenomen dat (met de passende ondersteuning) iedereen in staat is om proactief loopbaangedrag (als verlengde van eigen regie) aan te leren. Dat betekent dat deze mensen enkel relatief meer ondersteuning nodig hebben om dat in de praktijk te brengen. Soms gebeurt dit door het vergroten van de toegang tot een generiek instrument, bijvoorbeeld door een deel van het subsidiebudget voor hen te reserveren of door mensen te ondersteunen bij het aanvragen van een subsidie. Een andere methode is het versterken van specifieke vaardigheden die deze groepen zouden missen, zoals taalvaardigheid waar regeling Tel mee met Taal zich op richt.

Tegelijkertijd erkent het beleid en de beleidsmedewerkers dat sommige oorzaken van lage LLO-deelname niet eenvoudig zijn op te lossen en niet altijd binnen het bereik van het LLO-beleid liggen. Omstandigheden en kenmerken die mensen kwetsbaar en minder actief maken op het gebied van LLO, zorgen er wellicht ook voor dat zij andere prioriteiten hebben. De volgende citaten illustreren dit:

Als je kijkt naar dingen als tijd en energie van mensen. [...] Je moet bijvoorbeeld niet vol zitten met je werk en met zorgtaken voor familie of voor het gezin, waardoor je niet meer energie over hebt om iets te doen, of tijd over hebt om iets te doen aan je eigen ontwikkeling.

(respondent 7)

Deze aspecten vallen voor een deel buiten de scope en het bereik van het LLO-beleid. Een beleidsmedewerker legt uit:

Je kunt moeilijk als overheid zeggen: nou, dan gaan we jouw mantelzorgtaak overnemen zodat jij iets kunt gaan doen aan Leven Lang Ontwikkelen. Dat is natuurlijk niet realistisch, ook niet gewenst om dat soort rollen vanuit de overheid te gaan vervullen. [...] Van de knoppen waar je aan kunt draaien om die belemmeringen weg te nemen, blijven dus dingen als tijd, geld en ondersteuning en informatie over. Dat zijn dan de dingen waar je wel wat aan kunt doen. En daar ga je je dan ook als overheid vol op inzetten.

(respondent 7)

Hoewel gezondheidsproblemen of mantelzorgtaken belangrijke belemmeringen kunnen zijn voor leren en ontwikkelen, is het LLO-beleid er niet op gericht en op toegerust om daar iets aan te veranderen.

Nuances in het beeld van de rationele, autonome, verantwoordelijke en welwillende mens

Naast het beeld van groepen mensen die in kwetsbare arbeidsmarktposities verkeren, is ook een aantal nuanceringsen te zien van het ideaalbeeld van mensen in het algemeen. Hierbij worden ook mensen meegenomen die zich volgens het huidige LLO-beleid (grotendeels) zelf zouden moeten redden op de arbeidsmarkt. Deze nuanceringsen blijken voornamelijk uit de interpretatie van het LLO-beleid door de beleidsmedewerkers, maar ook uit een deel van het officiële LLO-beleid.

Bij deze nuanceringsen is er ten eerste aandacht voor de omgeving of context waarin mensen zich bevinden en de verschillende rollen die zij vervullen, in plaats van de individuele afwegingen die zij maken vanuit hun loopbaanambities. Dit zagen we bijvoorbeeld in de aandacht voor de complexiteit van oorzaken waarom mensen uit zichzelf niet aan LLO doen, die we hiervoor bespraken. Meer algemeen zien we in het LLO-beleid dat de werkgever en de werkplek een belangrijke rol wordt toebedeeld als het gaat om het (bevorderen van) LLO. De leercultuur is een van de centrale begrippen in het beleid. Verder is in de kamerbrief Routekaart LLO (TK 2020/2021c) te lezen dat het nemen van eigen regie op loopbaan en ontwikkeling voor veel mensen een gedragsverandering vereist. Dat vraagt volgens het kabinet, in navolging van de SER, om een integrale aanpak waarin richting, ruimte en ruggeleuning (vanuit de omgeving, vaak de werkgever) wordt geboden. Hier zien we dus het beeld van de mens die voor zijn ontwikkeling afhankelijk is van externe contextfactoren, in dit geval op organisatieniveau (mesoniveau). Meer concreet zien we de aandacht voor de context van mensen ook terug in verschillende beleidsinstrumenten binnen LLO. Zo gaan sommige beleidsinstrumenten, vooral de instrumenten die gericht zijn op het flexibiliseren van onderwijs en het leren op de werkvloer, ook over het makkelijker inpassen van leren in het dagelijks leven en het combineren van verschillende rollen.

Ook zien we aandacht voor verschillen tussen mensen. Het LLO-beleid gaat ervan uit dat mensen de ondersteuning in die mate of vorm moeten krijgen die bij hen past. Er is aandacht voor verschillende vormen van leren (schools en niet schools) en de mogelijkheid om zelf keuzes te maken of daarbij ondersteuning te zoeken. Uit de interviews bleek ook dat er over de mate van zelfredzaamheid van mensen en bijbehorende ondersteuningsbehoefte door de beleidsmedewerkers van de verschillende betrokken ministeries en departementen verschillend wordt gedacht. Zo wordt er verschillend gedacht over de mate waarin theoretisch opgeleiden zelfredzaam zouden zijn en hoeveel ondersteuning zij nodig hebben. Door sommige beleidsmedewerkers werden zij gezien als (volledig) zelfredzaam, maar andere beleidsmedewerkers plaatsten kanttekeningen bij de zelfredzaamheid van alle theoretisch opgeleiden.

Zij pleitten ervoor dat die groep niet uitgesloten moeten worden voor ondersteuning die nu enkel voor praktisch opgeleiden beschikbaar is, zoals het STAP-ontwikkeladvies. Zo vertelt een van de beleidsmedewerkers: '[Het is] echt een misvatting van: die redden zichzelf wel, daar hoef je niks aan te doen en werkgevers die zorgen daar wel voor, die investeren wel in die mensen' (respondent 3).

Tot slot bleek uit de analyse van de interviews dat beleidsmedewerkers in de praktijk vaak minder sterk uitgaan van het rationele, verantwoordelijke ideaalbeeld van de mens. In hun uitleg en duiding van de beleidsinstrumenten benadrukken zij de rol van positieve en negatieve ervaringen en associaties en de overwegingen van mensen die gericht zijn op het hier en nu, en niet zozeer op de lange termijn. Zij gaan eerder uit van een beperkte rationaliteit (*bounded rationality*), waarbij mensen binnen de mogelijkheden kiezen voor een optie die hen tevreden stemt, in plaats van dat zij een uitgebreide kosten-baten afweging maken om tot de ideale beslissing te komen (Simon 1957).

Wat de (mens)beelden die beleidsmedewerkers over de doelgroepen van het beleid hebben betreft, viel op dat zij met veel achtergrondkennis en begrip spreken over zowel de groepen waarop hun eigen departement zich doorgaans richt, als over andere groepen die in het LLO-beleid als kwetsbaar worden aangemerkt. Zij hebben oog voor de specifieke uitdagingen van die doelgroepen en streven ernaar ze met het LLO-beleid zo goed mogelijk te bedienen. Dat zorgt onder andere ervoor dat ze een genuanceerder mensbeeld hebben ten opzichte van het ideaalbeeld in het LLO-beleid, zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven. In sommige gevallen stellen zij ook de bijbehorende verwachtingen over het gedrag van de mensen ter discussie. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat:

Wat ik altijd wel een goeie toets vind, is: 'Ben ik zelf zo?' Nee. 'Ben ik de gemiddelde Nederlander?' Nee. [...] Ik denk dat de gemiddelde Nederlander hier nog meer moeite mee heeft.
(respondent 5)

Tijdens de interviews is ook de vraag ter sprake gekomen of beleidsmedewerkers altijd een dergelijk genuanceerd beeld hebben van (groepen) mensen die de doelgroep van LLO-beleid vormen. Sommige respondenten geven aan dat beleidsmedewerkers vooral een genuanceerd en onderbouwd beeld hebben van de groep(en) die zij goed kennen vanuit hun specifieke expertise. Een van de beleidsmedewerkers geeft aan in het beleidsontwikkelingsproces soms tegen stereotiepe mensbeelden aan te lopen. Hierbij ging het om het beeld van hoger opgeleiden en de ondersteuning die zij al dan niet nodig hebben:

Ik merk dat ik er in gesprekken continu ertegenaan loop dat ze [beleidsmedewerkers van een ander departement] gewoon een standaard, stereotiep beeld hebben van mensen [...] in de bovenste helft van de arbeidsmarkt, en dat daar echt een misvatting is van: 'Die redden zichzelf wel, daar hoef je niks aan te doen en werkgevers die zorgen daar wel voor, die investeren wel in die mensen.' Regelmatig kom ik [dat] tegen in brieven en teksten, die gewoon echt in strijd zijn met onderzoeksresultaten, maar dat ze dat gewoon vanuit hun eigen beeld zomaar neerzetten [...] Net zo goed kan ook een mensbeeld zijn van mensen die lageropgeleid zijn en een leeraversie hebben zeg maar, dat bereik je toch niet met een STAP-budget. Dat is voor hen niet genoeg zeg maar prikkel om dan alsnog te gaan studeren of iets te gaan doen, dat is ook een mensbeeld. Dus stereotypingen en dat heb je overal, gewoon inherent aan het mens zijn.
(respondent 3)

4.1.3 Mensbeeld geduid en samengevat

Het LLO-beleid gaat in de kern uit van een positief, optimistisch beeld van wat mensen kunnen en willen. Uit dit mensbeeld vloeit de opvatting voort dat mensen (die dat nodig hebben) ondersteuning verdienen en verder vooral vrij moeten worden gelaten. Zij moeten zelf de regie over hun loopbaanontwikkeling krijgen. Daarbij gaat het beleid er impliciet ook vanuit dat mensen, als ze die mogelijkheden en vrijheid krijgen, rationele, verantwoordelijke keuzes maken in het licht van (hun positie op) de arbeidsmarkt. De individuele keuzes moeten immers uiteindelijk ook een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt en samenleving als geheel. Als we de hiervoor genoemde mensbeelden naast de dimensies gebaseerd op Ingram en Schneider leggen, dan vallen de mensbeelden vooral in de linker kolom van het schema: de welwillende burgers. Het beleid richt zich primair op mensen met een intrinsieke motivatie die verantwoordelijke keuzes maken; mensen die niet willen, of berekenend omgaan met de mogelijkheden van het LLO-beleid blijven buiten beschouwing.

Tabel 4.1 Mensbeelden in het LLO-beleid naar willen en kunnen

		valentie (willen)	
		welwillend/positief	onwelwillend/negatief
macht (kunnen)	(zelf) in staat tot gedragsverandering	bevoordeelden <i>de rationele, autonome, verantwoorde- lijke en welwillende mens, die indien mogelijk, aan leren en ontwikkelen doet</i>	mededingers
	niet (zelf) in staat tot gedragsverandering	afhankelijken <i>de mens in kwetsbare positie die meer ondersteuning nodig heeft bij leren en ontwikkelen</i>	afzijdigen

Bron: SCP; gebaseerd op Gebhardt en Feijten (2022) en Schneider en Ingram (1993)

Het LLO-beleid is er verder op gericht om het ideaalbeeld voor *iedere burger* mogelijk te maken. Hoewel er aandacht is voor de complexiteit van de oorzaken van lage LLO-deelname gaat het beleid ervan uit dat obstakels voor leren en ontwikkelen kunnen worden weggenomen. Het kabinet gaat er, in navolging van de SER, vanuit dat 'iedereen in staat is om proactief loopbaangedrag aan te leren' (TK 2020/2021c: 6) en dus dat eigen regie ontwikkelbaar is. Het ideaalbeeld dat in de doelstelling van het beleid wordt geschetst is dus generiek – er wordt van uitgegaan dat mensen in principe over het denk- en doenvermogen beschikken om de regie over hun ontwikkeling te (kunnen) nemen. Er spreekt impliciet de veronderstelling uit dat mensen, met wat ondersteuning, in staat zijn om kansen te benutten en zich daadwerkelijk te ontwikkelen.

Veel van de beleidsinterventies, zoals te zien in het vorige hoofdstuk, lijken ook impliciet uit te gaan van het ideale mensbeeld, waarin het concept van eigen regie een belangrijke rol speelt. Immers, het uitgangspunt van het beleid is dat als mensen op de hoogte zijn van het belang en de urgentie van LLO, en de mogelijkheden hebben, zij stappen zullen zetten om zich te ontwikkelen. Ook in de argumentatie in de communicatiecampagnes wordt het belang van LLO voor de burger zelf benadrukt. Daarbij staat het belang op de lange termijn centraal. Het ideaalbeeld wordt in zekere zin dus ook een (empirische) verwachting over hoe mensen zouden moeten zijn en zich daadwerkelijk zouden gedragen. Met andere woorden, op verschillende punten in het beleid is ook te zien dat ervan uit wordt gegaan dat (veel) mensen daadwerkelijk over eigen regie beschikken en dat zij, soms met wat ondersteuning, in staat zijn tot leren en ontwikkelen.

Ook de betrokken beleidsmedewerkers hechten veel waarde aan eigen regie, maar zij lijken over het algemeen een wat genuanceerder beeld te hebben van de rationele, toekomstgeoriënteerde mens en diens doenvermogen, dan in de beleidsstukken naar voren komt. Deze beleidsmedewerkers zijn op de hoogte van specifieke uitdagingen en behoeften van verschillende doelgroepen van LLO-beleid, vooral van de groepen mensen die zij vanuit hun specifieke beleidsterrein goed kennen. Ook in een deel van de beleidsteksten en -instrumenten is een nuancering van het rationele, autonome mensbeeld terug te zien. Hierbij is er aandacht voor de rol van de sociale, culturele en fysieke omgeving van mensen en de verschillende rollen die zij vervullen, ook buiten de arbeidsmarkt. Dit raakt aan wat de WRR beschrijft als het 'realistische perspectief' op de mens (WRR 2017). In dit perspectief is aandacht voor (verschillen in) doenvermogen en wordt uitgegaan van een begrensde mate van zelfcontrole.

Naast het optimistische beeld van wat mensen kunnen en willen en de nuanceringen van dat beeld, zien we in het LLO-beleid ook het beeld van de kwetsbare mens, oftewel mensen in kwetsbare arbeidsmarktposities. Zij willen wel, maar kunnen (nog) niet. De kwetsbare groepen die uit zichzelf minder aan LLO doen kunnen daarom rekenen op erkenning en (extra) ondersteuning. Er is aandacht voor de complexiteit en oorzaken van hun kwetsbare positie, zoals ervaringen en persoonlijkheid van mensen (oriëntatie op de toekomst, zelfvertrouwen, eerdere ervaringen en associaties met scholing enz.), hun situatie

(gezondheidsproblemen, financiële middelen, gezinsleven) en hun de omgeving (weinig ondersteuning vanuit de werkgever). Desondanks veronderstelt het beleid dat drempels ook voor deze mensen kunnen worden weggenomen, en dat leren en ontwikkelen voor iedereen binnen bereik ligt. Net als het *niet willen*, wordt het *niet kunnen* grotendeels verklaard aan de hand van drempels die mensen ervaren. Het beleid veronderstelt dat die drempels grotendeels kunnen worden weggenomen, dat proactief (loopbaan) gedrag voor iedereen is aan te leren en dat leren en ontwikkelen voor iedereen in principe binnen bereik ligt. Het optimistische ideaalbeeld wordt daarmee ook een norm en een empirische verwachting. Hiermee wordt, impliciet en expliciet, ook de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt bij het individu gelegd. Iedereen krijgt – volgens het beleid – immers de mogelijkheid om eigen regie te nemen over diens ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid.

Samengevat komen in het LLO-beleid twee dominante mensbeelden naar voren. Het eerste dominante mensbeeld weerspiegelt het beeld van de rationele, autonome en toekomstgerichte mens die keuzes maakt, waarbij deze zich verantwoordelijk opstelt (voor zichzelf en voor de samenleving) en welwillend staat tegenover de beleidsdoelstellingen. In (een deel van) het LLO-beleid en de duiding daarvan door de beleidsmedewerkers zijn ook verschillende nuancerings van dit ideale beeld te vinden. Naast dit ideale mensbeeld is in het LLO-beleid het beeld van de kwetsbare mens, oftewel mensen in kwetsbare arbeidsmarktposities, dominant. De twee dominante mensbeelden in LLO-beleid liggen deels in elkaars verlengde: het LLO-beleid probeert mensen in kwetsbare arbeidsmarktposities in de richting zelfredzaamheid te bewegen, en dat is dan weer een belangrijke component van eigen regie in het ideale mensbeeld. Daarbij gebruikt het beleid verschillende vormen en gradaties van ondersteuning afgestemd op wat mensen kunnen (en tot op zekere hoogte) willen. De twee mensbeelden vormen dus als het ware een continuüm.

4.2 Het covid-vaccinatiebeleid

4.2.1 Beleidstheorie

Begin 2020 kreeg Nederland te maken met het coronavirus. De overheid nam daarom ingrijpende maatregelen om het virus en de verspreiding daarvan tegen te gaan. Een van de belangrijkste middelen om het virus te bestrijden is vaccinatie; hiermee werd in januari 2021 gestart. Deze paragraaf richt zich op de beleidstheorie van het vaccinatiebeleid tegen COVID-19.

Beleidsprobleem

De periode december 2020 tot september 2021 wordt gekenmerkt door een grote mate van onduidelijkheid en onzekerheid. Midden december 2020 is er een nieuwe mutatie van het virus opgedoken die besmettelijker lijkt dan alle voorgaande mutaties. Het aantal infecties, IC- en ziekenhuisopnames loopt in de kerstperiode 2020 en het eerste kwartaal van 2021 snel op. In december 2020 wordt het eerste vaccin tegen COVID-19 goedgekeurd. In de eerste maanden van 2021 kunnen de eerste vaccinaties worden gegeven. De Nederlandse overheid is in deze periode sterk afhankelijk van externe factoren en actoren in haar beslissruimte met betrekking tot de vaccinatiestrategie.¹⁵

Vaccinatieschaarste heeft gevolgen voor de keuzevrijheid van mensen

Hoewel tussen januari en augustus 2021 steeds meer vaccins beschikbaar komen, blijft het kabinet voor de vaccinatieoperatie sterk afhankelijk van de snelheid van levering door de vaccinleveranciers. Er worden in die periode minder vaccins geleverd dan verwacht, waardoor er tot de zomer van 2021 een tekort aan vaccins blijft bestaan.

Vanwege deze vaccinschaarste kiest het kabinet er in het voorjaar van 2021 op advies van de Gezondheidsraad voor om vaccins te verdelen op basis van hun geschiktheid en veiligheid voor verschillende doelgroepen. Daarnaast kiest het kabinet in de vaccinatiestrategie voor een prioritering van groepen die het vaccin het hardst nodig zouden hebben. Het vaccintekort en de keuze van het kabinet om bepaalde kwetsbare groepen eerst te vaccineren heeft gevolgen voor de keuzevrijheid van mensen. Tot de zomer van 2021 zijn er niet genoeg vaccins om mensen zelf de keuze te geven welk vaccin ze willen. Een individueel 'keuzemodel' is volgens de overheid te complex om te organiseren en te rommelig in de uitvoering, zoals uit het hierna volgende citaat blijkt. Als mensen zich willen laten vaccineren, moeten zij het hun aangeboden vaccin nemen:

Nou kijk, voor nu is natuurlijk gewoon prikken wat de pot schaft. Als we daar een soort liberaal keuze model van gaan maken, liberalisme werkt uiteindelijk in de praktijk doorgaans wat minder dan sommige willen doen geloven. Als we daar een keuzemodel van gaan maken wordt het echt een rommeltje in de uitvoering.
(Rijksoverheid 2021a)¹⁶

Onduidelijkheid over de effectiviteit en werking van de vaccins heeft gevolgen voor de opbouw van groepsimmunitet

Met betrekking tot de vraag hoe efficiënt de vaccins tegen het virus zijn, wordt in september 2021 steeds duidelijker dat vaccinatie het verloop van de ziekte aanzienlijk kan verlichten en de transmissie van het virus kan afremmen, maar de ziekte en de verspreiding ervan helaas niet volledig kan voorkomen. Uit een OMT-advies in oktober 2021 blijkt dat 'de effecten van vaccinatie op transmissie en infectie afnemen naarmate het moment van vaccineren langer geleden is, terwijl de effectiviteit tegen ernstige ziekte onverminderd hoog blijft' (VWS 2021: 18). Dit is vooral een probleem bij de meer besmettelijke omikron-variant, waarbij vaccinaties niet zo goed lijken te helpen als bij de vorige varianten en er een booster-vaccinatie nodig is om de bescherming weer op peil te brengen. Vanaf het najaar van 2021 benadrukt het

¹⁵ Het kabinet is in eerste instantie afhankelijk van het Europese medicijnautoriteit (EMA) en het College ter Beoordeling van geneesmiddelen (CBG), die nieuwe vaccins op hun effectiviteit en veiligheid beoordeelt, en de Europese Commissie, die uiteindelijk een definitief goedkeuringsbesluit neemt (TK 2020/2021d). Bovendien is COVID-19 een wereldwijd probleem, wat betekent dat de hele wereld wacht op werkende vaccins tegen het virus. De regeringsleiders binnen Europa hebben daarom afspraken gemaakt over een eerlijke verdeling van de toekomstige eerst beschikbare vaccins, wat betekent dat 1) in Nederland niet direct voldoende vaccins beschikbaar zijn om iedereen te vaccineren en 2) er veel onzekerheid is over het uiteindelijke aantal vaccins per levermoment (Rijksoverheid 2020b).

¹⁶ Zie bijlage C voor een overzicht van alle geanalyseerde persconferenties.

kabinet in haar vaccinatiestrategie dan ook de noodzaak van een hoge en homogene vaccinatiegraad, door vaccinatie en boostervaccinaties, om de snelle verspreiding van de nieuwe en besmettelijkere virusvarianten in de samenleving tegen te gaan en de druk op de ziekenhuizen te verminderen (Rijksoverheid 2021b; TK 2020/2021e).

Vaccinatiebereidheid is onderdeel van de probleemsituatie

De vaccinatiebereidheid maakt in 2020/2021 een belangrijk onderdeel uit van de probleemsituatie rond de vaccinatiestrategie. In het begin van de vaccinatiecampagne (december 2020 tot voorjaar 2021) is er nog veel onduidelijkheid over hoe hoog de vaccinatiebereidheid van de Nederlandse bevolking en de specifieke doelgroepen uiteindelijk zal zijn. Zo wordt in november 2020 al in kamerbrieven benoemd dat er mogelijk veel mensen zullen zijn die twijfelen over vaccinatie. De overheid baseert zich hierbij op onderzoek van de Technische Universiteit Delft waaruit blijkt dat een 'meerderheid van de Nederlanders zich niet direct wil laten vaccineren' zodra dat mogelijk is en dat er bij 'zorgpersoneel twijfels zijn over de vaccinatie' (TK 2020/2021d: 14).

Vanaf de zomer van 2021 gaat er in de vaccinatiestrategie veel aandacht en onderzoek uit naar mensen die zich niet hebben laten vaccineren en hun motieven.¹⁷ Tijdens een persconferentie in juli wordt aan het bredere publiek toegelicht dat dit vooral geldt voor een aantal mensen uit specifieke groepen in de samenleving, zoals mensen uit de Biblebelt, mensen met weinig vertrouwen in de overheid en/of de vaccins, jongeren (met name in de grote steden), migranten en mensen uit oude stadswijken en specifieke gemeenschappen in grote steden (Rijksoverheid 2021b, 2021c).

Daarnaast worden in een kamerbrief van september 2021 op basis van RIVM-onderzoek drie groepen ongevaccineerden onderscheiden en de verschillende soorten barrières die zij ervaren (TK 2021/2022a: 50):

- **Doelgroep A:** Mensen die zich willen laten vaccineren, maar dat om wat voor reden dan ook nog niet hebben gedaan. Zij zouden vooral fysieke barrières ervaren, bijvoorbeeld door afstand tot een priklocatie, laaggeletterdheid en anderstaligheid.
- **Doelgroep B:** Twijfelaars (weten het nog niet).¹⁸ Zij zouden vooral emotionele barrières (wantrouwen of boosheid jegens de overheid en prikangst), functionele barrières (onzekerheid over lange termijn-effecten van vaccins en een gebrek aan urgentiebesef) en sociale barrières (geloofsovertuiging, groepsdruk of juist een gebrek aan sociale druk) ervaren.
- **Doelgroep C:** Zij willen (vooralsnog) geen prik. Ook bij hen spelen emotionele, functionele en sociale barrières (zie de toelichting bij doelgroep B), maar dit zijn vaak principiële overwegingen. In oktober 2021 refereert het kabinet naar deze groep als een 'kleine groep pertinente weigeraars' (VWS 2021: 21).

In het najaar van 2021 ziet het kabinet zich steeds meer geconfronteerd met het feit dat er nog steeds een 'groep van naar schatting zo'n 1.8 miljoen mensen [is] die nog geen immuniteit heeft opgebouwd: niet door vaccinatie, maar ook niet doordat ze de infectie hebben doorgemaakt' (Rijksoverheid 2021d). Het kabinet vindt dit zorgelijk omdat naast de deltavariant een nieuwe, nog een besmettelijker covid-variant is opgedoken: de omikronvariant. Daarnaast blijkt dat 'het overgrote deel van de mensen die met COVID [in het ziekenhuis] wordt opgenomen, niet of onvolledig gevaccineerd is' (TK 2021/2022a: 1). Ondanks de hoge vaccinatiegraad van 88,5 procent stijgt het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en opnames op de intensive care in het najaar 2021 snel. Daarmee komt er een enorme druk op de ziekenhuiscapaciteit en de zorg, omdat ook patiënten met andere acute of chronische aandoeningen, zoals kanker of hartoperaties, moeten worden opgenomen. Naarmate de herfst vordert, wordt duidelijk dat de achterstand van planbare chirurgische ingrepen (bv. knie-, heup- en herniaoperaties) niet kan worden ingehaald. Tegen het einde van 2021 verslechtert de situatie zodanig dat zelfs kritieke planbare zorg (hartoperaties, niertransplantaties, kankerbehandelingen) steeds vaker moet worden verschoven, uitgesteld of geannuleerd om de acute zorg op de opnameafdelingen en intensive care units zoveel mogelijk te kunnen garanderen. In december 2021 dreigt 'code zwart' en wordt een volledige lockdown afgekondigd.¹⁹

¹⁷ Onder andere door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en ZonMw.

¹⁸ Dit is volgens het RIVM-onderzoek de grootste groep ongevaccineerden.

¹⁹ Code zwart is de populaire benaming voor fase 3c van de covidpandemie, 'waarin ook na de aangescherpte triage zoals in fase 3 stap B genoemd, een tekort aan IC-plekken bestaat. Op basis van medische overwegingen is er geen onderscheid meer te maken tussen verschillende mensen die een IC-plek nodig hebben. Er zal worden overgegaan op triage volgens overwegingen die buiten het medisch domein liggen' (FMS/KNMG 2020).

Bovendien constateert het kabinet tijdens een persconferentie in het najaar van 2021 dat een open dialoog in de samenleving over covid-vaccinaties steeds moeilijker wordt. Praten over het belang van vaccinatie zou steeds vaker leiden tot felle discussies tussen mensen of bedreigingen van bepaalde groepen mensen (bv. huisartsen en niet-gevaccineerden). Daar mag de samenleving zich volgens het kabinet niet bij neer leggen:

Gisteren vertelde een aantal huisartsen dat ze niet meer vrijuit kunnen spreken over het belang van vaccinatie. Sommigen kregen zelfs te maken met bedreiging. Dat is natuurlijk onacceptabel. Maar helaas geen uitzondering. We zien het de laatste tijd vaker om ons heen. Niet iedereen voelt zich meer vrij om te spreken over de ernst van het coronavirus en over het belang van vaccinatie. Want dat kan al snel rekenen op felle discussie, of erger. En overigens ook niet-gevaccineerde mensen krijgen daarmee te maken. En daar mogen we ons niet bij neerleggen.
(Rijksoverheid 2021e)

Doelstelling

Hoewel er aan het begin van de covidcrisis nog veel vragen en onzekerheden zijn met betrekking tot de vaccinatiecampagne, is het langetermijndoel van de vaccinatiestrategie volgens het kabinet vanaf het begin duidelijk. Het perspectief voor de lange termijn is een samenleving die beschermd is door vaccinatie waardoor men weer terug kan naar 'het oude normaal'; een open samenleving en economie zonder beperkende maatregelen. Om dit langetermijndoel te bereiken, richt de vaccinatiestrategie van het kabinet zich volgens een beleidsmedewerker in de periode december 2020 tot december 2021 hoofdzakelijk op drie medische kortetermijndoelstellingen (respondent 12):

- 1 het voorkomen van overbelasting in de gezondheidszorg
- 2 het beschermen van (kwetsbare) mensen voor het virus
- 3 het bereiken van een hoge vaccinatiegraad en dus groepsimmunitet

Wat de eerste kortetermijndoelstelling van de vaccinatiestrategie betreft, wil de overheid tegen het voorjaar van 2021 overbelasting van de gezondheidszorg verhinderen door zoveel mogelijk ernstig zieke mensen en sterfte als gevolg van het coronavirus door vaccinatie te voorkomen. Zoals het volgende citaat laat zien, ziet de overheid het vaccin en vaccinatie vanaf het moment dat de eerste vaccins beschikbaar kwamen (vanaf januari 2021) als de oplossing om de pandemie te bestrijden:

Het vaccin is onze belangrijkste troef om deze crisis te boven te komen, om de pandemie achter ons te laten. [...] Toch is het niet het vaccin dat het verschil gaat maken, maar vaccinatie. Het is de prik in de bovenarm die ziekte voorkomt en levens redt en ervoor zorgt dat we ons oude leven weer stukje bij beetje kunnen oppakken.
(Rijksoverheid 2020c)

Omdat er aan het begin van de covidcrisis (in de periode december 2020 tot de zomer van 2021) een tekort aan vaccins is, besluit het kabinet, op advies van de gezondheidsraad, om in het voorjaar van 2021 eerst de meest kwetsbare mensen en degenen die voor hen zorgen een vaccinatie aan te bieden (tweede kortetermijndoel). Dit wordt ook naar burgers gecommuniceerd tijdens de persconferentie van 12 januari 2021: 'het starten met de mensen die het meest kwetsbaar zijn, de beste manier om gezondheidswinst te boeken, [...] de zorg te ontzien en [...] om zo snel mogelijk weer maatregelen te kunnen afschalen [...] en het sociale leven weer te kunnen heropenen' (Rijksoverheid 2021f).

Met toenemende aantallen geleverde vaccins komt de derde kortetermijndoelstelling, een hoge vaccinatiegraad en het opbouwen van groepsimmunitet, steeds meer in zicht. Dit is ook in het discours over vaccinatie gedurende het jaar 2021 terug te zien: waar aan het begin van de crisis de focus van het kabinet vooral ligt op het beschermen van de meest kwetsbaren in de samenleving door middel van vaccinatie, wordt vanaf de zomer tijdens persconferenties steeds meer nadruk gelegd op het doel dat *iedereen* door middel van massavaccinatie tegen het virus beschermd moet worden. Tegelijkertijd wordt het in de loop van het jaar 2021 voor het kabinet steeds duidelijker dat het bereiken van groepsimmunitet een erg hoge vaccinatiebereidheid vraagt.²⁰ Daarnaast blijkt dat de vaccinatiegraad niet alleen hoog maar ook homogeen moet zijn om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan (TK 2020/2021e).

²⁰ Terwijl aan het begin van de COVID-19-crisis de streefvaccinatiegraad nog tussen 70 en 75% werd geschat, wordt deze tegen augustus 2021 verhoogd tot 85% en tegen december 2021 zelfs tot 90% (Rijksoverheid 2021g).

Vanaf het najaar van 2021 komen de kortetermijndoelen van de vaccinatiestrategie van het kabinet steeds meer onder druk te staan. Volgens een beleidsmedewerker stellen critici dat de aanpak van COVID-19 te veel gericht was op medische doelen en er te weinig aandacht werd besteed aan de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de covidmaatregelen en een langetermijnvisie op het openhouden van de samenleving (respondent 17). Als antwoord op deze kritiek komt vanaf het voorjaar van 2022 het doel om de samenleving open te houden steeds centraler in de vaccinatiestrategie te staan (respondent 12).

Interventies

Communicatie is een essentieel instrument in de vaccinatie-aanpak van de overheid. Om bij te dragen aan de doelstellingen van de vaccinatiestrategie, ontwikkelt de overheid een communicatiecampagne gericht op het informeren en overtuigen van mensen. Daarbinnen is een ontwikkeling waarneembaar naar meer doelgroepgerichte communicatie. Ook zet de overheid in op het faciliteren en ondersteunen van mensen bij het halen van hun vaccinatie. Naast de communicatiecampagne zijn de persconferenties een nieuw en belangrijk middel van het kabinet om het brede publiek te bereiken.²¹ Vanaf het najaar van 2021 speelt er een politieke discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van vaccinatieplicht. Hiervoor wordt echter nadrukkelijk niet gekozen.

Informeren en overtuigen

Het hoofddoel van communicatie over vaccineren²² is om mensen te informeren en te overtuigen. Massale vaccinatie voor een pandemie is een nieuw verschijnsel en dus wil het kabinet mensen duidelijk en transparant voorlichten over de vaccinatieoperatie, en uitleggen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.²³ Zoals uit de volgende citaten blijkt, gaat het kabinet ervan uit dat wanneer de overheid zich een betrouwbare partij toont – door betrouwbare informatie te verstrekken – het maatschappelijk draagvlak en vertrouwen voor vaccinatie onder de bevolking behouden zou blijven:

En daarom moeten we het goede gesprek voeren over vragen en zorgen van alle mensen zo goed mogelijk adresseren, het belang van vaccineren uitleggen en daar helder en eerlijk over communiceren. [...] Deze aanpak moet ertoe leiden dat mensen weten waar ze betrouwbare informatie kunnen vinden en geholpen worden, en het draagvlak voor de belangrijke keuzes die hier moeten worden gemaakt voldoende groot blijft.

(TK 2020/2021d: 14)

Ik vind het van groot belang dat zoveel mogelijk mensen zich laten vaccineren tegen het coronavirus. Feitelijke en toegankelijke informatie over de COVID-19-vaccins en vaccinatie speelt daarbij een belangrijke rol. Dit is belangrijk voor het maatschappelijk vertrouwen.

(TK 2020/2021f: 11)

Tegelijk realiseert de overheid zich dat emoties en onzekerheid, bijvoorbeeld over de langetermijneffecten van vaccins, ook een belangrijke rol spelen bij de keuze tussen wel of niet vaccineren. Om mensen te helpen omgaan met twijfels en emoties zet de overheid eveneens in op het verstrekken van feitelijke en juiste informatie:

Omdat de COVID-19 vaccins ook vragen, twijfels en emoties oproept, zetten we extra in op het beantwoorden van die vragen en het ingaan op twijfels, het weerspreken van desinformatie en het steeds weer verwijzen naar de feitelijk juiste

²¹ De teksten van de persconferenties werden door speechschrijvers van het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) geschikt gemaakt voor het algemene publiek. Na afloop van het voorlezen van die teksten volgde een aantal vragen en antwoorden tussen de pers en de minister-president en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Om de persconferenties toegankelijk te maken voor slechthorenden en laaggeletterden, zette de overheid tijdens de persconferenties een gebarentolk in en werden de persconferenties achteraf in eenvoudige taal vertaald.

²² Voorafgaand aan de vaccinatiecampagne, toen de vaccins nog niet beschikbaar waren, was er vooral sprake van massacomunicatie om mensen voor te bereiden op de komst van vaccins, en hen te informeren over hoe de vaccinatieoperatie er in grote lijnen uit zou gaan zien. Als snel kwam daar het element van de prioritering bij: wie zouden het eerste aan de beurt zijn en waarom? Voor deze communicatieboodschappen werden verschillende massamedia kanalen ingezet. Vanaf april 2021 werden sommige daarvan ook in verschillende talen aangeboden.

²³ Volgens de methodiek van dilemmalogica 'waarbij de communicatie erop gericht is het publiek mee te nemen in de onzekerheden, de afwegingen en keuzes waarvoor de overheid staat uit te leggen, en te beargumenteren waarom de overheid tot bepaalde keuzes is gekomen' (OVV 2022).

informatie. We gaan daartoe waar mogelijk in gesprek om te horen over twijfels en ideeën die er leven, en om te kunnen informeren of verwijzen, en geruststellen waar dat kan.

(TK 2020/2021d: 13)

Voorlichting moet volgens de overheid desinformatie rond de vaccins tegengaan en mensen helpen om een bewuste en overwogen keuze te maken over vaccinatie. Ook bij emotionele barrières wordt dus in eerste instantie (voorjaar 2021) gekozen voor een aanpak met feitelijke informatie. Andere typen interventies worden pas in een later stadium (in de loop van 2021) ingezet (zie de volgende paragraaf: '(Doelgroep)specifieke interventies'). Gedragskennis – wetenschappelijke kennis over hoe mensen keuzes maken en daarnaar handelen²⁴ – wordt aan het begin van de vaccinatiestrategie volgens beleidsmedewerkers wel geraadpleegd, maar niet door iedereen even belangrijk gevonden als de 'hardere' kennis. Daarnaast beschrijft een respondent dat gedragsinterventies door de minister van VWS niet effectief en daadkrachtig genoeg werden geacht, terwijl burgers juist behoefte zouden hebben aan een daadkrachtige overheid.

[De minister] vertrouwde er niet op dat het [gedragsinterventies] voldoende effect zou hebben en was bang en overtuigd dat als het te slap zou zijn dat hij er dan vervolgens voor verantwoordelijk voor zou worden gehouden – terecht, hij was er ook voor verantwoordelijk natuurlijk. Dus hij wilde echt stevig ingrijpen en durfde niet te vertrouwen op andere vormen.

(respondent 17)

Naast het bieden van voorlichting probeert de overheid mensen ook te overtuigen van de noodzaak van vaccinatie. Zoals uit het volgende citaat blijkt, appelleert de overheid in haar communicatieboodschap daarbij vooral aan het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen. Vaak wordt daarbij gebruikgemaakt van een dubbel argument: je vaccineert voor jezelf én voor anderen. Zo stelt minister De Jonge in een kamerbrief dat mensen een verantwoordelijkheid hebben 'naar zichzelf, naasten, en andere, meer kwetsbare mensen.' (TK 2020/2021d: 2). Ook tijdens persconferenties roept het kabinet mensen nadrukkelijk op om zich solidair op te stellen naar anderen. Naarmate de pandemie langer duurt, wordt die roep om solidair te zijn steeds explicieter. Zo stelt minister De Jonge in de persconferentie van 14 september 2021:

Ook de komende tijd zullen we een beroep moeten doen op elkaars solidariteit. [...] En ook vaccineren is een daad van solidariteit: door jezelf te beschermen, bescherm je ook elkaar, en de vrijheid die we met elkaar herwonnen hebben. [...] Tot die tijd houden we het risico dat de zorg overbelast raakt door de mensen die niet gevaccineerd zijn en dus dat het ziekenhuisbed niet beschikbaar is dat jij, of je partner, jouw moeder, jouw broer – nodig heeft voor die operatie waarop al een tijd wordt gewacht.

(Rijksoverheid 2021g)

Naast het beroep op verantwoordelijkheidsgevoel en solidariteit, worden ook de persoonlijke voordelen van vaccineren door de overheid benadrukt via verleidende argumenten. Bijvoorbeeld door de belofte van herwonnen vrijheid en door het accent te leggen op de persoonlijke bescherming die vaccinatie biedt:

Om terug te gaan naar de situatie waarin je gewoon met vrienden je verjaardag kan vieren, je oma kunt knuffelen, niet meer elke dag thuis werkt en weer lekker naar een concert of het voetbalstadion kunt.

(Rijksoverheid 2020c)

Hét grote verschil met vorig jaar is dat de meesten van ons inmiddels zijn gevaccineerd. En gelukkig maar, want wie volledig is gevaccineerd, heeft een 25 keer kleinere kans met corona op de intensive care terecht te komen. Vaccineren werkt, dus tegen iedereen die nog twijfelt zeg ik: haal die prik en bescherm jezelf.

(Rijksoverheid 2021h)

²⁴ Aangereikt door experts van de RIVM Gedragsunit en communicatie-experts van het gedragsteam van de Dienst Publieke Communicatie.

(Doelgroep)specifieke interventies

Naast de algemene communicatiecampagne besluit het kabinet in de loop van 2021 om de communicatiemiddelen en -inhoud steeds verfijnder af te stemmen op verschillende doelgroepen. Zo zet de overheid in op fijnmazige communicatie om specifieke doelgroepen die nog onzeker waren over vaccinatie, te overtuigen:

En daar gaan we alles aan doen; iedere groep waar de vaccinatiegraad laag is wordt gericht benaderd. We doen er alles aan om alle twijfels, alle vragen, alle drempels weg te nemen om een zo hoog mogelijke vaccinatiegraad te bereiken.
(Rijksoverheid 2021g)

Daarbij wordt ook de focus op feitelijke informatie vanuit de overheid als overtuigingsmiddel verbreed. De overheid zoekt hierbij de samenwerking met partijen die dicht bij mensen staan en hun vertrouwen genieten, zoals huisartsen en jongerenwerkers. De verwachting is dat van hen de boodschap eerder zou worden aangenomen dan van de overheid - zeker onder groepen bij wie het vertrouwen in de overheid toch al laag is. Daarnaast zet het kabinet in op verhalen van patiënten, familieleden, zorgprofessionals, wetenschappers en waar mogelijk bekende Nederlanders om mensen bewust te maken van de voordelen van vaccinatie:

Naast feitelijke informatie bieden we ook verhalen aan, van patiënten, van familieleden, van zorgprofessionals en wetenschappers. Met de inzet van verschillende ambassadeurs die voor specifieke groepen herkenbaar zijn, sluiten we aan bij uiteenlopende doelgroepen in kanaal, vorm en taal. Hiervoor wordt samenwerking gezocht met artsen en experts op het gebied van corona en vaccinatie. Waar mogelijk vragen we bekende Nederlanders om de boodschap te ondersteunen.
(TK 2020/2021g: 34)

Volgens beleidsmedewerkers is er een verschuiving naar een meer diverse en doelgroepgerichte communicatiebenadering te zien in de communicatiecampagne. Volgens hen komt die verschuiving onder andere door de beschikbaarheid van meer onderzoek en kennis die aan het begin van de coronacrisis nog ontbrak. Volgens de beleidsmedewerkers is er in de loop der tijd meer informatie verzameld over (de leefsituatie van) bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld door onderzoek uit te zetten via de Corona Gedragsunit van het RIVM. Toch zijn er nauwelijks gesprekken gevoerd met mensen uit die doelgroepen. Volgens een respondent praatte men vooral met vertegenwoordigers (respondent 16). De afstand tussen doelgroepen en beleid bleef volgens de respondent daardoor ook vrij groot. Ook kende men de praktische behoefte en diepere emoties van burgers/doelgroepen over de impact van beleid op hun leven niet goed:

Maar zeg maar die diepere emotie, dat zijn bureaumedewerkers van een koepel die tegen mij zeggen: 'nou X, iedereen gaat heel boos worden!'. Dat is prima. Maar als je ziet hoe boos iemand daadwerkelijk wordt, heeft dat natuurlijk wel een andere emotionele impact op je. [...] Een [kennis] van mij is [dokter], ik heb dit met haar besproken. [...] En zij liet mij ook wel voelen wat voor emoties dit oproept als je dit [registreren van de vaccinatiestatus van zorgmedewerkers] wel zou doen. Dus het is wel heel zonde, want als je die emoties veel beter kent, dan is dat helpend, denk ik. Dat je weet van, oké voor ons is het een democratische beslissing, maar zij voelt zich in de beroepseer aangetast.
(respondent 16)

Nieuwe vorm van crisiscommunicatie: persconferenties voor algemeen publiek

Een belangrijke en nieuwe vorm van crisiscommunicatie is de persconferentie. Volgens een beleidsmedewerker zijn de persconferenties, die live op televisie en internet worden uitgezonden en door miljoenen mensen werden bekeken, aanvankelijk bedoeld als communicatiemiddel voor de pers. Al snel blijkt echter dit ook een snelle manier om burgers rechtstreeks te bereiken. Deze communicatievorm kent enkele bijzondere aspecten die invloed hebben op de beelden die naar burgers werden gecommuniceerd.

Met de persconferenties krijgen de minister-president en de minister van VWS een eigen podium om namens de overheid het volk toe te spreken. De communicatiemedewerkers bereiden de teksten van de persconferenties voor, maar omdat zij direct door personen worden uitgesproken, mag het ook best een wat persoonlijker verhaal worden, aldus deze respondent:

Elk kanaal mag daarin ook wel, af en toe een iets andere toon hebben, dus als iets direct uit de mond van de minister komt mag het best wel op zijn manier zijn en wij zijn echt van de meest mogelijk genuanceerde, eerlijke overheidscommunicatie waarin wij echt proberen om [...] heel Nederland het gevoel te geven dat wij alle meningen en gevoelens meenemen. Dat was wel echt [...] de voorwaarde.

(respondent 18)

Daarbij kiest de minister van VWS volgens een respondent soms zijn eigen woorden die inhoudelijk afwijken van de vooraf opgestelde woordvoeringslijn. De toon en de woorden die de bewindspersonen kiezen, bepalen volgens respondenten mede hoe de beleidsboodschap bij mensen overkomt.

Vooral die positieve insteek [ontbrak], dus mensen motiveren, ondersteunen, dat ontbrak soms. Daar was gewoon geen ruimte voor, omdat er weer een hele rij nieuwe maatregelen aangekondigd moesten worden. Dus dan was het gewoon heel feitelijk van: dit en dit en dit gaat er gewoon gelden vanaf die datum. Soms was het er wel, ik denk dat vooral de minister-president het wel... en de speechschrijver ook dus, meer die empathie erin heeft gelegd, en die positieve vibe zat daar voor mijn gevoel soms wel in.

(respondent 15)

Volgens sommige respondenten is de boodschap die in persconferenties wordt gecommuniceerd soms stelliger over vaccinatie, normatiever en minder positief van aard dan het geschreven beleid in kamerstukken en de overige overheidscommunicatie.

Ik denk dat minister De Jonge toen [uitgesproken voorstander was van vaccinatie]. Daar heeft hij ook wel uitspraken over gedaan in de media, maar daar was hij heel stellig in, ook in persconferenties.

(respondent 13)

Dit laatste wordt ook benoemd door toenmalig secretaris generaal Erik Gerritsen, die tot 1 juni 2021 als hoogste ambtenaar het ministerie van VWS leidde, in een interview met de Correspondent (De Hoog et al. 2021).

Beleidsmedewerkers geven aan zich soms zorgen te maken over de toon van de persconferenties ten aanzien van ongevaccineerden. Zij werkten aan het faciliteren van een geïnformeerde keuze tussen wel en niet vaccineren, terwijl de keuze om je niet te laten vaccineren in de persconferenties negatief werd neergezet.

Faciliteren en ondersteunen

In de loop van 2021 komt uit gedrags- en publieksonderzoek steeds meer kennis beschikbaar waaruit blijkt dat bij een aanzienlijk deel van de ongevaccineerde mensen het probleem niet zozeer was dat ze niet willen, maar dat ze het door een praktische barrière (bijvoorbeeld een grote afstand tot priklocatie) niet kunnen, niet weten of niet in de gelegenheid zijn. Zoals de volgende citaten laten zien, zet de overheid vanaf de zomer van 2021 verschillende interventies in om de fysieke en sociale barrières van vaccinatie zo veel mogelijk weg te nemen of te verlagen en verschillende groepen te bereiken:

Alle GGD-regio's zijn gericht op het bereiken van specifieke doelgroepen. De uitvoering is regio- en doelgroepspecifiek, variërend van mobiele prikbusen en pop-up locaties in bijvoorbeeld wijkcentra en kerken, tot het gericht toeleiden van doelgroepen naar GGD-vaccinatiestraten. Deze activiteiten bieden de mogelijkheid om laagdrempelig, veelal zonder afspraak en dichtbij huis, op een herkenbare plek binnen te komen lopen. Hiermee worden fysieke barrières weggenomen.

(TK 2020/2021e: 36)

[...] Dat liep allemaal via de GGD's, niet direct via het ministerie maar via de GGD's. Die hebben daar ook allemaal analyses gemaakt over welke groepen er wel en niet goed bereikt werden en waarom niet, en soms blijft het nog steeds een beetje gissen. En die hebben daar ook allemaal activiteiten opgezet, prikbusen, huisartsen op markten, moskeeën die mee gingen doen, elke prik is er een. En zo werd er ook echt wel tegenaan gekeken op dat moment. In het begin dus niet, in het begin ging het echt over de massa, vanaf vorig jaar zomer ging het heel erg om te kijken naar de rest.

(respondent 17)

Daarnaast gebruikt de overheid al sinds het begin van de vaccinatiecampagne gedifferentieerde communicatiemiddelen om tegemoet te komen aan de verschillende (kennis)behoefte van specifieke doelgroepen. Zo wordt voor zwangere vrouwen, laaggeletterden en anderstaligen, scholieren en studenten verschillend voorlichtingsmateriaal ontwikkeld in zowel gesproken en geschreven vorm als in visuele vorm (bv. Steffie voor laaggeletterden).

Geen vaccinatieplicht

Het kabinet kiest er bewust voor om vaccinatie niet te verplichten. Een belangrijke reden om vaccinatie niet (indirect) te verplichten is omdat dwang of drang het draagvlak voor vaccinatie zou ondermijnen, zoals blijkt uit het volgende citaat uit de kamerbrief van de minister van VWS van 20 november 2020:

Ik zal het belang van vaccineren dan ook blijven benadrukken, waarbij geen sprake zal zijn van een (indirecte) verplichting. Dwang en drang kunnen het draagvlak voor vaccinatie ondermijnen.
(TK 2020/2021d: 2)

Maar ook juridische en ethische argumenten, zoals de integriteit van het lichaam, spelen een belangrijke rol. Met het vorderen van de vaccinatiestrategie komt deze keuze echter onder druk te staan door politieke druk, ethische dilemma's en juridische vraagstukken. Deze vraagstukken bevinden zich volgens het kabinet midden in het spanningsveld van de 'collectieve verantwoordelijkheid om de vaccinatiegraad te verhogen en zo elkaar te beschermen enerzijds en de vrijheid (zoals individuele zelfbeschikking, godsdienstvrijheid en lichamelijke integriteit) van mensen anderzijds' (TK 2020/2021g: 34). Ook het coronatoegangsbewijs roept de vraag op of dat een feitelijke vorm van vaccinatiedrang of -dwang was.

Volgens respondenten is er tijdens de coronacrisis grote politieke druk om zware beleidsinstrumenten in te zetten, bijvoorbeeld het registreren van vaccinatiestatus voor zorgmedewerkers (respondent 16). Ook wordt er door economiegerichte ministeries voor een vaccinatieplicht gepleit (respondent 17). Andersom zijn bepaalde beleidsinstrumenten voor sommige coalitiepartners onbespreekbaar:

Maar rondom vaccinatieplicht is ook heel duidelijk politieke discussie met emotionele argumenten. ChristenUnie was er absoluut op tegen en CDA ook, maar de ChristenUnie heel duidelijk: dat ging gewoon niet gebeuren. Discussie over 2G is natuurlijk ook gevoerd en dat is ook een element om te proberen te stimuleren in vaccinatiegraad, dat je alleen nog maar naar de kroeg kan als je gevaccineerd bent geweest of het gehad hebt. Dat leidde al wel snel tot politieke en emotionele politieke argumenten. Daar was de ChristenUnie ook geen voorstander van en dat heeft het ook nooit gehaald.
(respondent 17)

Volgens respondenten knellen of botsen juridische, politieke en ethische kaders bij het vraagstuk of vaccinatie wel of niet verplicht moest worden gesteld. Ook blijken sommige juridische kaders onverenigbaar met elkaar. Een vaccinatieplicht is vanuit het ene grondrecht wenselijk, maar was strijdig met een ander grondrecht. Een respondent legt dit uit:

Je tast mensen hun burgerrecht aan [in geval van vaccinatieplicht], maar ja, het verplicht sluiten van zaken, dat is ook een aantasting van de vrijheden in de samenleving en hetzelfde geldt eigenlijk ook voor het niet bieden van onderwijs, dat is ook een grondrecht.
(respondent 10)

De afwegingen die daarover worden gemaakt, leiden uiteindelijk tot het besluit van het kabinet om vaccinatie niet te verplichten. De (keuze)vrijheid van mensen heeft het meeste politieke draagvlak, en in ethische zin is de integriteit van het lichaam een heel zwaarwegend argument.

4.2.2 Mensbeelden

Nu we de beleidstheorie achter het covid-vaccinatiebeleid hebben geschetst, gaan we vervolgens in op welke veronderstellingen over mensen daarin een rol spelen en welke mensbeelden we daarin herkennen. In het covid-vaccinatiebeleid zien we vier dominante onderliggende mensbeelden: de welwillende rationeel-individualistisch georiënteerde mens, de welwillende sociaal-georiënteerde mens, de (medisch) kwetsbare mens en de onwelwillende niet-sociale en onverantwoordelijke mens. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte samenvatting en duiding van de mensbeelden in het covid-vaccinatiebeleid.

De welwillende rationeel-individualistisch georiënteerde en verantwoordelijke mens

Ten eerste zien we in de doelstelling van het covid-vaccinatiebeleid het ideaalbeeld van de rationeel-individualistisch georiënteerde mens terug. Mensen zouden rationele keuzes maken op basis van feitelijke informatie en als het ware een kosten-baten afweging maken, gericht op hun eigen belang.

Dit mensbeeld wordt impliciet duidelijk als men naar de onderliggende logica van de hoofdcommunicatieboodschappen van de overheid kijkt. Zo zien we terug dat aangenomen wordt, of in ieder geval gehoopt, dat met het vooruitzicht van een 'beloning' in de toekomst, mensen gemotiveerd worden om zich in het heden te laten vaccineren. Mensen worden door de overheid gezien als rationele actoren die een afweging maken tussen kosten (vaccinatie) en baten. De beloning: een mooie zomer; vrijheid:

Het is belangrijk dat zoveel mogelijk mensen zich laten vaccineren. Dat wordt ons ticket naar meer vrijheid. Hoe meer mensen zich laten vaccineren, hoe eerder we straks – in de loop van 2021 – stap voor stap terug kunnen naar ons leven van voor het corona-tijdperk.
(Rijksoverheid 2020d)

Het beleid doet een beroep op de rationele, individualistisch georiënteerde aard van mensen, gebaseerd op drie onderliggende veronderstellingen. Ten eerste de aanname dat mensen eerder hun verantwoordelijkheid nemen om zich te laten vaccineren als ze weten dat daar iets tegenover staat. Zij maken als het ware een kosten-baten afweging voor zichzelf. Ten tweede is er de aanname dat Nederlanders veel waarde hechten aan hun individuele vrijheid. Zij willen zo snel mogelijk gevaccineerd worden zodat de beperkende maatregelen kunnen worden ingetrokken en zij hun vrijheid terug krijgen. Die individuele vrijheid was bovendien een belangrijke reden om vaccinatie niet te verplichten. Ten derde blijkt uit de interventies de aanname dat mensen rationele afwegingen maken op basis van feitelijke informatie. Twijfels, vragen en emoties over vaccinatie worden gezien als iets dat kan of moet worden weggenomen middels juiste informatie over het vaccin. Desinformatie over het vaccin, of de werking of veiligheid ervan, wordt door de overheid als belangrijke reden benoemd waarom mensen twijfelen over vaccinatie of weigeren om zich te laten vaccineren: 'Mensen die twijfelen over vaccineren, doen dat vaak omdat ze persoonlijke vragen of zorgen hebben. Ook kunnen ze onbetrouwbare of onjuiste informatie hebben gekregen via sociale media, vrienden of familie' (Rijksoverheid 2021i). Hierin schuilt het beeld van de rationele mens die, als hij of zij beschikt over de juiste informatie, een weloverwogen keuze kan maken. Namelijk: om zich te laten vaccineren.

De overheidscommunicatie was er daarom op gericht de juiste informatie af te zetten tegen de vermeende desinformatie, en mensen te helpen desinformatie te herkennen. Er werd uitgegaan van de gedachte dat iemand die desinformatie herkent deze zal verwerpen en de voorkeur zal geven aan de juiste informatie, en er dan van overtuigd zal raken dat hij zich moet laten vaccineren. Deze laatste redeneerstap wordt door het kabinet echter niet expliciet gemaakt, zoals het volgende citaat laat zien: 'vrije meningsuiting [staat] altijd voorop. De aanpak van desinformatie is er daarom vooral op gericht om mensen zo goed mogelijk te informeren, zodat zij zich bewust worden van het bestaan van desinformatie, deze kunnen herkennen en ook zelf hun mening over een onderwerp kunnen vormen' (TK 2021/2022a: 82). Deze neutrale formulering wekt de indruk dat de uitkomst van 'zelf hun mening vormen' niet uitmaakt. Dat conflicteert met de andere boodschap die expliciet werd gecommuniceerd tijdens de persconferenties: kiezen voor vaccineren is de enige verstandige keuze: 'Of je je wel of niet laat vaccineren is een vrije keuze. Maar de verstandige keuze is om het wél te doen' (Rijksoverheid 2021g). Hier komen in feite twee mensbeelden samen: dat van de *autonome* mens die zijn eigen keuzes maakt op basis van rationele afwegingen en volledige (correcte) informatie en dat van de *verantwoordelijke-verstandige* mens die door vaccinatie zijn verantwoordelijkheid neemt jegens zichzelf en de gemeenschap. Door deze twee mensbeelden tegelijkertijd aan mensen over te brengen, wekt de overheid de indruk dat deze mensbeelden altijd in overeenstemming zijn. Zoals uit het volgende citaat blijkt, berust dit dan ook op de impliciete redenering dat correct geïnformeerd zijn tot slechts één keuze (ten gunste van vaccinatie) leidt:

We willen er alles aan doen om te zorgen dat mensen hun keuze maken op basis van betrouwbare informatie. Vaccinatie beschermt jezelf en de mensen om je heen tegen het virus en is verantwoord en veilig.
(Rijksoverheid 2021i)

Voor veel beleidsmedewerkers is dit mensbeeld heel vanzelfsprekend. Het past goed bij het beeld dat zij van zichzelf en hun omgeving hebben. In de analyse van de interviews valt op dat rijksbeleidsmedewerkers van VWS en daarbuiten een vrij homogene groep vormden, niet alleen qua opleidingsniveau en functieprofiel, maar ook qua opvattingen over vaccinatie. Zoals de volgende citaten laten zien konden zij zich daardoor niet altijd goed inleven in burgers met radicaal andere opvattingen over vaccinatie, en hadden hier in hun persoonlijke omgeving ook weinig mee te maken. Tegelijkertijd waren de beleidsmakers zich ook bewust van hun homogeniteit, en hun afstand tot 'de gewone burger' en het idee dat zij anders over vaccinatie kunnen denken:

Ik vind het soms wel lastig want ik snap zelf, vanuit mijn eigen belevingswereld, niet zo goed waarom je het niet zou doen als, nou ja. [...] Er zijn miljarden prikken over de hele wereld gezet, als je kijkt naar het aantal bijwerkingen op het aantal prikken dat is gezet, dan valt dat best wel mee. Dus ik probeer er op zo'n manier naar te kijken, en ik merk dan dat ik het aan de ene kant heel erg interessant vind als iemand daar niet op die manier naar kan kijken. Aan de andere kant denk ik ook van: hoe gaan we nader tot elkaar komen en hoe moet ik dat nou doen?
(respondent 14)

Ergens speelt dat [de homogeniteit van de groep] mee hè, uiteindelijk zijn we... Dat is een probleem wat in de breedte bij de Rijksoverheid geldt: er zijn gewoon heel veel hoogopgeleide, witte mensen. Die zaten wel aan één kant van het spectrum bij de vaccinatie. [] En ik denk ook dat de samenleving dat ook voelt en ziet dat dat ook een beetje de tegenstelling is.
(deelnemer focusgroep)

Onze analyse laat echter wel zien dat er gedurende de pandemie een verschuiving en diversifiëring van het rationele individualistische mensbeeld plaatsvond bij de beleidsmedewerkers en in de kamerbrieven. De communicatiestrategie bestond in het begin vooral uit het bieden van feitelijke informatie over vaccinatie en over de urgentie ervan, gericht op een rationele overweging. Gaandeweg ontstond er ook aandacht voor emotionele en sociale motieven voor twijfels, zoals wantrouwen jegens de overheid sociale druk. Daarbij werden ook andere typen communicatie-instrumenten ingezet die daarop inspelden. Er was dus sprake van een verschuiving van beleid dat primair gericht was op kunnen en willen, naar beleid dat ook aandacht had voor wat mensen moeten en mogen van hun sociale omgeving. Deze verschuiving is vooral zichtbaar in de kamerbrieven en in (berichtgeving over) de publiekscampagnes. In de persconferenties zien we een ontwikkeling in tegengestelde richting (zie hierna de paragraaf over 'de onwelwillende vaccinatieweigeraar' en ook Schaper en Hartman 2023).

De welwillende sociaal-georiënteerde mens

Naast het beeld van de welwillende individualistisch-georiënteerde mens zien we in de overheidscommunicatieboodschappen een ander onderliggend dominant mensbeeld, namelijk dat van de welwillende sociaal-georiënteerde mens. Dit mensbeeld is even rationeel als zijn individualistische tegenhanger, maar maakt afwegingen gericht op het collectief in plaats van het individu. Met name tijdens de persconferenties, die zich rechtstreeks tot de burgers richtten, werd de bereidheid tot vaccinatie gepresenteerd als positief voorbeeldgedrag dat vanzelfsprekend gesteund en gevolgd wordt door iedereen. Zoals bijvoorbeeld uit het volgende citaat duidelijk wordt, schetsten de persconferenties in december 2020 het beeld dat iedereen in Nederland zo snel mogelijk gevaccineerd zou willen worden. Mensen zouden zichzelf en elkaar willen beschermen, in het bijzonder de kwetsbare groepen in de samenleving: 'En die vaccinatie, daar ziet iedereen naar uit. Het liefst zouden we allemaal denk ik een vakje op de kalender alvast inkleuren wanneer we zelf aan de beurt zijn, ik wel in ieder geval, maar dat gaat niet' (Rijksoverheid 2020b). Dit ideaalbeeld van de welwillende mens wijkt af van het empirische mensbeeld dat in de kamerbrieven in de periode december 2020 tot september 2021 wordt beschreven, namelijk dat niet iedereen (onmiddellijk) gevaccineerd wil worden.

Daarnaast wordt het halen van de korte- en langetermijndoelstellingen door het kabinet gezien als de verantwoordelijkheid van iedereen (TK 2020/2021g). Het mensbeeld van de sociaal-georiënteerde mens die zijn verantwoordelijkheid neemt komt ook tot uiting in de centrale boodschap van de covid-communicatiestrategie: 'Alleen samen krijgen we corona onder controle'. Dit ging over alle coronamaatregelen en was gericht op alle mensen. Op basis van deze communicatiestrategie werden alle

inwoners van Nederland aangesproken op hun saamhorigheid en hun verantwoordelijkheid naar elkaar. Dat vaccinatiebereidheid door de overheid als positief voorbeeldgedrag wordt gezien, blijkt ook uit het discours tijdens de persconferenties, waar het bijvoorbeeld gaat over 'elkaar beschermen' of 'dat we ons met elkaar vaccineren'. Dit taalgebruik suggereert een soort saamhorigheid, maar ook een zekere afhankelijkheid van elkaar. Impliciet zit onder deze boodschap ook een normatief waardeoordeel: vaccinatiebereidheid is goed en sociaal gedrag dat de oplossing voor de pandemie dichterbij brengt. Niet vaccineren staat voor slecht en niet-sociaal gedrag, dat leidt tot chaos en collectieve onmacht.

De (medisch) kwetsbare mens

Naast de twee hiervoor geschetste ideaalbeelden ging de vaccinatiestrategie uit van een kleine, in principe welwillende, medisch kwetsbare groep, die moet worden beschermd. Kwetsbaarheid werd door de overheid in het begin van de pandemie primair gedefinieerd op basis van medische kenmerken. Mensen die als 'kwetsbaar' werden gezien, waren degenen met het grootste fysieke gezondheidsrisico. Het beeld van de kwetsbare mens is in deze casus geen wezenlijk ander mensbeeld. De mensen die tot deze groep behoren *willen* zich wel, maar *kunnen* zich niet altijd laten vaccineren. Zij werden impliciet gezien als groep die door fysieke, medische omstandigheden, een uitzondering vormden op de twee eerder genoemde ideaalbeelden die zich uit sociale en rationele overwegingen laten vaccineren.

In zowel de prioritering van de vaccinatiestrategie als ook de crisisaanpak van de overheid was het medisch/epidemiologisch perspectief leidend. Dat het label 'kwetsbaar' alleen vanuit gezondheids-perspectief werd gehanteerd had volgens respondenten tot gevolg dat andere kwetsbare groepen (bijvoorbeeld jongeren) pas veel later aandacht kregen in beleid. Het epidemiologisch perspectief in de crisisaanpak betekende volgens de respondenten dat emoties van groepen burgers niet altijd als valide of gegrond werden beschouwd door mensen in de politieke en ambtelijke top, die de besluiten namen, maar ook door de beleidsmedewerkers van VWS zelf. Andere (gezondheids)problemen en kwetsbaarheden, zoals psychische klachten, eenzaamheid en leerachterstanden, waren volgens respondenten bovendien lange tijd secundair. Later vond hier door kritiek van buitenaf en voortschrijdend inzicht wel een verschuiving in plaats, zowel in het beleid als in de perceptie van sommige beleidsmedewerkers. Zo beschrijft een van de respondenten hoe er in eerste instantie werd aangekeken tegen de mentale problemen die ontstonden tijdens de pandemie, en dan vooral bij jongeren:

Een beetje verwende jeugd, zo zat ik er echt in, eerlijk is eerlijk. En gaandeweg kan ik niet ontkennen dat de lockdowns en de sociale maatregelen die we genomen hebben heel erg ingegrepen hebben op het leven van jongeren met name. [Dat] had een veel grotere impact dan ik gedacht had in eerste instantie. Daar zit een verschuiving in, heb ik daarin meegemaakt. (respondent 12)

De onwelwillende, niet-sociale en onverantwoordelijke mens: de vaccinatieweigeraar

Achter het ideaalbeeld van de sociaal-georiënteerde mens die zijn verantwoordelijkheid neemt en zich laat vaccineren, en het mensbeeld van de rationeel-individualistische mens die zich door middel van redelijke argumenten en beloningen laat motiveren of activeren tot vaccinatie, ligt de veronderstelling dat mensen in principe welwillend zijn. Uit de probleemstelling rondom de vaccinatiecampagne blijkt echter dat niet-vaccinatiebereidheid een voortdurend onderdeel van de probleemsituatie is; niet iedereen staat welwillend tegenover vaccinatie. Van (een deel van) de groep mensen die zich niet wilde laten vaccineren ontstond het beeld dat zij onwelwillend, niet-sociaal en onverstandig zouden zijn. Dit beeld werd vooral tijdens persconferenties gecommuniceerd.

De kamerbrieven uit de periode december 2020 tot september 2021 getuigen van het besef dat niet iedereen zich wil of kan laten vaccineren. De veronderstellingen over de vaccinatiebereidheid en -motivatie van mensen worden in deze brieven daarbij steeds bijgesteld aan de hand van nieuwe inzichten uit onderzoeken.

Het besef dat niet iedereen zich zal laten vaccineren wordt ook erkend door de minister van VWS, na afloop van een persconferentie tijdens de vraag-en-antwoordsessie: 'Er zullen altijd mensen zijn die niet gevaccineerd zijn. Soms omdat ze niet willen, soms omdat ze niet kunnen' (Rijksoverheid 2021).

In de discussie rondom mensen die zich niet willen laten vaccineren werd door de tijd heen steeds meer onderscheid gemaakt tussen mensen die zich niet *kunnen* laten vaccineren, maar dat wel zouden willen (de medisch kwetsbare groep en mensen die praktische drempels ervaren) en mensen die zich niet *willen* laten vaccineren. Bij die laatste groep werd in de vaccinatiestrategie onderscheid gemaakt tussen mensen die twijfelen en mensen die echt niet willen en zich niet laten overtuigen. Voor twijfelende burgers werden gerichte communicatiestrategieën toegepast – zij werden in eerste instantie als in principe rationele, verantwoordelijke mensen beschouwd die bijvoorbeeld vanwege misinformatie, angst of sociale druk nog geen keuze hebben gemaakt. Voor de groep die standvastig bij het besluit bleef om zich niet te laten vaccineren, werd door de overheid de bewuste keuze gemaakt om geen communicatiemiddelen in te zetten. Dit blijkt uit een commissiebrief van oktober 2021:

Er is in Nederland een kleine groep pertinente 'weigeraars'. Ook is er een groep van mensen die twijfelen, bang zijn of een andere reden hebben om zich (nog) niet te laten vaccineren. Op de groep weigeraars hebben we ons bewust niet hoofdzakelijk gericht, want we moeten realistisch zijn in wat we kunnen bereiken. We richten ons meer op de mensen die twijfelen of hun vaccinatie om een andere reden uitstellen.

(VWS 2021: 21)

Met name de groep met de meest extreme anti-maatregelen- en anti-vaccinopvattingen werd volgens respondenten buiten beschouwing gelaten (respondenten 12 en 18).

In de persconferenties leek het onderscheid tussen verschillende soorten mensen die zich niet willen laten vaccineren, en hun motieven, soms echter naar de achtergrond te verdwijnen. Zo uitte de minister van VWS bijvoorbeeld, na afloop van een persconferentie in maart en mei 2021 tijdens de vraag-en-antwoordsessie met de pers, expliciet kritiek op de keuze van mensen om zich niet te laten vaccineren: 'Ik heb helemaal geen begrip voor mensen die zich niet willen laten vaccineren. Nul begrip, nul begrip' (Rijksoverheid 2021k).

In een andere persconferentie gaf de minister aan dat degenen die zich niet laten vaccineren daar volgens hem geen goede of geldige reden voor hebben: 'En er zijn eigenlijk maar heel weinig redenen, ongeveer nul, om je niet te laten vaccineren' (Rijksoverheid 2021l). Door de keuze en onderliggende redenen om zich niet te laten vaccineren als niet-geldig te beschouwen, lijken twijfels en zorgen van mensen die zich niet (willen) laten vaccineren door de overheid niet serieus te worden genomen. De persconferenties communiceerden impliciet het beeld dat mensen die zich niet willen laten vaccineren onverstandig en niet rationeel handelen. Volgens een respondent heerste het sentiment dat mensen die zich niet wilden laten vaccineren 'niet zo [moeten] zeuren, [en] gewoon een prik [moeten] laten zetten' (respondent 16). Ook werden zij aangesproken op hun verantwoordelijkheid naar anderen in de samenleving. De kamerbrief van 13 augustus 2021 schetst het volgende dilemma:

Hoe om te gaan met vrijheden in een samenleving waarin het grootste deel gevaccineerd en beschermd is en een klein deel nog niet. Mag de vrijheid van de één om zich niet te laten vaccineren, de vrijheid beperken van de groep die dat wel heeft gedaan? En hoe kunnen we daarbij rekening houden met degenen die zich niet kunnen laten vaccineren? En moet de samenleving als geheel de kosten dragen van toegangstesten van degenen die niet gevaccineerd willen zijn. Dat terwijl iedereen de kans heeft gehad om zich te laten vaccineren?

(TK 2020/2021e: 15)

In de persconferentie van dezelfde datum wordt dit 'dilemma' ook naar burgers gecommuniceerd. In deze en latere persconferenties worden mensen die zich niet willen laten vaccineren impliciet verantwoordelijk gehouden voor het voortbestaan van de pandemie:

Het [is] niet de vraag of, maar wanneer deze mensen besmet raken als ze zich niet laten vaccineren. Worden ze in groten getale en in korte tijd besmet, dan kunnen we opnieuw een groot probleem krijgen in de zorg. Dan moeten er opnieuw te veel mensen in het ziekenhuis en op de IC's worden opgenomen. En dat kan niet. De rek is er al heel lang uit in de zorg. Weer een nieuwe golf coronapatiënten, maakt gewoon dat andere mensen geen toegang meer hebben tot zorg, die net zo goed nodig is.

(Rijksoverheid 2021g)

Daarmee worden zij ook verantwoordelijk gehouden voor de noodzaak van vrijheidsbeperkende maatregelen. Wie zich niet laat vaccineren zorgt ervoor dat anderen in Nederland vrijheden worden ontzegd, lijkt in de persconferentie van 13 augustus 2021 te worden gesteld:

Wat we moeten voorkomen is dat de hele samenleving last [gaat] hebben van het feit dat een wijk zich beroerd heeft laten vaccineren, of een groep zich beroerd heeft laten vaccineren. Kortom, wat we willen is de maatregelen veel gericht uitwerken. Maar er kan een moment komen [...] dat je toch wel weer landelijke maatregelen moet trekken.
(Rijksoverheid 2021d)

Mensen die niet bereid waren tot vaccinatie of hier niet welwillend tegenover stonden werden tijdens persconferenties impliciet neergezet als onverantwoordelijk en niet-sociaal. Dit negatieve beeld van mensen die zich niet wilden vaccineren dat in de persconferenties werd gecommuniceerd, strookte echter niet met het meer diverse en genuanceerde mensbeeld in het schriftelijke beleid (kamerbrieven) over de covid-vaccinatiestrategie en andere communicatiemiddelen. Verschillende respondenten maakten zich zorgen over de gevolgen van het mensbeeld dat in de persconferenties doorklonk. Volgens hen zou de dwingende toon kunnen bijdragen aan een 'wij-zij'-zienswijze in de samenleving (deelnemer focusgroep; respondent 16) en een averechts effect kunnen hebben op twijfelaars.

Het mensbeeld in het covid-vaccinatiebeleid geduid en samengevat

Samengevat zien we vier mensbeelden terug in het covid-vaccinatiebeleid, namelijk dat van de rationele, individualistische mens, de verantwoordelijke en sociale mens, de (medisch) kwetsbare mens, en dat van de onwelwillende, niet-sociale en onverantwoordelijke mens – een beeld dat vooral tijdens de persconferenties werd gecommuniceerd. De meeste mensen vallen volgens de overheid in de eerste twee categorieën. In de kern gaat het beleid uit van welwillende, rationele mensen die worden overtuigd door middel van feitelijke informatie – ook de mensen die in eerste instantie twijfelen. Zij maken een overweging ofwel gericht op hun individuele belang en vrijheid, ofwel op het collectieve belang. Uit dit mensbeeld volgt beleid dat mensen informeert en ondersteunt en hen verder een vrije keuze laat – een aanpak die ook door juridische en politieke argumenten werd ondersteund. Daarbij gaat het beleid er echter wel van uit dat vaccinatie de logische uitkomst is van die vrije keuze; dat vaccinatie de enige wenselijke, verstandige en sociale keuze is. Tijdens de persconferenties wordt de bereidheid tot vaccinatie regelmatig als vanzelfsprekend neergezet. Het beeld van de welwillende en rationele mens die zich laat vaccineren is een normatief ideaal, maar wordt daardoor ook een empirische verwachting. Als we deze beelden naast het schema van Schneider en Ingram leggen (tabel 4.2), past dit beeld bij mensen die willen en kunnen.

Bij mensen die nog twijfelden over vaccinatie nam de overheid vanaf het begin van de vaccinatiecampagne aan dat dit niet kwam doordat ze zich principieel niet willen laten vaccineren, maar doordat ze verschillende soorten barrières (fysiek, emotioneel, sociaal, functioneel) ervaren die hen tegenhouden om zich te laten vaccineren. Deze barrières kunnen volgens de overheid grotendeels door middel van beleidsinterventies, zoals doelgroepspecifieke voorlichting, overtuiging en ondersteuning, weggenomen worden. In de beleidsinterventies om deze mensen te bereiken zien we een gedifferentieerd mensbeeld: de regering beseft dat verschillende groepen mensen verschillende dingen nodig hebben om de mogelijkheid van vaccinatie te kennen en ernaar te handelen. Met de komst van meer onderzoek naar de motieven van mensen om zich al dan niet te laten vaccineren, kwam er daarbij ook aandacht voor sociale en emotionele barrières en interventies die daarop aansluiten. In de loop van de coronacrisis werd het rationele individualistische mensbeeld genuanceerd: mensen laten zich niet alleen leiden door rationele afwegingen en feitelijke informatie, maar ook door emoties als angst en gevoelens van wantrouwen, en door hun sociale omgeving. Niet alleen kunnen en willen spelen een rol, maar ook moeten en mogen.

Tabel 4.2 Mensbeelden in het LLO-beleid naar willen en kunnen

		valentie (willen)	
		welwillend/positief	onwelwillend/negatief
macht (kunnen)	(zelf) in staat tot gedragsverandering	bevoordeelden <i>de rationele, welwillende sociaal of individueel georiënteerde mensen die zich laten vaccineren</i>	mededingers <i>'pertinente weigeraars' die zich niet willen laten vaccineren, impliciet gezien als niet-verstandig en niet-sociaal</i>
	niet (zelf) in staat tot gedragsverandering	afhankelijken <i>medisch kwetsbare burgers; burgers die barrières ervaren</i>	afzijdigen

Bron: SCP; gebaseerd op Gebhardt en Feijten (2022) en Schneider en Ingram (1993)

Daarnaast zag de overheid zich geconfronteerd met mensen die zich niet laten vaccineren. Er was een kleine groep die zich best zou willen laten vaccineren, maar dat om medische redenen niet kon. Dit is volgens de overheid de medisch kwetsbare groep waarmee rekening gehouden moet worden en die men moet ondersteunen en beschermen. Dit geldt ook voor de burgers die praktische drempels ervaren bij vaccinatie: de overheid zet zich in om die drempels weg te nemen. Zij vallen linksonder in het schema van Schneider en Ingram (tabel 4.2).

Tot slot zijn er de mensen die zich volgens de overheid wel kunnen laten vaccineren, maar dat niet willen. Zij vallen rechtsboven in het schema. In de loop van de covidcrisis ontstond daarbij het mensbeeld van de onwelwillende vaccinatieweigeraar: een kleine groep van pertinente weigeraars die zich niet wil laten vaccineren. In de loop van de tijd werd duidelijk dat hun barrières om zich niet te laten vaccineren vanwege principiële overwegingen onomstootbaar zijn en daarom ook niet middels beleidsinterventies weg genomen kunnen worden. Zij werden door de overheid tijdens de persconferenties, soms impliciet en soms expliciet, in een negatief licht geplaatst. Omdat zij niet de, door de overheid beoogde, verstandige en sociale keuze maakten, werden zij impliciet neergezet als onverstandig en niet-sociaal. Andere beleidsdocumenten en instrumenten laten echter een neutraler en gedifferentieerder beeld zien van mensen die zich niet lieten vaccineren.

5 Conclusie en slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk brengen we alle bevindingen kort samen. In paragraaf 5.1 geven we een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens plaatsen we in paragraaf 5.2 de bevindingen in context en formuleren we handelingsperspectieven voor beleidsmakers. In paragraaf 5.3 vatten we de hoofdboodschap van dit rapport samen en in paragraaf 5.4 blikken we vooruit naar vervolgonderzoek.

5.1 Conclusie: de twee cases naast elkaar

De hoofdvraag van dit rapport luidde als volgt: *Welke impliciete en expliciete mensbeelden zijn aanwezig in beleid ten aanzien van de beleidsdossiers 'Leven lang Ontwikkelen' en de 'covid-vaccinatiestrategie?'* Concluderend kunnen we de vraag als volgt beantwoorden. Als we de twee cases naast elkaar leggen valt het op dat er, ondanks de grote verschillen in thematiek en beleidscontext, toch een aantal in het oog springende overeenkomsten zijn als het gaat om mensbeelden. In beide dossiers herkennen we het ideaalbeeld van de rationele, autonome mens die keuzes maakt in zijn of haar eigen belang en daarbij vooruit kan kijken naar de toekomst, zich daarbij verantwoordelijk opstelt en welwillend tegenover de beleidsdoelstellingen staat. Dit ideaalbeeld vormt voor een groot deel de verwachtingen over hoe mensen daadwerkelijk zijn en hoe zij op het beleid zullen reageren. Tegelijkertijd erkent de beleidsmaker dat de gemiddelde burger ook menselijk is en niet altijd aan het ideaal voldoet, we zien verschillende nuancerings van het ideaalbeeld. Daarnaast zien we twee groepen die (in verschillende mate) als uitzondering op het ideaal-gemiddelde beeld worden gezien: een groep die wel wil maar niet kan, en een groep die niet wil maar wel kan. Aan die eerste groep wordt impliciet een positief waardeoordeel gekoppeld: zij zijn kwetsbaar en verdienen ondersteuning. Aan de tweede groep, die we tegenkomen bij de covid-casus, wordt impliciet en soms expliciet een negatief oordeel gekoppeld: niet-verstandig, niet-sociaal. We lichten elk van deze beelden toe.

De rationele, autonome mens

Ten eerste zien we zowel bij het beleid voor Leven Lang Ontwikkelen als bij de covid-vaccinatiestrategie het uitgangspunt van een rationele, autonome mens die keuzes maakt in zijn of haar eigen belang en daarbij vooruit kan kijken naar de toekomst. In beide dossiers gaat het beleid er in principe van uit dat als mensen de mogelijkheden krijgen (bv. door middel van financiële of andere ondersteuning) en worden geïnformeerd over de urgentie en het belang van het beleidsdoel, zij er vaak voor zullen kiezen om aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen of zich laten vaccineren. Volgens de overheid is dat immers in hun eigen belang.

De verantwoordelijke mens

Ten tweede wordt in beide cases een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van mensen. Er wordt verondersteld dat in het verlengde van het individuele belang ook een collectief belang ligt: elkaar beschermen en de samenleving open houden in het geval van covid, en een functionerende arbeidsmarkt in het geval van LLO. In beide cases wordt waarde gehecht aan autonomie en vrije keuze, maar er wordt verwacht dat mensen die vrije keuze op een verantwoordelijke manier maken. Of concreter: dat zij, als zij de keuze hebben, zich laten vaccineren of bijvoorbeeld een arbeidsmarktrelevante opleiding volgen. Mensen worden daarmee ook verondersteld zich sociaal op te stellen. Waar dit in het LLO-beleid grotendeels onder de oppervlakte blijft, wordt deze verwachting in het covid-dossier wel uitgesproken. Anders dan bij LLO wordt in de covid-casus expliciet een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van burgers naar de samenleving en de (kwetsbare) medemens. Die verantwoordelijkheid wordt in de persconferenties expliciet onderdeel van de communicatiecampagne om mensen over te halen zich te laten vaccineren. Het beeld van het autonome individu met vrije keuze en het beeld van de verantwoordelijke sociale mens blijken hier op gespannen voet met elkaar te staan. Bij LLO is de impliciete aanname dat wanneer mensen in hun eigen belang handelen, dat zich automatisch vertaalt in collectief gewenste uitkomsten.

De welwillende mens

Een derde overeenkomst tussen de twee cases is dat het beleid er in eerste instantie van uitgaat dat mensen welwillend tegenover het beleidsdoel staan. De meeste mensen zouden in principe beschikken over ‘leerbereidheid’ en ‘vaccinatiebereidheid’, of zouden die door middel van de juiste informatie en stimulans kunnen ontwikkelen. Daarbij zien we binnen het LLO-beleid overigens een brede en inclusieve opvatting van leren en ontwikkelen, waarin ook informeel leren tijdens het werk een plek heeft. Lage deelname aan LLO of vaccinatie werd in eerste instantie verklaard door het niet kunnen; door de drempels die mensen ervaren, of door een gebrek aan goede informatie. Zoals al werd aangestipt, zijn die drempels de focus van een groot deel van de beleidsinterventies. Binnen het LLO-beleid wordt leerbereidheid benoemd als een uitdaging en er is aandacht voor de complexiteit van de oorzaken van lage deelname aan LLO. Maar ook daar richt het beleid zich vooral op de drempels die mensen ervaren, en niet op mensen die om andere redenen andere keuzes maken. Ook dit kan volgens beleidsmedewerkers een legitieme uitkomst van de ‘eigen regie’ zijn, maar dat wordt in het beleid niet expliciet benoemd. Voor de uiteindelijke deelname aan LLO is intrinsieke motivatie volgens beleidsmedewerkers een belangrijke voorwaarde.

Het beeld van de welwillende mens sluit aan bij het (politieke) ideaal van eigen verantwoordelijkheid, vrije keuze en eigen regie. De twee onderzochte cases laten zien dat dit ideaalbeeld soms ook wordt toegepast als empirische verwachting: het beleid gaat ervan uit dat mensen zich welwillend opstellen tegenover het beleidsdoel. Bij het covid-dossier bleek echter dat niet iedereen bereid was om zich te laten vaccineren, waardoor de (hoge) gewenste vaccinatiegraad in gevaar kwam. Het beeld van de welwillende burger bleek dus voor een deel van de mensen niet te kloppen. Er bleken voor sommige mensen fundamentele redenen te zijn om zich niet te laten vaccineren, zoals een gebrek aan vertrouwen in het vaccin of de overheid, of bijvoorbeeld religieuze overwegingen.

De confrontatie tussen het mensbeeld en een deel van de burgers in de covid-casus had twee ontwikkelingen in het mensbeeld tot gevolg: enerzijds een nuancering en diversifiëring van het rationele mensbeeld, anderzijds een alternatief beeld van de onwelwillende vaccinatieweigeraar. Hier komen we in de volgende paragraaf op terug. Bij het LLO-beleid zijn eventuele verschillen tussen het welwillende mensbeeld en de praktijk minder zichtbaar. Deelname aan LLO is vrijwillig en de gevolgen van lage LLO-deelname voor de samenleving zijn minder direct zichtbaar dan de gevolgen van de vaccinatiegraad, waarbij een lage vaccinatiebereidheid negatieve gevolgen had voor de langetermijnstrategie rondom covid.

Diversifiëring, nuancering en verharding

Het hiervoor geschetste ideaalbeeld werd door beleidsmedewerkers in beide dossiers regelmatig genuanceerd. Bij deze nuanceringen ligt de nadruk vooral op variatie in wat mensen *kunnen*. Beleidsmedewerkers gaan niet uit van volledige rationaliteit maar eerder van een beperkte rationaliteit, waarbij mensen geen uitgebreide kosten-baten afweging om tot de ideale beslissing te komen. Deze nuanceringen en contextualisering van landen, mede gedreven door feedback vanuit de uitvoering, reacties van buiten en het maatschappelijk debat – ook in het beleid ‘op papier’. We zien dit in beide cases terug in een deel van de beleidsinstrumenten. Deze beleidsinstrumenten houden rekening met de rol van de (sociale, culturele, fysieke) omgeving van mensen en met verschillen tussen mensen in wat zij kunnen en nodig hebben. Zo ontstond er bijvoorbeeld binnen de covid-vaccinatiestrategie gaandeweg meer aandacht voor de onderliggende oorzaken en redenen waarom mensen zich niet lieten vaccineren. Doordat de vaccinatiegraad in bepaalde wijken en regio’s achterbleef, en er meer kennis beschikbaar kwam over kenmerken van mensen die zich wel en niet lieten vaccineren, ontstond meer inzicht in de sociale, cognitieve en praktische barrières die mensen ervoeren, of tegengestelde overtuigingen die zij hadden. De urgentie van de situatie, de hevigheid van het politiek-maatschappelijke debat, de directe feedback vanuit de praktijk en nieuwe informatie uit onderzoek leidden tot het bijstellen en diversifiëren van het mensbeeld van beleidsmedewerkers, in kamerbrieven en de publiekscampagne.

Bovendien laat de covid-casus zien dat naast een nuancering en verschuiving van een dominant mensbeeld ook een verharding van een alternatief, extremer mensbeeld binnen een dossier kan optreden als tegenhanger van het dominante mensbeeld. Zo ontstond door de confrontatie van het welwillende (rationele en sociale) mensbeeld met de realiteit van mensen die niet gevaccineerd wilden worden

tegelijktijd het beeld van de onwelwillende ‘vaccinatieweigeraar’. Wie zich niet wilde laten vaccineren, werd impliciet en later ook expliciet als niet-sociaal en onverstandig gezien.

Dit beeld werd vooral in de persconferenties gecommuniceerd, een specifieke vorm van crisiscommunicatie waar burgers direct worden aangesproken. Geschreven beleid, zoals kamerbrieven en nieuwsberichten, schetst een neutraler beeld van deze groep mensen. Dit verschil laat zien, dat het mensbeeld in ‘het’ beleid niet altijd eenduidig is.

Alles bij elkaar laten deze ontwikkelingen zien dat mensbeelden en hun werking niet volledig statisch zijn, maar ook dynamisch. We signaleren in beide cases geen fundamentele omslag in het mensbeeld, maar wel kleine veranderingen in de onderzochte periode. De mensbeelden ontwikkelen zich in een wisselwerking met de beleids- en maatschappelijke context, en afhankelijk van die context gebeurt dat incrementeel over een lange tijd of juist acuut en snel. Ook de manier waarop mensbeelden zich ontwikkelen kan verschillen tussen, maar ook binnen een beleidsdossier. De covid-casus laat daarnaast zien dat mensbeelden bij beleid niet altijd eenduidig zijn. Ook toont dit dossier dat er zowel sprake kan zijn van een nuancering of diversifiëring van het dominante mensbeeld, als ook een verharding die kan leiden tot een extremer mensbeeld als tegenhanger – als een pendule die de andere kant op slaat.

De mens in kwetsbare positie

Tot slot zien we in beide cases het beeld van de kwetsbare mens, die door omstandigheden gerelateerd aan zijn eigenschappen, ervaringen of omgeving, niet zelf in staat is om die verantwoordelijke en rationele keuzes te maken. Deze mensen verdienen volgens de beleidsmakers ondersteuning, aanmoediging en bescherming. De overheid is er om de drempels voor deze mensen weg te nemen zodat zij die keuzes wel kunnen maken en naleven. Ook dit mensbeeld en de prominente aanwezigheid ervan in beleid heeft een basis in de politieke kaders en rolopvatting van de overheid, en hangt sterk samen met opvattingen over eigen verantwoordelijkheid. De kwetsbare mens vormt in het beleid als het ware de uitzondering op de rationele, autonome en verantwoordelijke mens. Zij willen wel, maar kunnen (nog) niet. Daar waar mensen het niet zelf kunnen, ligt een rol voor de overheid. Bij LLO gaat het daarbij om verschillende vormen en gradaties van niet kunnen; de kwetsbare mens en rationele autonome mens vormen een soort continuüm van mensen die meer en minder ondersteuning nodig hebben. Men gaat er binnen het LLO-beleid echter wel vanuit dat wanneer de barrières tot leren en ontwikkelen in worden opgeheven, iedereen uiteindelijk in staat is tot proactief loopbaangedrag.

De definitie van wie kwetsbaar is wordt sterk door het politieke, ambtelijke, maatschappelijke debat bepaald en ingevuld aan de hand van de specifieke probleemdefinitie of beleidsdoelstelling. Bij LLO zijn dit de mensen die relatief weinig deelnemen aan leren en ontwikkelen en het grootste risico lopen dat hun baan verandert of verdwijnt. Bij covid ging het (in eerste instantie) om de mensen die de grootste gezondheidsrisico's lopen wanneer zij besmet worden met het virus.

Daarbij valt het op dat zich in beide cases in de onderzochte periode een ontwikkeling lijkt voor te doen naar meer doelgroep-specifiek en gediversifieerd beleid, en dat het beeld van wie kwetsbaar is zich door de tijd heen ontwikkelt. In termen van mensbeelden zien we in beide cases meer aandacht voor de verschillen tussen (groepen) mensen en meer aandacht voor de mensen in kwetsbare positie. Bij de covid-vaccinatiestrategie werden kwetsbare groepen bijvoorbeeld in eerste instantie onderscheiden op basis van hun (fysieke) gezondheid. Onder invloed van herhaalde signalen van maatschappelijke organisaties en overheidsadviseurs, verbreedde het beeld van kwetsbaarheid zich en werden ook mensen die ernstige sociale gevolgen van de pandemie ervaren, zoals jongeren. Ook in het LLO-beleid is er de laatste jaren een verschuivende aandacht bij beleidsmakers voor (het beeld van) de mens in een kwetsbare positie te zien en voor meer sturing in het beleid. Dit komt mede door de toenemende urgentie van LLO als gevolg van personeelstekorten en een verschuiving in het maatschappelijk sentiment als gevolg van de toeslagenaffaire die vanaf 2017 aan het licht kwam.

5.2 Handelingsperspectieven

Dit rapport laat zien dat het zinvol kan zijn om mensbeelden in beleid te expliciteren en hier op te reflecteren. Het geeft inzicht in de vraag voor wie het beleid op welke manier werkt en maakt (onbedoelde) in- en uitsluitingsmechanismen zichtbaar. Het onderzoek biedt ook een aantal aanknopingspunten voor hoe je in het beleidsproces rekening kunt houden met mensbeelden. Er bestaat geen allesomvattend mensbeeld dat voor iedereen past, maar er zijn wel manieren om het mensbeeld te expliciteren en te onderzoeken voor welke groepen mensen het beleid misschien anders uitpakt dan gewenst. Vervolgens zijn er manieren om, indien nodig, rekening te houden met wie buiten het ‘standaard’ mensbeeld valt en daarmee eventuele negatieve gevolgen van het dominante mensbeeld te beperken. We formuleren vier handelingsperspectieven voor beleidsmedewerkers, gericht op het ontwikkelen van beleid, het kiezen van beleidsinstrumenten en op de communicatie over en naar burgers. Daarbij plaatsen we de bevindingen uit dit onderzoek in een bredere maatschappelijke en wetenschappelijke context.

1 **Reflecteer aan de voorkant en gedurende het beleidsproces op mensbeelden**

In beide onderzochte beleidsdossiers werd gaandeweg bijgestuurd op mensbeelden, in reactie op signalen uit de uitvoering, onderzoek en het maatschappelijk debat. Maar het onderzoek laat ook zien dat er al veel ligt besloten in de politieke kaders van het beleid. Dit maakt het lastig om achteraf meer fundamenteel bij te sturen (RVS 2021; zie ook Van Echtelt et al. 2019). Bovendien kunnen mensbeelden effecten teweeg brengen bij mensen die zich moeilijk laten herstellen (RVS 2021; Schaper en Hartman 2023).²⁵ Daarom adviseren we ambtenaren om vroeg in het beleidsproces expliciet te reflecteren op hun eigen mensbeelden en het onderliggende mensbeeld van het beleid dat zij ontwikkelen.

Een concrete manier om dit te doen is om de beleidstheorie te expliciteren, en de achterliggende aannames over hoe mensen zijn en zich gedragen te toetsen aan de ervaringen van burgers, uitvoeringsorganisaties, experts en andere betrokkenen. Voor het expliciteren en toetsen van mensbeelden in beleid kunnen beleidsmedewerkers gebruikmaken van inzichten vanuit ‘realistische evaluatie’, zoals gebruikt in deze studie (zie § 3.1). Deze evaluatie richt zich op de context en de onderliggende mechanismen. De benadering probeert te verklaren waarom een interventie (wel of niet) werkt door na te gaan wat werkt, voor wie, onder welke omstandigheden en waarom? (Pawson en Tilley 1997).

In dit rapport hebben we elementen van deze benadering toegepast om het geheel aan veronderstellingen de relaties tussen doeleinden en middelen, oorzaken en gevolgen, en waarden en normen, achter het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie op hoofdlijnen te expliciteren. Dit bleek een vruchtbare manier om de belangrijkste aannames over mensen in het beleid te achterhalen. Dit maakte het ook mogelijk om te doordenken hoe beleid voor verschillende groepen mensen uit kan pakken. Het hielp ook om potentiële tegenstrijdigheden in aannames over mensen bloot te leggen – bijvoorbeeld wanneer er sprake is van verschillende beleidsdoelen of verschillende verwachtingen van mensen die kunnen botsen. Dit rapport laat zien dat (de invulling van) mensbeelden en beleidsdoelen sterk met elkaar verweven zijn, maar dat hier ook spanning tussen kan ontstaan. Zo bleek in de covid-casus het ideaalbeeld van de autonome mens die eigen keuzes maakt in de praktijk niet automatisch samen te gaan met ideaalbeeld van de ‘verantwoordelijke’ en ‘sociale’ mens, die zich laat vaccineren. Ook in het geval van LLO gaat de beleidsmaker er (impliciet) vanuit dat individuele vrijheid en eigen regie en de collectieve doelen van het beleid (op de arbeidsmarkt) in elkaars verlengde liggen. Dat wanneer mensen zelf de regie krijgen over hun ontwikkeling, zij verantwoordelijke keuzes vanuit arbeidsmarktperspectief maken. Het expliciteren van de beleidstheorie en onderliggende aannames over mensen maakt het mogelijk om deze aannames te bevragen en te toetsen aan wetenschappelijke- en praktijkkennis, maar ook aan de perspectieven van de doelgroep. Een realistisch perspectief op mensen vraagt immers om het perspectief van mensen. Dit sluit aan bij de eerdere oproepen van het SCP en anderen, om meer oog te hebben voor het burgerperspectief en om burgers te betrekken bij de beleidsvorming (Van Gool et al. 2022; Putters 2022; Verloof 2022).

²⁵ Dit zien we bijvoorbeeld bij de recente ontwikkelingen rondom de bijstand. Er worden belangrijke aanpassingen gedaan in de Participatiewet om het mensbeeld van de calculerende burger bij te stellen. De aanpassingen moeten er onder andere voor zorgen dat mensen in de bijstand mantelzorg kunnen verlenen, giften ontvangen of bijverdienen zonder daar voor te worden gestraft (TK 2021/2022b).

In de beleidspraktijk wordt de beleidstheorie lang niet altijd expliciet gemaakt en in nog minder gevallen getoetst. De inzichten vanuit deze benadering kunnen door beleidsmakers echter gebruikt worden voor een denkexercitie over mensbeelden bij de beleidsontwikkeling of het uitvoeren van een volwaardige *ex-ante* beleidsevaluatie om voorafgaand aan de invoering van beleid de beoogde beleidsdoelen en de voorgenomen beleidsinstrumenten te analyseren (met het oog op onderliggende mensbeelden). Het uitvoeren van een dergelijke *ex-ante* beleidsevaluatie maakt het mogelijk om mensbeelden een plek te geven in de strategische keuzes bij de beleidsvoorbereiding en in een systematische verantwoording over het gevoerd beleid (Beleidsverbetercyclus 2023). De analyse van achterliggende mensbeelden zou bijvoorbeeld een plek kunnen krijgen bij (periodieke) beleidsevaluaties die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet (Cw), Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), Heroverwegingen of het Beleidskompas (Toolbox Beleidsevaluaties 2023). De Raad van State heeft hierin al een eerste stap gezet door mensbeelden op te nemen in haar beoordelingskader. Ook de ontwikkelingen rondom de Participatiewet zijn in dit licht interessant. In de kamerbrief *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse* (juni 2022) erkent het kabinet dat de Participatiewet (P-wet) en de uitvoering daarvan in de praktijk problemen kan veroorzaken voor een deel van de mensen (TK 2021/2022c). Het mag volgens het kabinet in deze brief niet zo zijn dat mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur worden bestempeld (TK 2021/2022c). Mede om bovengenoemde redenen is in het recentste coalitieakkoord opgenomen dat wetten voortaan beoordeeld zullen worden op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid en waar nodig verbeterd zullen worden. Het expliciteren van en reflecteren op de beleidstheorie en onderliggende mensbeelden kan een waardevol uitgangspunt vormen bij deze exercitie.

Dit vraagt echter ook iets van de organisatiecultuur bij de overheid.²⁶ Het expliciteren van en reflecteren op mensbeelden die achter de beleidstheorie schuilen vereist een zekere mate van openheid. Naast politiek-bestuurlijke draagvlak vraagt dat van betrokken actoren om een lerende instelling en openstaan voor andersoortige argumenten en informatie (Dror 2003). Vervolgens is er ruimte nodig om te experimenteren en te leren van fouten, in plaats van fouten af te straffen (Hillmann en Guenther 2021). Recent onderzoek laat echter zien dat dit nog niet vanzelfsprekend is (Van der Meulen en Van Nuenen 2023; van Gestel 2023). Dit rapport onderstreept het belang van het recente maatschappelijk debat omtrent ambtelijk vakmanschap en politiek-ambtelijke verhoudingen (zie Aharouay en Logtenberg 2023; Wille 2023; Jansen 2023; De Witt Wijnen en Wieringa 2021).

2 Kijk verder dan doenvermogen alleen – kijk aan de voorkant naar kunnen, willen, moeten en mogen

Dit onderzoek laat zien dat het beeld van de rationele, autonome, welwillende en verantwoordelijke mens, dat sinds de jaren tachtig met de opkomst van het neoliberalisme, een belangrijke plaats heeft ingenomen in het denken van de overheid (Peeters en Drosterij 2012; RVS 2021), nog steeds dominant aanwezig is in beleid. Dit mensbeeld wordt door onderzoekers regelmatig bekritiseerd, omdat het een onrealistisch beroep zou doen op de zelfredzaamheid van mensen (Putters 2022; WRR 2017; Van Echtelt et al. 2019; Oomkens et al. 2022; Tiemeijer 2021; De Kluizenaar et al. 2022; Nationale Ombudsman 2018). Er zou meer aandacht nodig zijn voor het doenvermogen van mensen: de niet-cognitieve vermogens van mensen, zoals een doel stellen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleiding en tegenslag (WRR 2017).

In de twee door ons onderzochte cases zien we dat er, in lijn met deze kritieken, aandacht is voor de zelfredzaamheid (inclusief het doenvermogen) van mensen. We zien een nuancering van wat mensen *kunnen* en zien dat hier in de vormgeving van beleidsinstrumenten rekening mee wordt gehouden. In beide cases wordt ingezet op extra ondersteuning voor mensen die dit nodig hebben en is er aandacht voor de toegankelijkheid van subsidieregelingen of vaccinatielocaties. Dit onderzoek laat echter ook zien dat er (in eerste instantie) nog relatief weinig aandacht is voor wat mensen willen, moeten en mogen, en dat dat wel belangrijk is. Het niet-willen wordt in het beleid vooral toegeschreven aan drempels die met beleid kunnen worden weggenomen, of door een gebrek aan urgentiebesef. Meer fundamentele redenen, zoals het hebben van andere prioriteiten of overtuigingen worden niet of later geadresseerd, of kunnen met de beschikbare beleidsinstrumenten niet altijd worden beïnvloed – LLO veronderstelt

²⁶ Zie ook de recente reflectie op de verhoren van bij de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid (Schmidt en Bernards 2023). De auteurs signaleren een contrast tussen het mensbeeld van de oud-bewindspersonen en dat van de betrokken ambtenaren. Die laatsten kregen volgens de auteurs onvoldoende ruimte om het dominante mensbeeld aan de kaak te stellen

immers intrinsieke motivatie. Wat mensen moeten en mogen en de rol van de sociale omgeving, lijkt in mindere mate, of in een later stadium van de beleidsontwikkeling een plek te krijgen. Binnen het LLO-beleid is de 'leercultuur' bijvoorbeeld wel een belangrijk begrip, maar instrumenten gericht op het versterken daarvan bestaan voor een groot deel uit bewustwordingscampagnes voor werknemers en werkgevers en raken daarmee ook vooral aan het kunnen en willen.

Een manier om kunnen, willen, moeten en mogen mee te nemen in beleid is om beleidsinstrumenten af te stemmen op verschillende behoeften van mensen en te variëren in de interventielogica achter beleidsinstrumenten. Verschillende soorten mensen vragen om verschillende typen interventies om een gedragsverandering te bewerkstelligen (WRR 2017; Sirovatka en Spies 2017; Westerveen en Kruiter 2020). In de beide onderzochte cases komen we ook een aantal voorbeelden tegen van interventies waarbij het achterliggende mechanisme wordt afgestemd op de doelgroep en uitgaat van de specifieke drempels die zij ervaren of behoeften die zij hebben. Binnen het LLO-beleid zien we bijvoorbeeld een brede interpretatie van leren en ontwikkelen, waarin niet alleen aandacht is voor formeel leren in de schoolbanken, maar ook voor allerlei vormen van informeel leren op de werkvloer. Leren en ontwikkelen betekent verschillende dingen voor verschillende mensen. Bovendien is er aandacht voor de rol van werkgevers en hun rol bij het creëren van een leercultuur. Zij worden gestimuleerd om scholings- en ontwikkelbehoefte in kaart te brengen, ontwikkelgesprekken in te voeren en praktijkleerplaatsen of bedrijfsscholen op te zetten. Ook wordt er nagedacht over een model met leerambassadeurs of leernetwerken waarbij werknemers elkaar motiveren. Ook bij de covid-vaccinatiestrategie zien we voorbeelden van een bredere blik op mensen. Zo was er een groeiende aandacht voor gedragskennis bij het bereiken en benaderen van verschillende doelgroepen, waarbij niet alleen werd ingezet op feitelijke informatie, maar ook op rolmodellen en lokale gemeenschappen. Daarnaast ontstond er gaandeweg meer aandacht voor de verschillende motieven en overwegingen van niet-gevaccineerde mensen. Dit werd uiteindelijk een belangrijk uitgangspunt van de communicatiecampagne.

3 Kijk met een integrale blik naar de rollen van mensen

Naast het kunnen, willen, moeten en mogen, is het bij het ontwerpen van beleid van belang om rekening te houden met de verschillende rollen die mensen in het dagelijks leven vervullen. Overheidsbeleid is vaak versnipperd, terwijl burgers hun tijd, energie en aandacht altijd over verschillende domeinen van hun leven verdelen (Verbeek-Oudijk et al. 2023). Dit zien we ook terug in de hier onderzochte beleidsdossiers. In het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie worden groepen mensen bestempeld als 'kwetsbaar' (of 'in een kwetsbare positie'). Er wordt daarbij uitgegaan van een specifiek aspect of domein waarop mensen kwetsbaar zijn en ondersteuning nodig hebben, die past bij het specifieke beleidsprobleem of beleidsdoel. Bij LLO gaat het om groepen mensen die een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Bij de covid-vaccinatiestrategie ging het, in eerste instantie, om de mensen die vanuit medisch perspectief de meeste risico's lopen. Tegelijkertijd weten we uit ander onderzoek dat kwetsbaarheid per definitie een samenspel is van verschillende factoren – van verschillende problemen in combinatie met een gebrek aan hulpbronnen (De Klerk et al. 2021; Vrooman et al. 2023). In LLO-beleid wordt weldegelijk gekeken naar de onderliggende oorzaken van de lage LLO-deelname van kwetsbare groepen die zich op andere domeinen bevinden. Die oorzaken, zoals bepaalde persoonlijkheidskenmerken, gezondheid en (mantel)zorgtaken, liggen echter voor een deel buiten de scope van het beleid.

De domeinspecifieke benadering van burgers heeft gevolgen voor wie in de praktijk waarschijnlijk gebruik zal maken van ondersteuning, bijvoorbeeld: mensen die bijvoorbeeld een financiële drempel ervaren, en wie niet. Denk bijvoorbeeld aan mensen die vanwege gezondheidsredenen of mantelzorgtaken niet aan LLO doen (vgl. Roeters en Vlieg 2022 over het kinderopvangbeleid²⁷). En voor welke problemen wel worden geadresseerd of geprioriteerd, zoals de fysieke gezondheidsproblemen bij het covid-vaccinatiebeleid, en welke niet, zoals mentale gezondheidsproblemen van jongeren. Daarnaast kan die benadering leiden tot een overvraging van burgers en overheidsbeleid dat 'met zichzelf concurreert om dezelfde schaarse tijd van mensen' (Verbeek-Oudijk et al. 2023: 14), bijvoorbeeld wanneer de overheid zowel van

²⁷ De hervorming van het kinderopvangstelsel richt zich vooral op mensen in hun rol op de arbeidsmarkt, met het doel om mensen meer uren te laten werken. Het eerdere doel om ook kansengelijkheid te bevorderen verdween naar de achtergrond. De interventie waarvoor werd gekozen – 'gratis' kinderopvang – levert voordeel op voor vermogende ouders, maar kan voor ouders met lage inkomens juist een averechts effect hebben (Roeters en Vlieg 2022).

burgers verwacht dat zij meer werken en zich ontwikkelen, als dat zij (mantel)zorg verlenen. Om de gevolgen van beleid voor verschillende groepen burgers te overzien is het dus van belang om hen niet alleen te zien als bijvoorbeeld (potentiële) werkende, maar ook als (groot)ouder, buurtgenoot, mantelzorgverlener of vrijwilliger (zie ook Van Oudenhoven-van der Zee 2023). Bovendien laat het onderhavige onderzoek zien dat een verschuiving in beleidsprioriteiten en doelen ook een verschuiving in het dominante mensbeeld kan betekenen. Zo was er in het LLO-beleid een verschuivende aandacht voor het beeld van de mens in kwetsbare situatie. Nog recenter zien we dat er in het LLO-beleid meer aandacht wordt gevraagd voor de krapte op de arbeidsmarkt, dit vraagt wellicht om aandacht voor het potentieel in plaats van de kwetsbaarheid van mensen. Een brede, integrale blik op mensen, zou kunnen bijdragen aan beleid dat oog heeft voor die verschillende kanten van de mens.

Rekening houden met de verschillende rollen van mensen kan in de eerste plaats bij het ontwerpen van beleidsinterventies. In het hier onderzochte LLO-beleid vinden we daarvan een mooi voorbeeld: de inzet op het flexibiliseren van het onderwijsaanbod. Door het onderwijs flexibeler vorm te geven zou het beter aan moeten sluiten op de concrete wensen van verschillende mensen en beter te combineren zijn met andere rollen die mensen vervullen op het werk en in het gezinsleven. Dit is echter niet altijd mogelijk. Zoals de LLO-casus laat zien, vallen sommige barrières of kansen buiten het bereik van een bepaald departement of ministerie. Daarom is het van belang om verschillende beleidsdossiers op elkaar af te stemmen. Zijn er bijvoorbeeld, voor wie niet kan deelnemen aan LLO om redenen die buiten het bereik van het LLO-beleid vallen, interventies binnen andere domeinen die de gevolgen kunnen opvangen? Dit is voor burgers van groot belang. Recent onderzoek laat zien dat burgers, net als de overheid, de verantwoordelijkheid voor LLO bij zichzelf leggen en voor de overheid vooral een (financieel) ondersteunende rol zien. Het onderzoek laat echter ook zien dat zij op andere terreinen, zoals bestaanszekerheid, juist meer verantwoordelijkheid bij de overheid leggen. Burgers verwachten dus vanuit een ander beleidsterrein een vangnet voor wanneer zij niet aan LLO kunnen doen, of wanneer hun inzet voor LLO niet het gehoopte resultaat (duurzame inzetbaarheid) oplevert (Wagemans en Peters 2023).

Een integrale blik op mensen vraagt om samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen. De LLO-casus laat zien dat het betrekken van verschillende ministeries en departementen kan helpen om de verschillen tussen mensen en de verschillende rollen van mensen een plek te geven in beleid. De betrokkenheid van en interactie tussen verschillende ministeries en departementen met hun verschillende doelen, expertise en perspectieven, lijkt nuance en differentiatie aan te brengen in het mensbeeld in het beleid. Er worden immers meer perspectieven vertegenwoordigd en samengebracht, wat het tegelijkertijd ook moeilijker lijkt te maken om sterk te differentiëren in de (mate van) ondersteuning. Alle betrokkenen lijken het beste te willen voor de groepen die zij goed kennen en de thema's waar zij aan werken. Het integrale werken dat de laatste jaren in zwang is, vraagt dus niet alleen om een samenwerking tussen verschillende ministeries, maar ook om integraal denken, over de grenzen van domeinen en doelgroepen heen, en van daaruit het beleid te ontwerpen.

4 Heb oog voor de (impliciete) normatieve boodschap van beleid en leg keuzes en doelen aan burgers uit

Bewustzijn van de beeldvorming en de normatieve boodschap die de overheid met haar beleidskeuzes overbrengt aan haar burgers en begrip voor andere perspectieven is van groot belang, zeker in de huidige context van dalend politiek vertrouwen en de zorgen van burgers over polarisatie (Miltenburg et al. 2022). Dit onderzoek laat zien dat mensbeelden in beleid altijd een, soms expliciete maar vaak ook impliciete, normatieve boodschap omvatten. De twee onderzochte cases gaan in de kern uit van een positief, welwillend, rationeel en sociaal mensbeeld. In het licht van de toeslagenaffaire en andere voorbeelden waarbij het beeld van de onwelwillende 'calculerende' burger leidde tot hardvochtig beleid (zie Oomkens et al. 2022) stemt het optimistische, welwillende mensbeeld bovendien positief. Maar de specifieke invulling van de welwillende, rationele en sociale mens – als iemand die zich laat vaccineren en zich ontwikkelt op de arbeidsmarkt – heeft ook een keerzijde. Mensen die niet welwillend tegenover het beleidsdoel staan kunnen impliciet worden bestempeld als onwelwillend, irrationeel en onverantwoordelijk: het beeld van de onwelwillende vaccinatieweigeraar dat in de coronapersconferenties naar voren kwam. Wanneer beleidsmakers geconfronteerd worden met gedrag dat niet bij het positieve mensbeeld past, kan het positieve beeld dus omslaan in een negatief beeld. Dit is een patroon dat we ook herkennen uit het toeslagenbeleid. Het strenge beleid geënt op het beeld van de calculerende burger dat nu bekritiseerd

wordt, komt voort uit de zogenoemde Bulgarenfraude die in 2013 aan het licht kwam. Inwoners van Bulgarije bleken misbruik te maken van het 'naïeve' Nederlandse toeslagensysteem dat uitging van een (te) optimistisch mensbeeld, wat leidde tot grote politieke ophef (Frederik 2021).

Bij LLO zijn de beleidsinterventies en communicatie naar burgers vooral gericht op het individuele belang van burgers en hun eigen, individuele verantwoordelijkheid. Eventuele spanningen tussen het individuele en collectieve doel blijven buiten beeld. Met de groeiende urgentie van krapte op de arbeidsmarkt en de bezuinigingsopgave die in de voorjaarsnota van 2023 werd aangekondigd, worden eventuele spanningen tussen individuele en collectieve doelen en tussen het ideaalbeeld en de praktijk echter ook meer urgent. In de meer recente kamerbrieven over LLO, onder andere over de inzet van het resterende STAP-budget zien we dan ook meer sturing, onder andere op meer arbeidsmarkt- en op krapte sectoren gerichte inzet (zie TK 2022/2023c). De covid-casus leert ons dat het van belang is om er niet zomaar vanuit te gaan dat (alle) mensen de keuzes maken die de beleidsmaker verwacht en altijd welwillend tegenover het beleidsdoel staan. Mensen kunnen immers allerlei verschillende normen, waarden, wensen, zorgen en ervaringen hebben die bepalen wat voor hen rationeel of verantwoordelijk is. Meer sturing op collectieve beleidsdoelen, zoals het bestrijden van krapte op de arbeidsmarkt, kan daarom nodig zijn om die doelen te behalen.²⁸ De covid-casus leert ons echter ook dat die sturing, om effectief te zijn, niet gepaard zou moeten gaan met een uitgesproken negatief oordeel over de mensen die zij probeert te sturen (zie Schaper en Hartman 2023).

Een balans vinden van een niet te optimistisch en niet te pessimistisch mensbeeld, oftewel ervoor zorgen dat de pendule niet naar de ene of de andere kant doorslaat, is geen eenvoudige opgave.²⁹ Maar de overheid kan wel rekening houden met de normatieve boodschap die zij naar haar burgers communiceert. Dit is belangrijk omdat verschillen in opvattingen over maatschappelijke opgaven voor een deel samenhangen met ongelijkheden (Vrooman et al. 2023). Het uitdragen van een negatief beeld van mensen die niet aan de beleidsdoelstelling willen of kunnen voldoen kan deze scheidslijnen versterken en de afstand tussen kwetsbare groepen burgers vergroten. Bovendien kan dit het vertrouwen van deze groepen in de overheid verder schaden (Schaper en Hartman 2023).

Wat kunnen beleidsmedewerkers doen om rekening te houden met (de neveneffecten van) de normatieve boodschap van beleid? In de eerste plaats kunnen zij zich verdiepen in de motieven en zorgen van burgers en beleidsinterventies daarop afstemmen – zoals later in de covid-vaccinatiestrategie ook gebeurde (zie ook aanbeveling 2). Daarnaast kan de overheid de doelen van beleid en de beleidskeuzes die daaruit volgen uitleggen met begrip voor andere perspectieven, belangen en zorgen. Dit past ook bij de behoefte van burgers aan een heldere visie en consistente afwegingen (zie Van Oudenhoven-Van der Zee 2023; Elchardus 2009; Verbeek-Oudijk et al. 2023) en de ambitie van de overheid om hierin te voorzien. In de recent verschenen *Gids Ambtelijk Vakmanschap* (Grenzeloos Samenwerken 2023) worden navolgbaarheid en transparantie benoemd als kernwaarden voor de ambtenaar. Ambtenaren moeten laten zien hoe keuzes tot stand zijn gekomen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Hier ligt echter ook een taak voor de politiek om goed uit te leggen waarom ze voor bepaalde beleidsdoelen kiest. En duidelijk te maken wat dit van mensen vraagt en hoe het beleid daarop aansluit. In dit onderzoek zagen we dat een deel van de nuances en achterliggende politieke en ambtelijke afwegingen onzichtbaar blijven in het uiteindelijke beleid en communicatie daarover. Een denkrichting is om deze afwegingen over beleidsdoelen en keuzes meer zichtbaar te maken, vooral in de communicatie naar burgers toe. Dit sluit ook aan bij de bevindingen van een andere wetenschappelijke analyse van coronapersconferenties. Deze analyse laat onder andere zien dat de technocratische framing van wetenschappelijke kennis en expertise tijdens de persconferenties zorgde dat het politieke aspect van de keuzes die op basis van die kennis werden gemaakt grotendeels buiten beeld bleef (Prettner et al. 2021).

²⁸ Recent onderzoek suggereert dat burgers hier ook voor open staan. Het laat zien dat burgers waarde hechten aan de *collectieve doelen* van LLO (zoals het tegengaan van arbeidsmarktkrapte) en dat zij het begrijpen wanneer individuele voordelen die beleidsinterventies kunnen bieden daaraan ondergeschikt zijn – als bijvoorbeeld later alleen arbeidsmarkt-relevante opleidingen worden gesubsidieerd (Wagemans en Peters 2023; meer algemeen: Putters 2022).

²⁹ Dit zien we ook terug in meer recente ontwikkelingen in het LLO-beleid. Eind 2022 – na de hier onderzochte periode – kwam aan het licht dat er opleidingen werden aangeboden met het STAP-budget, die de positie van de aanvrager op de arbeidsmarkt niet verbeteren – en dat burgers hiervan gebruikmaakten. Het kabinet schrapte een aanvraagronde van het STAP-budget en scherpte de regels voor opleiders aan (zie NOS 2022).

5.3 Hoofdboodschap

Samengevat maakt het onderzoeken van mensbeelden in beleid zichtbaar welke, soms impliciete, normatieve verwachtingen de overheid heeft van haar burgers. Wat wordt geaccepteerd als 'rationeel' of 'verantwoordelijk' gedrag? Welke vormen van kwetsbaarheid en kracht worden gezien? Welke aspecten van de mens worden belicht en welke verschillen worden relevant geacht? Natuurlijk mag een overheid uitgaan van normatieve opvattingen, van normen en waarden; het is aan de politiek om doelen te stellen en keuzes te maken. Sterker nog: een overheid zonder ideaalbeelden lijkt onwenselijk (zie ook Van Oudenhoven-Van der Zee 2023). Maar het knelt wanneer overheden ervan uit gaan dat iedereen die ideaalbeelden deelt en er ook nog eens naar handelt. Het wringt wanneer een ideaalbeeld, zoals de RVS in het essay *Machtige mensbeelden* (2021) beschrijft, gaandeweg verandert in een ogenschijnlijk 'neutrale' standaard die niet meer wordt bevestigd.

Voor sommige mensen passen de verwachtingen uit beleid niet bij hun specifieke situatie of bij de opvattingen die zij hebben. Mensbeelden zijn immers altijd een versimpeling van de werkelijkheid die sommige aspecten van de mens wel, en andere aspecten niet belicht. Bovendien lopen ideeën over hoe mensen *zouden moeten zijn* en aannames over hoe mensen *daadwerkelijk zijn* vaak in elkaar over. Er zal altijd een zekere mate van verschil zijn tussen het mensbeeld van de overheid en de leefwereld van individuele burgers. Maar wanneer verschillen tussen het mensbeeld in het beleid en de leefwereld van burgers niet worden geadresseerd kan dit uitsluiting en polarisatie in de hand werken en effectief beleid in de weg staan. Dit rapport laat een aantal potentiële uitsluitingsmechanismen zien die in eerder onderzoek naar mensbeelden nog onderbelicht bleven.

In de twee hier onderzochte cases gaat het beleid in principe uit van vrije keuze en eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt, soms impliciet en soms expliciet, verwacht dat burgers – mits zij de juiste de informatie en mogelijkheden hebben een 'rationele' en 'verantwoordelijke' keuze (kunnen) maken. Het beleid hanteert daarbij een specifieke invulling van wat de rationele en verstandige keuze is, ingevuld aan de hand van een normatieve opvatting en in het licht van een bepaald beleidsdoel; namelijk leren en ontwikkelen en vaccinatie. Deze specifieke invulling brengt het risico met zich mee dat overwegingen van mensen om zich niet te laten vaccineren of niet aan LLO doen, die – met andere woorden – niet binnen het specifieke beeld van de rationele, verantwoordelijke, sociale burger passen, worden neergezet als irrationeel, onverantwoordelijk of zelfs niet-sociaal. In beide cases streeft het beleid ernaar om burgers die niet aan het ideaalbeeld *kunnen* voldoen, omdat zij zich bijvoorbeeld in een kwetsbare situatie bevinden, te ondersteunen en barrières weg te nemen. Meer fundamentele verschillen tussen het mensbeeld van de overheid en de leefwereld van burgers, vooral als het gaat om wat burgers willen, moeten en mogen, hebben (in eerste instantie) minder aandacht. De crisissituatie van de covid-casus, met ingrijpende maatregelen en directe overheidscommunicatie in de vorm van persconferenties, maakt de strekking van de gevolgen van een te eenzijdig en een negatief mensbeeld duidelijk. Het (potentiële) gevolg is uitsluiting van groepen burgers, wantrouwen dat wordt versterkt en de afstand tussen overheid en burger die wordt vergroot (zie ook Schaper en Hartman 2023). Dat geldt voor het covid-dossier, maar ook bij ondersteunend en stimulerend beleid, waar de urgentie en directe gevolgen minder direct zichtbaar of voelbaar zijn, kan uitsluiting onbedoeld een reëel gevolg zijn. Het LLO-beleid bedient vooral mensen met een intrinsieke motivatie om aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen. De keuze om niet aan LLO te doen kan ook een uitkomst zijn van de eigen regie. Maar het betekent impliciet ook dat wie ondanks het wegnemen van drempels en de juiste informatie nog steeds niet wil, terug moet vallen op diens eigen verantwoordelijkheid. Bovendien richt het beleid zich primair op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Dit is, gezien de beleidsdoelen van duurzame inzetbaarheid, het voorkomen of bekorten van werkloosheid en het verbeteren van de inkomenspositie, een logische keuze. Het betekent echter wel dat de ene vorm van maatschappelijke participatie (werken) impliciet meer wordt gezien dan andere (bijvoorbeeld: zorgen). Zo wordt mantelzorg wel erkent als reden waarom mensen minder aan leren en ontwikkelen doen; als potentiële drempel, maar niet als rol waarin men zich bijvoorbeeld zou willen ontwikkelen. Dit is geen boodschap die expliciet wordt gecommuniceerd in het beleid, of onderschreven door de geïnterviewde beleidsmedewerkers, maar het kan wel een gevolg zijn van het beleid.

Om deze risico's tegen te gaan, is het van belang dat beleidsmakers zich bewust zijn van de mensbeelden achter beleid. Het is van belang dat zij zich bewust zijn van de (impliciete) normatieve boodschap van beleid en de mogelijke gevolgen daarvan in termen van in- en uitsluiting. En het is van belang om niet alleen oog te hebben voor (verschillen in) wat mensen kunnen, maar ook voor wat zij willen, moeten en mogen en voor de verschillende rollen die mensen vervullen in hun dagelijks leven. De cases van het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie laten ook zien dat hier ruimte voor is; dat mensbeelden niet statisch, maar dynamisch zijn en zich ontwikkelen in wisselwerking met de praktijk en de ontwikkeling van kennis. In beide cases zien we bovendien ook voorbeelden van interventies die rekening houden met de verschillende aspecten en rollen van het leven van mensen en verschillen tussen mensen.

5.4 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek stond het perspectief van de (rijks)overheid centraal. In vervolgonderzoek richten wij ons op het perspectief van burgers. In volgende studies binnen het project *Mensbeelden bij beleid* leggen we de mensbeelden uit beleid naast de beelden die burgers van zichzelf en anderen hebben. Hierbij kijken we naar LLO maar verbreden we ook onze focus naar andere beleidsdomeinen, waaronder gezond leven en bewegen.

Daarnaast richten we ons in een van de vervolgonderzoeken meer specifiek op de relatie tussen mensbeelden en voorkeuren voor beleidsinstrumenten. Het huidige onderzoek laat zien dat mensbeelden een rol spelen bij de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten, maar vrijwel altijd in interactie (en/of concurrentie) met andere factoren. In dat onderzoek diepen we de relatie tussen mensbeelden en beleidsinstrumenten verder uit. Vervolgens leggen we in een synthese de verschillende inzichten over mensbeelden bij elkaar. Ook gaan we op zoek naar handelingsperspectieven om die beelden bij elkaar te brengen en bewuster om te gaan met mensbeelden. Tot slot volgt er na het project over mensbeelden een onderzoeksproject over gedragskennis en beleid, waarin aannames uit beleid worden getoetst aan bestaande en nieuwe wetenschappelijke kennis over gedrag.

Summary

Conceptions of citizens in policy

Lessons learnt on the role of conceptions of citizens in lifelong learning and development policy and the COVID-19 vaccination strategy

Awareness of conceptions of citizens in policy

We have observed that, in recent years, there has been an increasing awareness of the key role that conceptions of citizens play in policies. These conceptions of what characterises (or should characterise) citizens and citizen behaviour influence how the government approaches them, what policy goals it considers feasible and desirable, and what policy instruments it deploys to get them to do certain things (Schneider and Ingram 1990, 1993; Ingram et al. 2007; Brown 2011, 2014). Recent studies and advisory reports have shown that conceptions of citizens in policies are sometimes simplistic, overly optimistic or, conversely, too pessimistic and that this can have serious consequences for the people concerned (National Ombudsman 2015, 2021a; Scientific Council for Government Policy 2017; Putters 2021, 2022; Council of State 2021; Tiemeijer 2021). The best known example of this is the Dutch childcare benefits scandal, in which the conception of citizens as ‘fraudsters’ had disastrous consequences for the parents affected and their children.

The conceptions of citizens that underlie policies often stay implicit and are rarely scrutinised. Despite the growing awareness of this issue, little is known at present about the conceptions of citizens underlying policies. Therefore, in this report, we examine conceptions of citizens in two policy areas that differ greatly from each other – the lifelong learning and development policy (*Leven Lang Ontwikkelen*, LLO) and the COVID-19 vaccination strategy – to draw lessons on the role of conceptions of citizens in policies. Based on an analysis of policy documents, government communications and interviews with policy-makers, we will answer the following question: *What implicit and explicit conceptions of citizens underlie the ‘lifelong learning and development’ and ‘COVID-19 vaccination strategy’ policy areas?*

In the following sections, we will summarise the findings of our research into this question.

Humans as rational beings who are of good will and responsible

Although there are substantial differences between the two policy areas in terms of policy issues, a similar conception of citizens emerges from both. In both policy areas, what emerges is an idealised view of citizens as autonomous beings who make choices that are in their best interest and who, in doing so, are able to look towards the future, act responsibly and are sympathetic to the policy goals. This idealised view in large part sets policymakers’ expectations of what citizens are actually like and how they will respond to the policies.

In both policy areas, the policies are based on the assumption that, when you offer citizens the means (such as financial or other support) and inform them of the urgency and importance of the policy goal, they will generally choose to make an effort to accomplish it, by taking up training and investing in their development, or by getting a vaccination. This is based on the government’s belief that the policy goal is in citizens’ own best interest. Moreover, what is in the individual’s best interest is by extension assumed to be in society’s best interest: protecting each other and avoiding another lockdown in the case of the COVID-19 vaccination strategy and ensuring a properly functioning labour market in the case of the lifelong learning and development policy. In both policies, the importance of autonomy and free will is valued, but at the same time, citizens are expected to exercise this free will rationally and responsibly.

The policies are based on the assumption not only that citizens will behave rationally and responsibly, but also that they will therefore take specific actions: getting vaccinated or, if they have the option, taking training relevant to the labour market. When people are unwilling to do so, the policies mainly ascribe this to hurdles that can be removed through policy or to a lacking sense of urgency. More fundamental reasons for such unwillingness, such as people having other priorities or beliefs, are not addressed or, as in the case of the COVID-19 vaccination strategy, are only addressed at a later stage of the policy process.

At the same time, it is recognised in the policies that the average citizen is only human and does not always live up to the ideal. In our study, we have observed that this idealised view is being nuanced; this was particularly evident in our interviews with policymakers. In nuancing this idealised view, the main focus is on the variation that exists in terms of what people *are able to do*. These policymakers do not assume that people are entirely rational and self-reliant, but rather that they are rational beings to a limited extent and therefore do not make detailed cost-benefit calculations to reach the ideal decision. These qualifications of the idealised view of citizens also end up being reflected in the policy interventions; this is partly driven by feedback from those charged with implementing the policies, responses from the outside world and the public debate. In both cases, this has resulted in the provision of extra support to people who need it and a greater focus on the accessibility of facilities, such as subsidy schemes and vaccination sites.

Humans as vulnerable beings

Alongside the conception of citizens as rational beings who are of good will and responsible, we also encountered another conception of citizens in both cases: that of citizens as vulnerable beings who, due to circumstances related to their characteristics, experiences or environment, are unable to independently make responsible and rational decisions. In the policies, this manifestation of humans as vulnerable beings is, as it were, the exception to the rational, autonomous and responsible version of citizens. These people want to do what is asked of them, but they are not or not yet able to. According to the policies, these people deserve support, encouragement and protection, which means there is a role for government. In the lifelong learning and development policy, this concerns various forms and degrees of inability. Vulnerable humans and rational, autonomous humans form a sort of continuum of citizens who to a greater or lesser extent need support. The assumption in the lifelong learning and development policy is that, when the hurdles to engaging in training and development are removed, everyone will ultimately be able to proactively work on advancing their career prospects.

The definition of 'vulnerable people' is largely determined by the political debate, the debate among policymakers and the public debate and is shaped by the specific definition of the policy issue or policy goal. For the lifelong learning and development policy, these are the people who relatively rarely take part in training and development and whose jobs are most likely to change or disappear. For COVID-19, these – at least initially – were the people with the greatest health risks in the event of an infection with the virus.

Developments in conceptions of citizens: diversification, shifting and hardening

During the period covered by our study, there appears to have been a trend towards policies more specifically aimed at target groups and towards more diversified policies in both policy areas, and the conception of which people are vulnerable appears to have shifted over time. In terms of conceptions of citizens, we see an increasing focus in both policy areas on differences between people and groups of people, along with a stronger emphasis on the view that people are in a vulnerable position. For example, in the COVID-19 vaccination strategy, vulnerable groups were initially identified on the basis of their health, in particular their physical health. Prompted by warnings from civil society organisations and government advisers, this definition of who was vulnerable was broadened to also include those who experienced serious social consequences due to the pandemic, such as adolescents. In the case of the lifelong learning and development policy, there has in recent years been a similar shift, with policymakers focusing more on the conception of citizens as vulnerable beings and on exerting more control through policy. This is partly in response to the increasing urgency to implement lifelong learning and development, due to staff shortages, and a shift in public sentiment due to the unfolding of the childcare benefits scandal that first came to light in 2017.

The shifts in the conceptions of citizens in these two policy areas show that conceptions of citizens change and are dynamic. This means conceptions of citizens are not entirely static, but change through a process of interaction with the policy and social contexts. Depending on those contexts, this change takes place gradually over a long period or instead suddenly and rapidly. The case of the COVID-19 vaccination strategy also shows that, in addition to the dominant conception of citizens becoming more nuanced and a shift taking place in this respect, a hardening of the conception of citizens can occur in a particular policy area, leading to an alternative, more extreme conception of citizens. This can serve as a counterpart to the dominant conception of citizens. For example, alongside the conception of citizens as rational beings who are willing to get vaccinated, an alternative, negative portrayal of humans emerged, that of obstinate anti-vaxxers, which was a main feature of the communications in the government's COVID-19 press conferences.

Main takeaway: explicitly express conceptions of citizens and make potential mechanisms of exclusion visible

To summarise, research into conceptions of citizens in policies reveals the – sometimes implicit – expectations the government has of its citizens. A government may obviously base its policies on normative views, as the role of politicians is to set goals and make choices. Indeed, a government that has no ideals may well be undesirable. But this becomes problematic when governments assume that *all citizens* share those ideals and, furthermore, will base their actions on those ideals. After all, conceptions of citizens are a simplification of reality and never provide an accurate characterisation of *all* citizens. Consequently, dominant conceptions of citizens give rise to mechanisms of exclusion. Previous studies have shown, for example, that for some groups of citizens, many policies are not aligned to what they are able to do (Oomkens et al. 2022; Tiemeijer 2021).

Our study shows a number of other potential mechanisms of exclusion that remained under the radar in previous studies looking into the impact of conceptions of citizens. These mechanisms are associated with the dominant conceptions of citizens we have identified in the different policy areas, but also with the specific application of these conceptions in light of the policy goals in the specific policy area.

First, we have found that there is a risk that policies disregard people who are 'unwilling' or that policies even put this 'unwillingness' in a negative light. In both policy areas, the policies in principle assume that citizens are of good will. When people are unwilling to do what is asked of them, the policies mainly ascribe this to hurdles that can be removed through policy or to a lacking sense of urgency. More fundamental reasons for such unwillingness, such as people having other priorities or beliefs, are not always addressed or are only addressed at a later stage, and in some cases, they cannot be influenced through the available policy instruments. As a consequence, people who are not sympathetic to the policy goal are implicitly labelled obstinate, irrational and irresponsible. This was reflected in the portrayal of the obstinate anti-vaxxers that emerged from the government's COVID-19 press conferences. With policies aimed at supporting and encouraging people, where the urgency and direct consequences are less immediately visible or felt, exclusion can also be an unintended real-life consequence. The lifelong learning and development policy mainly caters to people who are intrinsically motivated to take up training and to work on their development. This also implicitly means that people who, despite the removal of hurdles and receiving the right information, are unwilling to take up training and to work on their development remain out of reach of this policy.

Furthermore, we have identified the risk that, due to the domain-specific application of the conception of citizens, certain other priorities and roles of people and other vulnerabilities and strengths remain under the radar. The conception of the rational citizen and the vulnerable citizen is applied in light of a specific policy issue or policy goal. That is a very logical step. However, the way in which citizens are approached affects who will make use of the offered support in practice. For example, people who experience a financial hurdle are properly supported through the lifelong learning and development policy, but that does not hold true for people who do not participate in lifelong learning and development activities due to health reasons or due to their responsibilities as an informal carer. The specific policy goal determines which issues are recognised and which are not. In the COVID-19 vaccination policy, for example, physical health issues were recognised, but mental health issues among adolescents arising due to the pandemic

were overlooked, at least at the start. Furthermore, we know from previous studies that putting the primary focus on a specific domain can result in overburdening citizens and in a set of government policies that ‘competes with itself for people’s scarce time’ (Verbeek-Oudijk et al. 2023: 14). An example of this is when the government expects citizens to work more, invest in their development and also provide informal or other care to loved ones.

Recommendations for policymakers

An all-encompassing portrayal of human behaviour that is applicable to everyone does not exist. But there are ways to take into consideration citizens and groups of citizens who do not fit into the dominant conception of citizens. Making explicit and questioning the conceptions of citizens that underlie policies helps in thinking through the consequences of policies for different groups of citizens and helps to identify and thus avoid potential mechanisms of exclusion. In addition, this study has identified a number of possible ways in which policymakers can achieve this. Accordingly, we set out four suggested approaches for policymakers below, focused on the development of policies, the selection of policy instruments and how to communicate about and to citizens.

1 Reflect on conceptions of citizens at the outset and during the policy process

Conceptions of citizens are often deeply entrenched in policies. This makes it difficult to make more fundamental adjustments once policies have been introduced (Council of State 2021; see also Van Echtelt et al. 2019). Moreover, the application in policy of conceptions of citizens that not everyone fits into can also have adverse consequences for people and groups of people that are difficult to remedy (Council of State 2021; Schaper and Hartman 2023). Therefore, we recommend that, early on in the policy process, policymakers explicitly reflect on both their own conceptions of citizens and the conception of citizens underlying the policy they are developing. A concrete way to do so is by making the policy theory explicit and by scrutinising the underlying assumptions of what characterises people and their behaviour by comparing these to the experiences of citizens, agencies that implement government policy, experts and other stakeholders. Performing such a thought exercise or ex-ante policy review makes it possible to situate conceptions of citizens, to make strategy choices during policy preparations and to provide systematic accountability for the policy conducted.

2 Use different interventions aimed at what people are able, want to, must and are allowed to do

In recent years, a great deal of attention has been paid to people’s ability to act (Scientific Council for Government Policy 2017) and differences in what people *are able to do*. In this study, we observed in the two policy areas we researched that policymakers increasingly take this aspect into account in the development of policy. However, our study also shows that policymakers, at least initially, pay relatively little attention to what people want to do, must do and are allowed to do, despite how important this is. One of the ways to incorporate into policies what people are able, want to, must and are allowed to do is by tailoring policy instruments to the different motivations, perspectives, concerns, needs and social environments of people and by using different intervention rationales behind policy instruments. Different types of interventions are required to bring about behavioural change with different groups of people (Scientific Council for Government Policy 2017; Sirovatka and Spies 2017; Westerveen and Kruiter 2020). We have seen good examples of this in both of the policy areas in our study.

3 Look at people’s roles from an integral perspective

In order to gain an overview of the consequences of policies for different groups of citizens, the different roles people perform in their daily lives need to be considered in designing policies. This requires first of all that, in designing policies, policymakers see citizens not only, for example, in their capacity as workers (or potential workers), but also as neighbours, informal carers or volunteers (see also Van Oudenhoven-van der Zee 2023). In our study, we found a great example of that in the lifelong learning and development policy: focusing on making the training offered more flexible. Offering more flexible ways to attend training would enable people to better combine it with the other roles they perform at work and in their household. Secondly, this requires collaboration and consultation between departments and ministries. Some hurdles or opportunities are outside of the scope of a particular department or ministry but can be addressed in or in collaboration with another policy domain. This requires that the policymakers involved take an integral perspective that transcends the boundaries between domains and target groups.

4 Be aware of the implicit and explicit normative messages in policy and explain policy goals and decisions

Our study shows that conceptions of citizens in policies always contain a normative message, sometimes explicitly but more often implicitly. Portraying a negative image of people who do not fit into the dominant conception of the ideal can lead to people being excluded and can increase the distance between the government and citizens (see also Schaper and Hartman 2023). Policymakers should take into account the normative message of policies, and their side effects. They can do so first of all by looking into citizens' underlying motivations and concerns and tailoring their policy interventions accordingly (see also our second recommendation). In addition, the government can explain its policy goals and the resulting policy decisions to citizens, showing understanding for the different perspectives, interests and concerns of citizens, and explain to citizens how it has weighed these up. This would also cater to the need among citizens for a clear vision and a consistent weighing up of interests (see Van Oudenhoven-van der Zee 2023; Elchardus 2009; Verbeek-Oudijk et al. 2023). Our study shows that the nuances and underlying deliberations by politicians and policymakers to some extent remain invisible in policies and in the communications about policies. One possible approach to address this is by making the deliberations behind policy goals and policy decisions more visible by explaining why particular policy goals have been set.

Literatuur

- Aharouay, L.A. en H. Logtenberg (2023). Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek, topperleg bij Rutte. In: NRC, 10 januari 2023. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2023/01/10/hoge-ambtenaren-bezorgd-over-samenwerking-met-politiek-topoverleg-bij-rutte-a4153855.
- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken: Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Beleidsverbetercyclus (2023). *Beleidsverbetercyclus – Ontwerpen & Ontwikkelen*. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via www.beleidsverbetercyclus.nl/home/ontwerpen-ontwikkelen/uitvoeren-ex-ante-beleidsevaluatie.
- Berger, P. en T. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Boven, T. van (2011). Mensbeelden en Mensenrechten. In: A. van Kalmthout, T. Kooijmans en H. Moors (red.), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten*, p. 3-10. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Brown, K. (2011). 'Vulnerability': Handle with care. In: *Ethics and Social Welfare*, jg. 5, nr. 3, p. 313-321.
- Brown, K. (2014). Questioning the Vulnerability Zeitgeist: Care and Control Practices with 'Vulnerable' Young People. In: *Social Policy and Society*, jg. 13, nr. 3, p. 371-387.
- Campbell, A. (2003). *How Policies Make Citizens: Senior Citizen Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dror, Y. (2003). *Public policymaking reexamined*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, M. Versantvoort en L. Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elchardus, M. (2009). *Hollandse burger of Romein*. Verslag van de zevende ROB-lezing. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- FMS/KNMG (2020). *Draaiboek Triage op basis van niet-medische overwegingen voor IC-opname ten tijde van fase 3 in de COVID-19 pandemie: Criteria voor fase 3 stap C aansluitend op het NVIC Draaiboek Pandemie, Versie 2.0 – november 2020*. Federatie van Medisch Specialisten/ Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst. Geraadpleegd 23 januari 2023 via www.open-overheid.nl/repository.
- FRA (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*. Luxemburg: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Grenzeloos Samenwerken (2023). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap.
- Hillmann, J. en E. Guenther (2021). Organizational resilience: a valuable construct for management research? In: *International Journal of Management Reviews*, jg. 23, nr. 1, p. 7-44.
- Hjelle, L.A. en D.J. Ziegler (1992). *Personality Theories: Basic Assumptions, Research and Applications*. New York: McGraw-Hill.

- Hoog, M. de, M. Martijn en A. de Blok (2021). Amateurisme? Paniekvoetbal? Onkunde? Deze oud-baas van VWS laat je heel anders kijken naar de aanpak van de coronacrisis. In: *De Correspondent*, 22 december 2021. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via decorrespondent.nl/13020/amateurisme-paniekvoetbal-onkunde-deze-oud-baas-van-vws-laait-je-heel-anders-kijken-naar-de-aanpak-van-de-coronacrisis/953330bf-9562-0ac4-0857-86a996c17b.
- Ingram, H., A. Schneider en P. DeLeon (2007). *Social Construction and Policy Design*. In: P.A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (p. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Jansen, T (2023). Ontwenningskuur: ambtenaren zijn er niet alleen voor politici. In: NRC, 18 januari 2023. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2023/01/18/ontwenningskuur-ambtenaren-zijn-er-niet-alleen-voor-politici-a4154542.
- Kampen, T. (2021). *De mens centraal in de bijstand* (Movisie Participatielezing). Geraadpleegd 19 april 2023 via www.movisie.nl/artikel/waarom-moet-iedereen-komen-bewijzen-dat-stofzuiger-kapot.
- Keij, J. (2006). *De filosofie van Emmanuel Levinas, in haar samenhang verklaard voor iedereen*. Utrecht: Klement.
- Kelly, G. (1955). *The Psychology of Personal Constructs* (volume 1 en 2). New York: WW Norton.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2021). *Een jaar met corona: Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energie-opwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. In: *American Journal of Evaluation*, jg. 24, nr. 1, p. 5-20.
- Levitt, S.D. en J.A. List (2008). Homo economicus evolves. In: *Science*, jg. 319, nr. 5865, p. 909-910.
- 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.
- Mierlo, J.G.A. van (2002). *Beleidsfalen en Beleidsevaluatie in de Publieke Sector*. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via www.personeel.unimaas.nl/h.vanmierlo/VWECreferaat.RM02007.pdf.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022* | 2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Montfort, C. van, A. Michels en W. van Dooren (2013). Stille ideologie in beleid en bestuur. In: *Bestuurskunde*, jg. 2013, nr. 2, p. 3-12.
- 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.
- Mukumbang, F.C., B. Marchal, S. van Belle en B. van Wyk (2020). Using the realist interview approach to maintain theoretical awareness in realist studies. In: *Qualitative Research*, jg. 20, nr. 4, p. 485-515.
- Nationale Ombudsman (2015). *Burgerperspectief: Een manier van kijken. Verslag van de Nationale ombudsman over 2015*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2017). *Geen powerplay maar fair play*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2018). *Iedereen moet mee kunnen doen. Jaarverslag 2018*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2021a). *De burger kan niet wachten: Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2021*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2021b). *Verkleurde beelden: Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2022). *Sociale minima in de knel*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NOS (2022). Kabinet schrapt aanvraagronde scholingsbudget vanwege misbruik. In: NOS, 12 december 2022. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via nos.nl/artikel/2456146-kabinet-schrapt-aanvraagronde-scholingsbudget-vanwege-misbruik.
- NRO (z.d.). *Leven Lang Ontwikkelen* (webpagina). Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. Geraadpleegd 4 januari 2023 via www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/leven-lang-ontwikkelen.
- Oomkens, R., L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker en H. Bouma (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*. Zoetermeer/Delft/Amsterdam/ Utrecht: Panteia/Muzus/Vrije Universiteit Amsterdam/Hogeschool Utrecht.

- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2023). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- OvV (2022). *Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: Onderzoeksraad voor de veiligheid.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2012). De ideologie van de intredende overheid. De staat als bondgenoot van (sommige) burgers. In: C. van Montfort, A. Michels en W. van Dooren (red.), *Stille ideologie: Onderstromen in beleid en bestuur* (p. 25-40). Den Haag: Boom Lemma.
- Pool, E. (2021). *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Prettner, R., H. te Molder, M. A. Hajer en R. Vliegthart (2021). Staging Expertise in Times of COVID-19: An Analysis of the Science-Policy-Society Interface in the Dutch "Intelligent Lockdown". In: *Frontiers in Communication*, jg. 6 (doi.org/10.3389/fcomm.2021.668862).
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract* (Van Slingelandtlesing voor de Vereniging voor Bestuurskunde, 4 november 2021). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020a). *Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt. Brede maatschappelijke heroverweging* (BMH 5 Ongekend talent). Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2020b). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 8 december 2020* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/12/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-december-2020.
- Rijksoverheid (2020c). *Wachten is op vaccin, maar operatie vaccinatie al in volle gang* (nieuwsbericht 20 november 2020). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/20/wachten-is-op-vaccin-maar-operatie-vaccinatie-al-in-volle-gang.
- Rijksoverheid (2020d). *Start publiekscampagne coronavaccinatie* (nieuwsbericht 14 december 2020). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/14/start-publiekscampagne-coronavaccinatie.
- Rijksoverheid (2021a). *Letterlijke tekst persconferentie na ministerraad van 20 april 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/04/20/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-20-april-2021.
- Rijksoverheid (2021b). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 9 juli 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/07/09/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-9-juli-2021.
- Rijksoverheid (2021c). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 28 mei 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/05/28/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-28-mei-2021.
- Rijksoverheid (2021d). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 13 augustus 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/08/13/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-13-augustus-2021.
- Rijksoverheid (2021e). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 2 november 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/11/02/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-2-november-2021.
- Rijksoverheid (2021f). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 12 januari 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/01/12/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-12-januari-2021.
- Rijksoverheid (2021g). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 14 september 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/09/14/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-14-september-2021.
- Rijksoverheid (2021h). *Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister-president Rutte en minister De Jonge van 26 november 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/11/26/letterlijke-tekst-persconferentie-coronavirus-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-26-november-2021.
- Rijksoverheid (2021i). *Nieuwe campagne voor vaccintwijfelaars van start* (nieuwsbericht 14 december 2021). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/14/nieuwe-campagne-voor-vaccintwijfelaars-van-start.

- Rijksoverheid (2021j). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 18 juni 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/06/18/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-18-juni-2021.
- Rijksoverheid (2021k). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge van 8 maart 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/03/08/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-8-maart-2021.
- Rijksoverheid (2021l). *Letterlijke tekst persconferentie na ministerraad van 11 mei 2021* (mediatekst). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/05/11/letterlijke-tekst-persconferentie-minister-president-rutte-en-minister-de-jonge-11-mei-2021.
- Rijksoverheid (2023a). *STAP-budget voor scholing en ontwikkeling*. Geraadpleegd 1 februari 2022 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiële-regelingen/stap-budget.
- Rijksoverheid (2023b). *Coronavirus Tijdlijn*. Geraadpleegd 11 april 2022 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn.
- ROA (2022). *Leven Lang Ontwikkelen in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Rijksoverheid (z.d.). *Subsidies Leven Lang Ontwikkelen* (webpagina). Geraadpleegd 1 februari 2022 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiële-regelingen.
- Roeters, A en M. Vliek (2022). *Reflectie SCP op Herziening Kinderopvangbeleid: Breuk met eerder beleid zorgelijk met oog op kansenongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RVS (2018). Gezien en gehoord. 17.000 ervaringen met zorg en hulp. In: RVS. *Uitgebreide editie: De Zorgagenda voor een gezonde samenleving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2021). *Machtige mensbeelden: Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schmidt, E. en B. Bernhards (2023). De ambtenaar heeft ook een mensbeeld dat ertoe doet. In: *Trouw*, 19 september 2023. Geraadpleegd 26 september 2023 via www.trouw.nl/opinie/de-ambtenaar-heeft-ook-een-mensbeeld-dat-ertoe-doet~boff6f72
- Schneider, A. en H. Ingram (1990). Behavioral assumptions of policy tools. In: *The Journal of Politics*, jg. 52, nr. 2, p. 510-529.
- Schneider, A. en H. Ingram (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. In: *American Political Science Review*, jg. 87, nr. 4, p. 334-347.
- Schneider, A. en M. Sidney (2009). What is next for policy design and social construction theory? In: *Policy Studies Journal*, jg. 37, nr. 1, p. 103-119.
- SER (2020). *Eigen regie op loopbaan en ontwikkeling*. Kennisdocument leven lang ontwikkelen. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2020/eigen-regie-loopbaan.pdf.
- SER/TNO (2022). *Monitor leercultuur*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad en TNO. Geraadpleegd 17 augustus 2023 via publicaties.ser.nl/ser_leercultuurmonitor_2022/cover.
- Simon, H.A. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Sirovatka, T. en H. Spies (2017). *Effective Interventions for Unemployed Young People in Europe*. Londen: Routledge.
- Soss, J. (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. In: *American Political Science Review*, jg. 93, nr. 2, p. 363-380.
- Soss, J. (2000). *Unwanted Claims: Politics, Participation, and the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Staatscourant (2020). *Tijdelijke subsidieregeling NL Leert Door met inzet van scholing*. Regeling van de van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 augustus 2020. Staatscourant, 46170.
- Staatscourant (2021). *Subsidieregeling STAP-budget*. Regeling van de van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 juli 2021. Staatscourant, 35685.
- SZW (2018). *Kennisagenda SZW 2019-2022*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (z.d.). *Hoe werkt Nederland?* (website). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd 1 februari 2022 via www.hoewerkt nederland.nl.
- Tiemeijer, W. (2021). *Begrensde burgers: Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

- Thornberg, R. (2012). Informed Grounded Theory. In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, jr. 56, nr. 3, p. 243-259.
- TK (2019/2020a). *Stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 november 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 30012, nr. 123.
- TK (2019/2020b). *Kamerbrief Hoofdlijnen NL Leert Door*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 30012, nr. 128.
- TK (2020/2021a). *Ongekend Onrecht*. Eindverslag parlementaire ondervragingscommissie van 17 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 1.
- TK (2020/2021b). *Klem tussen balie en beleid*. Bijlage bij brief van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisatie van 21 februari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35387, nr. 2.
- TK (2020/2021c). *Routekaart Leren en Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 30012, nr. 135.
- TK (2020/2021d). *COVID-19 Vaccinatiestrategie*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 25295, nr. 745.
- TK (2020/2021e). *Stand van zaken COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 13 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 25295, nr. 1396.
- TK (2020/2021f). *Uitwerking vaccinatiestrategie COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 21 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 25295, nr. 838.
- TK (2020/2021g). *Stand van zakenbrief COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 8 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 25295, nr. 771.
- TK (2021/2022a). *Stand van zaken COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022 25295, nr. 1422.
- TK (2021/2022b). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 28 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 34 352, nr. 260.
- TK (2021/2022c). *De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 21 juni 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 34 352, nr. 253.
- TK (2021/2022d). *Kamervragen*. Antwoord van minister De Jonge (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) op vragen van de leden Pouw-Verweij (JA21) en Omtzigt (Omtzigt) over het journalistieke televisieprogramma Propaganda over de besluitvorming rond 'Dansen voor Janssen', 3 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, aanhangsel van de Handelingen, 565.
- TK (2022/2023a). *Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister Primair en Voortgezet Onderwijs van 23 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30012, nr. 147.
- TK (2022/2023b). *Voorjaarsnota 2023*. Brief van de minister van Financiën van 28 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36 350, nr. 1.
- TK (2022/2023c). *Inzet resterende STAP-middelen 2023*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30023, nr. 155.
- TK (2022/2023d). *Afronding STAP-budget 2023*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister Primair en Voortgezet Onderwijs van 13 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36360-XV, nr. 2.
- Tollenaar, A. (2018). Empathie in het sociaal domein. In: *RegelMaat*, jg. 33, nr. 3, p. 132-142.
- Toolbox Beleidsevaluaties (2023). *Rijksbrede Evaluatiestelsel*. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/evaluatiestelsel.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en culturele ontwikkelingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verloo, N. (2022). *Door het oog van de burger. Kritische reflecties op de relatie tussen burgers en de staat en de bestuurskunde* (Van Slingelandtlesing 2022). Geraadpleegd 11 januari 2023 via www.bestuurskunde.nl/2023/01/11/lees-en-luister-de-van-slingelandtlesing-2022-terug.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

- VWS (2021). *Commissiebrief Eerste Kamer Maatregelen COVID-19*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 25 oktober 2021 (3269826-1017704-PDC19). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Westerveen, E. en H. Kruijer (2020). *Het Grote Doorbraakboek: Uit de ellende met eersteklas maatwerk*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden.
- Wille, A. (2023). Politisering ambtenarij vergroot alleen maar onmacht van Haagse ministeries. In: NRC, 27 januari 2023. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2023/01/27/politisering-ambtenarij-vergroot-alleen-maar-onmacht-van-haagse-ministeries-a4155542.
- Witt Wijnen, P. de en R. Wieringa (2021). Ambtenaren hopen in de nieuwe bestuurscultuur meer begrip te kweken bij politici. In: NRC, 26 september 2021. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2021/09/26/ambtenaren-hopen-in-de-nieuwe-bestuurscultuur-meer-begrip-te-kweken-bij-politici-a4059755.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwaard, W. van der (2021). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Dit is een uitgave van:

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

50 jaar spiegel
van de
samenleving

The logo consists of the number '50' in a large, white, sans-serif font. The '0' is stylized to contain three white human figures of varying heights, representing a family or a group of people. To the right of the '50' is the text 'jaar spiegel van de samenleving' in a smaller, white, sans-serif font, arranged in three lines.