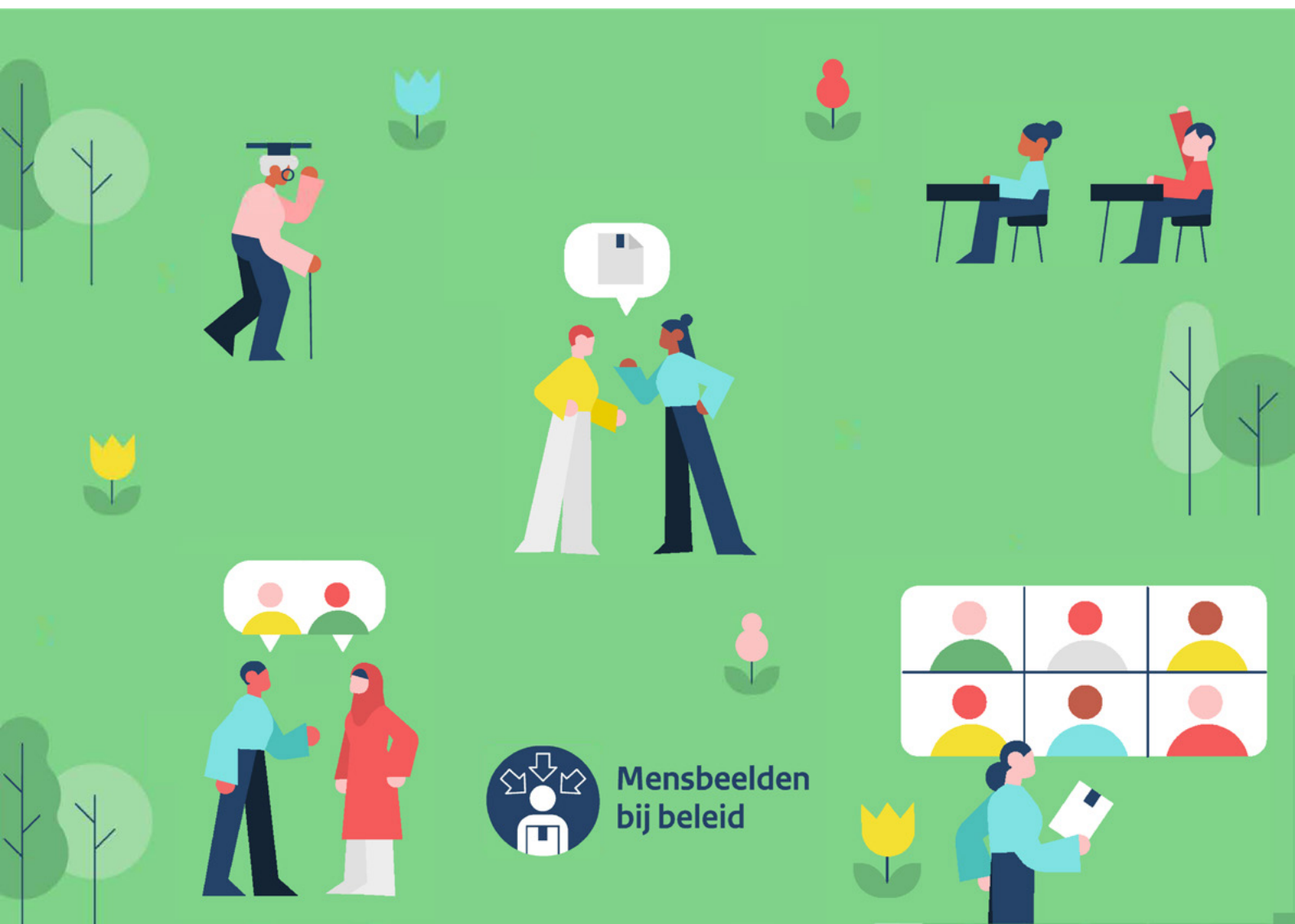




# Wie wil moet het kunnen

Mensbeelden van burgers bij  
leren en ontwikkelen



Mensbeelden  
bij beleid

# Wie wil moet het kunnen

Mensbeelden van burgers bij  
leren en ontwikkelen

Said Sarwary

Roel Willems

Claudia Hartman

Anja Steenbekkers

Karlijn Muiderman

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 2024

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, 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](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

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

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

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

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding en doel	9
1.2 Onderzoeksvraag en doel	9
1.3 Het dossier: Leven Lang Ontwikkelen	10
1.4 Opbouw van het rapport	12
<b>2 Achtergrond: theorie en beleidscontext</b>	<b>13</b>
2.1 Mensbeelden in beleid	13
2.2 Mensbeelden in LLO-beleid	15
<b>3 Methoden</b>	<b>17</b>
3.1 Design	17
3.2 Selectie participanten	17
3.3 Uitvoering interviews	18
3.4 Analyse	19
3.5 Leeswijzer citaten	20
<b>4 Burgerperspectieven op leren en ontwikkelen</b>	<b>21</b>
4.1 Opvattingen en ervaringen met betrekking tot LLO	21
4.2 Verwachtingen van burgers, werkgevers en de overheid	22
4.3 Willen, kunnen, moeten, mogen	25
<b>5 Overeenkomsten en verschillen in mensbeelden tussen burgers en beleid</b>	<b>30</b>
5.1 De rationele, autonome mens	30
5.2 De verantwoordelijke mens	30
5.3 De welwillende mens	31
5.4 De mens in een kwetsbare positie	32
5.5 Overlap mensbeelden in beleid en mensbeelden van burgers	32
<b>6 Conclusies en aanknopingspunten voor beleid</b>	<b>34</b>
6.1 Aanknopingspunten voor beleidsmakers	34
6.2 Tot slot	39
<b>Literatuur</b>	<b>40</b>

## Voorwoord

De krapte in sommige sectoren van de arbeidsmarkt is een serieuze maatschappelijke uitdaging. In maatschappelijk vitale sectoren als de zorg en het onderwijs is er een groot gebrek aan mensen om belangrijk werk uit te voeren. Hetzelfde geldt voor sectoren die nodig zijn voor de transitie naar een duurzame energievoorziening. Bedrijven en huishoudens moeten bijvoorbeeld wachten op aansluiting op het elektriciteitsnet door – onder andere – een gebrek aan goed opgeleide arbeidskrachten in de installatietechniek. Dit is een breed maatschappelijk probleem, met gevolgen die nu al voelbaar zijn, en in de toekomst wellicht nog sterker voelbaar zullen blijken.

Bij- en omscholing worden gezien als een deel van de oplossing voor deze krapte. Een samenleving waarin mensen zich flexibel en gericht omscholen kan helpen om vitale sectoren overeind te houden. Een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is de beleidsterm die hoort bij dit formeel en informeel scholen en ontwikkelen na het doorlopen van primair onderwijs. LLO-beleid kent een lange en rijke traditie, maar is op het moment in het bijzonder urgent vanwege de geschetste uitdagingen.

Het beleid rondom LLO gaat uit van onderliggende, vaak impliciete mensbeelden. Deze aannames over hoe mensen zijn beïnvloeden beleidsvorming, zoals we in eerder werk hebben laten zien. In dit rapport bouwen we hierop voort en bevragen we burgers over hun ideeën en mensbeelden bij LLO. Hoe vinden burgers dat zij en andere burgers aan LLO zouden moeten, mogen, willen, of kunnen doen? De resultaten laten zien dat visies van burgers en van beleid elkaar voor een groot deel overlappen. Zowel in beleid als in de visie van burgers is LLO iets waar mensen weloverwogen voor kiezen, en wat ze doen omdat ze zichzelf willen verbeteren. LLO wordt gezien als een individuele aangelegenheid: wie eraan wil doen moet hiertoe in staat gesteld worden, maar de eigen keuzevrijheid staat centraal.

Dit rapport past in een SCP-traditie van onderzoek naar ontwikkeling en scholing. Ook past het bij recente publicaties over hoe overheden en burgers elkaar bezien, en welke ideeën er bij overheid en burgers over elkaar leven. LLO raakt aan maatschappelijke uitdagingen, maar wordt tegelijkertijd door burgers als een hoogst individuele activiteit beschouwd. We roepen dan ook op om inzichtelijker te maken voor burgers dat hun individuele keuzes invloed hebben op maatschappelijke uitdagingen.

We danken Sandra van Dijk (Universiteit Leiden) en Lars Tummers (Universiteit Utrecht) hartelijk voor hun deelname aan de leescommissie behorende bij dit project.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)

Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

# Samenvatting

## Aanleiding en onderzoeksvraag

De aandacht voor mensbeelden in beleid neemt de laatste jaren toe. Mensbeelden zijn veronderstellingen over hoe mensen zijn, of over hoe ze zouden moeten zijn. Uit recente onderzoeken en adviezen blijkt dat mensbeelden in beleid gevolgen hebben voor de mensen die het betreft (Nationale Ombudsman 2015, 2021; Putters 2021, 2022; RVS 2021; Tiemeijer 2021; WRR 2017). Een eerdere studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau vond in het Leven Lang Ontwikkelen (LLO)-beleid een onderliggend mensbeeld van een rationele, autonoom handelende, en welwillende mens. Daarnaast komt uit die analyse een mensbeeld naar voren van een kwetsbare mens die ondersteuning nodig heeft (Blijleven et al. 2023). In dit rapport borduren we voort op dit eerdere werk en bekijken we mensbeelden met betrekking tot LLO vanuit de burger. Is het mensbeeld dat burgers van zichzelf en andere burgers hebben bij dit onderwerp vergelijkbaar met de mensbeelden van beleid over burgers, of zijn ze heel anders? Aan de hand van interviews met burgers beantwoorden we in deze studie de volgende vraag: *In hoeverre komen de mensbeelden in het LLO-beleid overeen met de mensbeelden die burgers hebben over zichzelf, en over andere burgers in relatie tot LLO?* Daarvoor hebben we de interviews geanalyseerd op wat burgers vinden dat mensen moeten, willen, kunnen, en mogen als het gaat om LLO.

De focus op LLO is mede ingegeven door de urgente maatschappelijke opgaven die zich voordoen op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt heeft te maken met vergrijzing, ontgroening en bijbehorende personeelstekorten in krapsectoren. Dit wordt het meest duidelijk bij de realisatie van grote transities (zoals de klimaat- en energietransitie). Deze ontwikkelingen en uitdagingen vragen om mensen die zich blijven ontwikkelen. LLO kan tal van voordelen bieden voor individuen, de samenleving en de economie. Denk aan betere carrièremogelijkheden, een goed opgeleide beroepsbevolking en toename van arbeidsproductiviteit en innovatie. Daarom benadrukt de overheid het belang van LLO. De overheid gebruikt verschillende soorten maatregelen om het blijven ontwikkelen tijdens de loopbaan te stimuleren. LLO is dus een actueel beleidsterrein dat raakt aan belangrijke maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Met dit onderzoek willen we enerzijds bijdragen aan een beter begrip van hoe mensbeelden in beleid werken. Anderzijds willen we ook aanbevelingen doen die specifiek nuttig zijn voor LLO-beleid.

## Onderzoeksresultaten

### **Burgers vinden dat keuze om aan LLO te doen bij mensen zelf hoort te liggen**

In ons onderzoek geven geïnterviewde burgers aan dat ze LLO belangrijk vinden, zowel voor het individu als voor de samenleving. Het belang van LLO is dus duidelijk voor de geïnterviewden. Deelnemen aan LLO-activiteiten is voor de geïnterviewden vooral een kwestie van willen. Wie aan LLO wil doen, moet hiervoor ruimte krijgen. Wie niet aan LLO wil doen, moet dat zelf weten. Voornamelijk het maken van eigen keuzes, op basis van eigen overwegingen, wordt heel zwaar gewogen. Zonder per se de in beleid gangbare termen als 'eigen regie' of 'eigen verantwoordelijkheid' te gebruiken, beschrijven de geïnterviewden het belang van zelf aan de knoppen zitten wat LLO betreft. Niet alleen de beslissing om aan LLO te doen is aan de persoon zelf, ook de keuze hoe aan LLO wordt gedaan, wordt bij individuele burgers gelegd. Dus ondanks het maatschappelijke belang van LLO, is de keuze om aan LLO te doen een gelegenheid van het individu, zo vinden de geïnterviewden. Hiermee onderschrijven onze burgergeïnterviewden in grote lijnen het ideaalbeeld van een rationele, autonoom handelende mens die eigen keuzes maakt, en die graag wil leren. Eigen keuze wordt door de geïnterviewde burgers ingevuld als nauw verbonden met intrinsieke motivatie. Daarom verwachten ze dat een verplichting tot leren niet zal werken. Dit is uitgezonderd verplichte cursussen vanuit de werkgever die noodzakelijk zijn voor het dagelijks functioneren van medewerkers.

## **Wie niet aan LLO kan doen, moet hulp krijgen**

De geïnterviewden onderkennen ook het beeld van de kwetsbare mens, en dat niet iedereen in een positie is om aan LLO te doen. Onze geïnterviewden zijn van mening dat deze mensen (extra) ondersteund moeten worden, bijvoorbeeld met (laagdrempelige) informatievoorziening, begeleiding, en financiële steun. Overigens is zowel bij de geïnterviewde burgers als bij beleidsmakers (zie Blijleven et al. 2023) sprake van een schaal die loopt van relatief minder zelfredzame mensen die meer ondersteuning nodig hebben, naar zelfredzame mensen, die weinig of geen ondersteuning nodig hebben.

## **Aanbevelingen**

### **Laat zien waar individuele keuzevrijheid en collectieve doelen elkaar raken en stuur eventueel sterker op collectieve doelen**

Op basis van deze bevindingen doen we een aantal aanbevelingen. De eerste aanbeveling is om duidelijker te maken waar individuele keuzevrijheid en collectieve doelen elkaar raken, en indien nodig sterker te sturen op wat wij als maatschappij nodig hebben. Deze aanbeveling komt voort uit de schijnbare tegenstelling die in de houding van de geïnterviewden zit. Aan de ene kant onderkennen de geïnterviewde burgers het belang van LLO voor de samenleving. Vaak noemen ze in die context kraptesectoren. De gedachte is dat het goed zou zijn voor de samenleving als mensen zich om laten scholen richting sectoren waar nu een dringende behoefte aan werknemers is. Ondanks de constatering dat er collectieve doelen zijn die aan LLO raken, blijft voor geïnterviewden de individuele keuzevrijheid het belangrijkste uitgangspunt. Dit wringt op het eerste gezicht: hoe is het behalen van collectieve doelen verenigbaar met individuele keuzevrijheid van burgers als individueel keuzegedrag niet automatisch optelt tot het behalen van collectieve doelen? De aanbeveling richting beleid is hier om in de communicatie richting burgers nog duidelijker te maken wat de collectieve doelen zijn, en hoe individueel keuzegedrag hier een bijdrage aan kan leveren. Omscholing naar kraptesectoren is een goed voorbeeld waarin individuele en collectieve doelen bij elkaar kunnen komen. Het is belangrijk om duidelijk(er) te maken waar de kwalitatieve en kwantitatieve personeelstekorten (en dus ook de baankansen) zitten. Als dat niet leidt tot meer omscholing richting kraptesectoren, kan de overheid ervoor kiezen om sterker te sturen op collectieve uitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan de inperking van de opleidingskeuze zodat mensen enkel uit arbeidsmarktrelevante opleidingen kunnen kiezen (als ze een overheidssubsidie aanvragen) of het proactief stimuleren van de leerbereidheid en het loopbaangedrag (in een bepaalde richting) bij werkenden en werkzoekenden via intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding. Het lijkt hoe dan ook redelijk om als overheid de aanname los te laten dat individuele 'rationele' keuzes op individueel niveau altijd tot collectief gunstige uitkomsten leiden.

### **Benadruk verbanden tussen LLO en grote thema's die mensen raken**

Een sterk hieraan verwante aanbeveling is om veel duidelijker te maken dat er links zijn tussen LLO en grote thema's die mensen raken. Hoewel LLO-beleid wel degelijk raakt aan grote thema's als kansen-gelijkheid en brede welvaart, is de *directe* impact op het dagelijks leven van mensen beperkter dan bijvoorbeeld de uitdagingen in de zorg, of op de woningmarkt. LLO wordt door onze geïnterviewden veel meer gezien als iets wat iemand zou kunnen doen, dan als een sleutel tot de oplossing van urgente maatschappelijke problemen. Als burgers LLO benaderen als een beleidsterrein dat niet raakt aan urgente maatschappelijke thema's, blijft de deelname aan LLO een vrijblijvende keuze. Door beter inzichtelijk te maken hoe LLO wel degelijk raakt aan maatschappelijke uitdagingen, kan LLO meer urgentie krijgen in de visie van burgers. Personeelstekorten in sectoren die cruciaal zijn voor de kwaliteit van de samenleving zijn de meest in het oog springende voorbeelden van hoe LLO kan bijdragen aan het oplossen van een maatschappelijke uitdaging. Een ander voorbeeld hoe LLO een rol kan spelen in een maatschappelijke uitdaging is dat aan LLO doen ook kansenongelijkheid kan wegnemen. Mensen die bijvoorbeeld in het initiële onderwijs minder kansen kregen, kunnen deze door latere bijscholing inlopen. Beleid kan benadrukken dat LLO raakt aan deze grote thema's en iets is wat verder gaat dan een individuele verantwoordelijkheid. De overheid kan LLO ook een minder vrijblijvend karakter geven door bijvoorbeeld een apart wettelijk kader voor scholing voor volwassenen te ontwikkelen. In het rapport *Ongekend talent* wordt deze mogelijkheid als volgt beschreven: 'Zo kan de overheid een helder beeld ontwikkelen van de vorm en de inhoud van de bij- en omscholingsmogelijkheden en de daaraan verbonden rechten en

plichten en deze een bestendige geïnstitutionaliseerde plaats geven in het wettelijk stelsel' (Rijksoverheid 2020: 86). De uitdaging bij deze mogelijkheid is om ervoor te zorgen dat burgers de beleidsinstrumenten gericht op 'moeten', zoals verplichtingen en verboden, niet als dwingend of betuttelend ervaren. Dit sluit namelijk niet aan bij hun mensbeeld van de autonome, zelf kiezende mens.

### **Wees alert op mogelijke blinde vlekken door stille ideologie**

Onze laatste aanbeveling komt voort uit de waargenomen overlap tussen de mensbeelden van burgers en de mensbeelden die zichtbaar zijn in LLO-beleid. Die overlap tussen mensbeelden kan positief geïnterpreteerd worden: burgers en beleid hebben dezelfde mensbeelden rondom het thema LLO. Er zit echter een adder onder het gras. De overlap in mensbeelden is namelijk ook op te vatten als een indicatie van het bestaan van een 'stille ideologie' rondom LLO. Een stille ideologie is een onuitgesproken set van aannames die als zo vanzelfsprekend worden beschouwd dat ze niet meer bevraagd worden. Dat er een stille ideologie is hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn, maar maakt het wel lastig om alternatieve manieren om beleid te maken, te doorzien. Onderdelen van de stille ideologie rondom LLO zijn het grote belang aan eigen regie, eigen verantwoordelijkheid, en de nadruk die er ligt op stimulansen en prikkels als manieren om LLO te stimuleren. De aanwezigheid van een stille ideologie kan het zicht ontnemen op alternatieve oplossingen, die buiten de gebaande kaders gaan. Alternatieve zienswijzen kunnen ontstaan door ruimte te maken voor tegengeluiden. Beleid kan dit actief organiseren. We geven hiervoor suggesties in het slothoofdstuk.

Dit onderzoek laat zien welke mensbeelden burgers hebben, zowel over zichzelf als over andere mensen. We richten ons in deze studie op het LLO-beleid als een casus om te onderzoeken wat de mensbeelden van burgers zelf zijn. Door deze te vergelijken met de eerder in kaart gebrachte mensbeelden die onder beleid liggen, komen we tot een completer beeld van hoe overheid en burgers elkaar zien. Mensenbeelden van beleid en mensbeelden van burgers zelf kunnen sterk uiteenlopen. In deze studie vonden we echter dat burgers en beleid heel vergelijkbare aannames hebben over hoe mensen zijn en hoe ze zouden moeten zijn.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

In 2021 bracht de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) een essay uit over de beelden die de overheid van burgers heeft ('mensbeelden'). Daarin stelde de RVS dat beleid lang niet altijd aansluit bij het daadwerkelijke denken en doen van burgers (RVS 2021). Volgens de Raad kan deze gebrekkige aansluiting bijdragen aan vervreemding tussen overheid en burgers. Dit kan volgens de RVS ten eerste optreden doordat de overheid beleid maakt op basis van een zeker wantrouwen jegens (groepen) burgers. En ten tweede doordat burgers worden afgemeten aan een norm die lang niet iedereen past. De norm van zelfredzaamheid stelt bijvoorbeeld dat mensen zelf zorg kunnen en moeten dragen voor geschikte oplossingen voor problemen, wensen of behoeften die ze ervaren. Er zijn groepen in de samenleving die niet aan deze norm (kunnen) voldoen (WRR 2017).

Dit rapport verdiept het onderzoek naar mensbeelden en hun rol in beleid. Mensbeelden zijn 'veronderstellingen over hoe mensen (zouden moeten) zijn, denken en handelen' (Gebhardt en Feijten 2022: 4). Eerder SCP-onderzoek gaf conceptuele kaders voor hoe te denken over mensbeelden in beleid (Gebhardt en Feijten 2022), en vervolgonderzoek onderzocht welke mensbeelden er in het beleid zijn rond Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en het vaccineren tegen het coronavirus (Blijleven et al. 2023; zie ook Blijleven et al. 2024a, 2024b). Ook is er eerder onderzoek gedaan naar de door burgers gewenste verantwoordelijkheidsverdeling rondom LLO: wie moet wat doen om LLO-beleid succesvol te laten zijn? We bespreken deze eerdere inzichten uitgebreid in hoofdstuk 2. Wat nog niet in kaart is gebracht, is in hoeverre burgers zichzelf of anderen in deze mensbeelden herkennen. Die kennis is belangrijk omdat een discrepantie tussen mensbeelden in beleid enerzijds en mensbeelden zoals die door burgers worden verondersteld anderzijds erop kan duiden dat beleid niet optimaal aansluit bij de leefwereld van burgers. En dat kan bijdragen aan minder effectief en legitiem beleid.

## 1.2 Onderzoeksvraag en doel

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *In hoeverre komen de mensbeelden in het LLO-beleid overeen met de mensbeelden die burgers hebben over zichzelf en andere burgers in relatie tot LLO?*

Het doel van dit onderzoek is dus het beantwoorden van de vraag of eerder gevonden mensbeelden in LLO-beleid aansluiten bij de opvattingen van burgers. We willen niet zozeer weten of de mensbeelden 'kloppen', maar of burgers de mensbeelden onderschrijven die in de beleidsanalyse (Blijleven et al. 2023) gevonden werden, of dat ze er heel anders tegenaan kijken. Eerdere studies hebben aangetoond dat discrepanties tussen beleids- en burgervisies voor vervreemding en afbrokkelend vertrouwen kunnen zorgen doordat burgers zich niet gezien en gehoord voelen (Van Noije et al. 2023; RVS 2018, 2021). Het vertrouwen in de landelijke overheid is momenteel laag (Miltenburg et al. 2022) en wanneer mensbeelden van beleid en van burgers niet overeenkomen, kan dit het vertrouwen verder verlagen.

We zijn ook geïnteresseerd in veronderstellingen van burgers over verschillen tussen mensen. De beleidsanalyse liet zien dat beleid differentieert tussen rationele en autonome mensen die hun eigen weg vinden en mensen in een kwetsbare positie die meer ondersteuning nodig hebben om tot LLO te komen. Herkennen de burgers die we voor het huidige onderzoek gesproken hebben dit? En hebben mensen bijvoorbeeld een eendimensionaal, generiek mensbeeld of hanteren ze een complexer mensbeeld, waarin de mens verschillende, soms tegengestelde kenmerken heeft en verschillende rollen aanneemt?

Dit onderzoek past een ‘grote abstracte vraag’ (de overeenkomsten en discrepanties tussen beleids- en burgervisies over mensbeelden) toe op een concreet beleidsdossier. Op deze manier maken we de vraag naar mensbeelden behapbaar en dragen we met onze aanbevelingen bij aan discussie over de rol van mensbeelden in beleid. We vervolgen het rapport nu met een korte beschrijving van LLO en LLO-beleid als noodzakelijke achtergrondinformatie.

### 1.3 Het dossier: Leven Lang Ontwikkelen

Een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is een term die verwijst naar het idee dat mensen gedurende hun hele leven blijven leren en zich blijven ontwikkelen, zodat ze inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt. In onderzoeks- en beleidsdocumenten zijn verschillende definities van LLO te vinden. Daarnaast is de terminologie rondom LLO divers en verwarrend. Er worden verschillende termen (zoals leren, ontwikkelen, opleiden, onderwijs) door elkaar gebruikt (Biesta 2006; Nieuwenhuis et al. 2018). We zullen hier enkele begrippen kort toelichten (zie tabel 1.1). LLO heeft in algemene zin betrekking op het post-initieel<sup>1</sup> leren en ontwikkelen. Er worden verschillende manieren en soorten van het post-initieel leren onderscheiden. Aan de ene kant zijn er verschillende manieren van leren, zoals formeel en informeel. Aan de andere kant bestaan er verschillende soorten scholing, zoals bijscholing, opscholing en omscholing (CPB 2016; Maslowski 2019). Hoe deze manieren van leren en soorten scholing zich tot elkaar verhouden is te zien in de tabel 1.1.

**Tabel 1.1 Uitleg terminologie leren en scholing**

manieren van leren	soorten scholing
<b>formeel leren:</b> systematisch en gestructureerd leren gebaseerd op een formeel curriculum en leidend tot een formeel erkende kwalificatie (door bv. overheid of beroepsgroepen)	<b>bijscholing:</b> het volgen van korte cursussen en trainingen (bv.: een verpleegkundige leert een nieuwe methodiek) <b>opscholing:</b> het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledig extra opleidingsniveau (bv.: de basisschoolleraar doet een managementopleiding waardoor zij een team kan aansturen) <b>omscholing:</b> het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledige opleiding op hetzelfde niveau (bv.: de basisschoolleraar laat zich omscholen tot verpleegkundige)
<b>non-formeel leren:</b> leeractiviteiten waarvoor geen erkend diploma of certificaat wordt verstrekt	korte workshops, groepswerk, oefensessies, debatten en buitenactiviteiten
<b>informeel leren:</b> het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden door te werken	<b>learning on the job / learning by doing</b> (bv.: leren van collega's en/of uitvoeren van andere/nieuwe taken)

Bron: CPB 2016; Rijksoverheid (2020); SER (2017)

#### Deelname LLO

In vergelijking met inwoners van andere landen uit de Europese Unie, doen Nederlanders relatief veel aan scholing na hun initiële opleiding (CPB 2016). Het gaat daarbij meestal niet om formele opleidings-trajecten, maar om (korte) cursussen, trainingen en workshops. Voor werkenden is informeel leren op de werkplek de meest gangbare vorm om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen (CPB 2016). De laatste cijfers van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) tonen een lichte stagnatie van deelname aan LLO, zowel voor cursusdeelname als voor informeel leren. De deelname aan cursussen onder werkenden is gezakt van 54% naar 51% tussen 2017 en 2020. Bovendien zegt een groot deel van alle werkenden, namelijk 31%, nooit een cursus te hebben gevolgd. Een gedeeltelijke verklaring voor de

<sup>1</sup> De Onderwijsraad (2012: 9-10) omschrijft post-initieel leren in het advies *Over de drempel van post-initieel leren* als ‘georganiseerde leeractiviteiten die na het initiële onderwijs worden ontplooid om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verwerven en te verbeteren. Post-initieel leren omvat formeel leren, non-formeel leren én informeel leren. Het is een breder begrip dan post-initieel onderwijs of post-initieel scholing, dat alleen betrekking heeft op formeel en non-formeel leren’.

daling in LLO-activiteiten tussen 2017 en 2020 die in het ROA-rapport wordt genoemd is de significante afname in het gebruik van hr-instrumenten gericht op loopbaanontwikkeling. Dit zou volgens de ROA-onderzoekers te maken kunnen hebben met de coronacrisis (ROA 2022: 65).

Niet alle (sociale) groepen doen evenveel aan een leven lang ontwikkelen. Werkenden met tijdelijke (flex) contracten, ouderen, praktisch geschoolden, mensen zonder startkwalificatie, (een deel van de) zzp'ers, mensen met een migratieachtergrond en/of gezondheidsproblemen, en vrouwen doen minder vaak aan scholing én aan informeel leren (ROA 2022; SER en TNO 2022). Een praktische opleiding en kleine (flexibele) banen zijn de voornaamste factoren die samenhangen met een lagere participatie aan LLO (Rijksoverheid 2020). De oorzaken voor de lagere scholingsdeelname van deze groepen zijn heel divers. Denk aan belemmeringen voor LLO als geringe motivatie of het ontbreken van een positief beeld van leren door negatieve ervaringen met eerder onderwijs. Ook gaat aandacht en energie naar urgentere zaken in het dagelijks leven. Tevens worden genoemd het ontbreken van de tijd die of het geld dat nodig is voor scholing, geen mogelijkheden om scholing te kunnen combineren met werk en zorgtaken, gebrek aan ondersteuning/voorzieningen voor scholing op het werk en een gebrek aan laagdrempelige informatie over de mogelijkheden (Rijksoverheid 2020; TK 2020/2021, 2022/2023). De LLO-deelname in Nederland is dus hoog, maar lijkt iets af te nemen, en is ongelijk verdeeld tussen groepen burgers.

### LLO-beleid

Het belang dat de overheid hecht aan LLO neemt toe. Technologische ontwikkelingen (zoals robotisering en digitalisering), maar ook de vergrijzing en ontgroening op de arbeidsmarkt, personeelstekorten in veel sectoren en de realisatie van grote transities (zoals de klimaat- en energietransitie) hebben grote invloed op de arbeidsmarkt en hoe werk wordt uitgevoerd. Deze ontwikkelingen vragen om een toekomstbestendige arbeidsmarkt die meebeweegt, en om mensen die zich continu blijven ontwikkelen en kunnen bewegen binnen organisaties, van baan naar baan, binnen sectoren en over sectoren heen (Commissie Regulering van Werk 2020; ROA 2022; SER 2017, 2020; SER en TNO 2022; TK 2022/2023). In de Kamerbrief over beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen staat het volgende over LLO: 'LLO draagt bij aan de duurzame inzetbaarheid en participatie van werkenden en werkzoekenden, het helpt werkloosheid door veroudering van kennis en vaardigheden te voorkomen of bekorten, het stimuleert doorgroei in loopbanen, het geeft meer voldoening en werkplezier en het biedt mogelijkheden om de inkomenspositie te verbeteren' (TK 2022/2023: 1). Naast de voordelen van LLO op individueel niveau is de beschikbaarheid van voldoende goed opgeleide en ervaren mensen ook voor bedrijven en organisaties essentieel (TK 2022/2023: 1). Meer scholing en ontwikkeling leidt volgens de genoemde Kamerbrief tot een betere benutting van talenten en heeft daardoor een gunstige uitwerking op de arbeidsproductiviteit, innovatie en het verdienvermogen van de Nederlandse economie als geheel (Commissie Regulering van Werk 2020; TK 2022/2023).

Het LLO-beleid heeft een lange geschiedenis, die teruggaat tot meteen na de Tweede Wereldoorlog. De geschiedenis van het LLO-beleid kan globaal in vier fasen worden verdeeld, te weten: de eerste fase (1945-1970) gericht op de wederopbouw van de economie en de samenleving, en op het vergroten van de toegang tot onderwijs voor iedereen; de tweede fase (1970-1990) gericht op de aanpassing aan de veranderende arbeidsmarkt en de emancipatie van verschillende groepen, zoals vrouwen, migranten en praktisch geschoolden; de derde fase (1990-2015) gericht op de ontwikkeling van een kenniseconomie en een leven lang leren, met aandacht voor kwaliteit, flexibiliteit en maatwerk in het onderwijs en de vierde fase (2015-heden) gericht op het bevorderen van een leven lang ontwikkelen, met aandacht voor duurzame inzetbaarheid, persoonlijke ontwikkeling en sociale cohesie.

Het kabinet-Rutte IV zette (in navolging van het voorgaande kabinet) in op diverse instrumenten en maatregelen om de leer- en ontwikkelcultuur verder te versterken en de stagnerende scholingsdeelname om te buigen. De ambitie was dat 62% van alle volwassenen in Nederland in 2030 aan scholing doet (TK 2022/2023). Om deze ambitie te bereiken heeft het kabinet-Rutte IV drie samenhangende beleidslijnen ingezet om een stevige impuls te geven aan de ontwikkeling van mensen, bedrijven en opleiders. De beleidslijnen zijn gericht op: 1) het ondersteunen van mensen in hun eigen ontwikkeling (onder andere door het STAP-budget, het ontwikkeladvies en betere informatie over opleidingen en financiering), 2) het ondersteunen van bedrijven bij het creëren van een leerrijke werkomgeving (onder andere door

subsidiereregelingen voor praktijkleren, basisvaardigheden en andere vormen van scholing) en 3) het stimuleren van opleiders om het aanbod flexibeler en relevanter te maken, onder andere door korte scholingstrajecten en erkenning van verworven competenties (TK 2022/2023). Ook de beleidslijnen gericht op bedrijven en opleiders stellen mensen dus direct of indirect in staat om zich te blijven en ontwikkelen.

### **Centrale principes: leer- en ontwikkelcultuur en eigen regie**

Het versterken van de leer- en ontwikkelcultuur is een belangrijke pijler van het LLO-beleid. Een goede leer- en ontwikkelcultuur ondersteunt en stimuleert continu leren en ontwikkelen binnen organisaties en bedrijven. Manieren om zo'n cultuur te realiseren zijn drempels voor leren en ontwikkelen zoveel mogelijk wegnemen, instrumenten beschikbaar stellen, en ervoor zorgen dat werknemers en werkgevers de motivatie en urgentie voelen zodat ze in beweging komen (TK 2020/2021, 2022/2023).

Een ander centraal principe in LLO-beleid is 'eigen regie' op loopbaan en ontwikkeling. De Sociaal-Economische Raad verstaat onder eigen regie: 'eigen verantwoordelijkheid nemen – zelf het stuur in handen nemen, keuzes maken en tot actie komen, en het (duurzaam inzetbare) gedrag blijven vertonen' (SER 2020: 6). In het LLO-beleid wordt er, in navolging van de SER, van uitgegaan dat eigen regie voor iedereen is weggelegd omdat 'iedereen in staat is om proactief loopbaangedrag aan te leren' (TK 2020/2021: 6). Het nemen van eigen regie vraagt om een bepaalde mate van zelfredzaamheid. Onder het begrip (zelf)redzaamheid verstaat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) het totaal aan vermogens waarover een individu beschikt om doelen te bereiken en zich te kunnen redden in het leven. Het gaat bij zelfredzaamheid zowel om denk- als doenvermogen (WRR 2017). Wanneer in de LLO-beleidsteksten wordt gerefereerd aan eigen regie, staat echter vooral eigen keuze en eigen verantwoordelijkheid centraal. Dit citaat illustreert dit: '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 2020/2021: 3).

## **1.4 Opbouw van het rapport**

In hoofdstuk 2 geven we, op basis van eerder SCP-onderzoek, uitleg over het concept mensbeelden en beschrijven we de mensbeelden die in LLO-beleid zichtbaar zijn. Hoofdstuk 3 is de methodensectie. In hoofdstuk 4 geven we een overzicht van de globale associaties en ervaringen die de geïnterviewden hebben met leren en ontwikkelen en wat ze aan ondersteuning van de overheid verwachten. In dit hoofdstuk komen ook de bevindingen aan bod over hoe mensen denken dat de overheid hen bejegt en of ze zich gehoord voelen. We brengen opvattingen in kaart over het willen, mogen, moeten, en kunnen in de visies van geïnterviewde burgers op LLO-beleid. In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens in op de mensbeelden die onder deze visies liggen. We vergelijken deze bevindingen met de eerder beschreven mensbeelden in LLO-beleid. Ten slotte geven we in hoofdstuk 6 een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Daarnaast doordenken we in dat hoofdstuk welke aanknopingspunten de verschillen en overeenkomsten in mensbeelden van burgers en beleid bieden voor de bij het LLO betrokken beleidsmakers en andere stakeholders.

## 2 Achtergrond: theorie en beleidscontext

### 2.1 Mensbeelden in beleid

In een eerdere publicatie van het Mensbeelden bij beleid-project worden mensbeelden in beleid gedefinieerd 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). Mensbeelden bestaan uit zowel normatieve als empirische elementen. Bij normatieve elementen gaat het om beelden van hoe mensen zich zouden moeten gedragen. Empirische elementen raken aan beelden van hoe mensen zich daadwerkelijk gedragen (Gebhardt en Feijten 2022). We leggen de verschillen tussen deze elementen hierna verder uit. We merken ook op dat empirische en normatieve elementen niet altijd goed scheidbaar zijn. Voor de theoretische inbedding van het onderzoek is het echter wel praktisch om dit onderscheid te maken.

#### **Empirische veronderstellingen: willen, kunnen, moeten, mogen**

Met empirische veronderstellingen worden aannames bedoeld over hoe mensen écht zijn en hoe ze zich daadwerkelijk gedragen. Een bruikbaar raamwerk om hiernaar te kijken is het COM-B-model van Michie et al. (2011), waarbij de B staat voor *behaviour* (gedrag) en de letters COM voor factoren die daarop van invloed zijn: *capability* (capaciteiten), *opportunity* (kansen en mogelijkheden) en *motivation* (motivatie). *Capability* betreft de fysieke en psychologische capaciteiten, kennis en vaardigheden van mensen om deel te (kunnen) nemen aan leeractiviteiten. *Opportunity* (kansen en mogelijkheden) gaat over alle bevorderende en belemmerende factoren vanuit de omgeving die het gedrag mogelijk maken of juist in de weg staan. Denk bijvoorbeeld aan de rol van formele en informele regels en normen bij gedrag, of aan processen van sociale in- en uitsluiting. *Motivation* gaat over alle (hersens)processen die gedrag stimuleren en sturen. Daaronder vallen niet alleen doelen en bewuste beslissingen, maar ook gewoonten en emotionele reacties (Michie et al. 2011).

Hierna verwerken wij de voorgaande elementen uit het COM-B-model van Michie et al. (2011) in de door ons onderscheiden dimensies kunnen, willen, moeten en mogen. De indeling in deze dimensies is tot stand gekomen op basis van eerdere literatuur over mensbeelden (zie Gebhardt en Feijten 2022), en vertoont duidelijke raakvlakken met de SCP-zienwijze op participatie, waarbij we het willen, kunnen, moeten en mogen van mensen onderscheiden (Van Campen en Olsthoorn 2022; Verbeek-Oudijk et al. 2023). In tabel 2.1 zijn de dimensies samengevat. We lichten deze hierna kort toe.

**Tabel 2.1 Empirische elementen**

<b>persoonskenmerken</b>	willen: motivaties ( <i>motivation</i> )	kunnen: kennis en vaardigheden ( <i>capability</i> )
<b>omgevingsinvloeden</b>		kunnen: mogelijkheden en hulpbronnen ( <i>opportunity</i> )
	moeten: regels en normen	mogen: sociale in- en uitsluiting

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

#### **Willen**

Het ‘willen’ gaat over motivaties van mensen voor een bepaald gedrag. Deze motivaties omvatten alle processen die mensen aanzetten tot bepaald gedrag, zoals doelen, bewuste beslissingen, gewoonten en emotionele reacties (Michie et al. 2011). Het kan hier onder andere gaan om de vraag of ervan uit wordt gegaan dat mensen uit eigen belang handelen (betere kansen op de arbeidsmarkt en/of hoger salaris) of uit maatschappelijk belang (dat ze ook bereid zijn iets voor het collectief te doen). Een relevant

onderscheid wat 'willen' betreft, is dat tussen mensen die om allerlei redenen bewust ervoor kiezen om niet aan LLO te doen en mensen die in principe wel 'willen' maar voor wie LLO nog niet vanzelfsprekend is. De eerste groep wil niet aan LLO doen, de tweede groep wil wel, maar kan het nog niet. In een eerdere studie (Blijleven et al. 2024b) worden ook een aantal belangrijke voorwaarden door burgers genoemd om zelf meer verantwoordelijkheid te willen nemen om aan LLO te doen. Deze voorwaarden zijn: er voldoende tijd voor hebben (49%), de juiste ondersteuning krijgen (44%) of er zelf beter van worden (42%). De leerbereidheid van burgers heeft dus niet enkel met persoonlijke motieven vanuit eigen belang te maken, maar ook met de randvoorwaarden die LLO voor de burgers in de praktijk mogelijk maken. LLO-beleid richt zich dan ook vooral op de laatste groep mensen en zet in op het vergroten van de leerbereidheid door te zorgen dat je laat zien: wat heb je er echt aan, wat kun je er echt mee? En er ook voor te zorgen dat het (leren) heel erg praktisch ingericht is (Blijleven et al. 2023: 29).

### **Kunnen**

Het 'kunnen' zegt aan de ene kant iets over de capaciteiten, kennis en vaardigheden van mensen. Aan de andere kant gaat het 'kunnen' over de vraag of mensen over bepaalde hulpbronnen en mogelijkheden beschikken en kansen en mogelijkheden krijgen vanuit hun omgeving. Naast capaciteiten (die onder persoonskapitaal vallen), zijn hierbij ook andere hulpbronnen, zoals economisch kapitaal (inkomen en vermogen), sociaal kapitaal (contacten, groepen en netwerken voor steun) en cultureel kapitaal (taaluitingen, houding, smaken en voorkeuren) relevant voor het mogelijk maken of faciliteren van bepaald gedrag (Vrooman et al. 2014). Denk bijvoorbeeld aan de vragen of iemand een cursus kan betalen en of iemand bij familie, vrienden, of de werkgever terecht kan voor informatie en advies. Wat het 'kunnen' betreft gaat er momenteel veel aandacht uit naar het 'doenvermogen' van burgers. Er bestaat volgens de WRR (2017) een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot mensen met een minder goede maatschappelijke positie. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen (zeker op momenten dat het leven tegenzit) in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is (WRR 2017).

### **Moeten**

Een tweede manier waarop de omgeving mensen kan beïnvloeden is door de regels en normen die zij oplegt. Het kan hier gaan om formele regels (bv. wanneer in bepaalde beroepsgroepen bijscholing een voorwaarde is voor het behouden van een licentie), maar ook om informele regels en sociale normen die van invloed kunnen zijn op iemands gedrag (bv. als binnen een gezin, vriendengroep of de samenleving als geheel van mensen verwacht wordt dat ze zich blijven ontwikkelen). Druk vanuit informele regels en sociale normen kan er namelijk voor zorgen dat men het gevoel krijgt dat iets 'moet' (Schneider en Ingram 1993). Het SCP signaleert bijvoorbeeld naast financiële en/of beleidsmatige druk ook een sterke normatieve druk om te werken en te zorgen voor naasten en kinderen (Van Campen en Olsthoorn 2022). Kort gezegd gaat het hier om aannames over wat mensen *moeten*, en hoe (in)formele regels en sociale normen van invloed zijn op hun gedrag.

### **Mogen**

Ten slotte kunnen processen van sociale in- en uitsluiting mede bepalen of mensen bepaald gedrag wel of niet vertonen. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat werknemers met een tijdelijk contract minder vaak een cursus *mogen* volgen die door de werkgever wordt betaald dan medewerkers die een vast contract hebben (ROA 2018; Roeters et al. 2021). Daarnaast kan discriminatie op de arbeidsmarkt een rol spelen als een mechanisme dat tot uitsluiting leidt. Uit het rapport *Gelijk recht doen: een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan* (EK 2022/2023) van de parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) van de Eerste Kamer komt naar voren dat discriminatie op de arbeidsmarkt nog veel voorkomt. Discriminatie op de arbeidsmarkt kan bijvoorbeeld 'ertoe leiden dat mensen die prima een bepaalde functie kunnen vervullen, daarvan in de praktijk uitgesloten worden' (Van Campen en Olsthoorn 2022: 4).

## Valentie en mensbeelden

Onder mensbeelden liggen vaak normatieve veronderstellingen en oordelen. Schneider en Ingram (1990, 1993), laten zien dat van sommige doelgroepen en het gedrag dat zij vertonen vooral de positieve eigenschappen (bv. intelligent, eerlijk, sociaal) worden benadrukt. Bij andere groepen worden juist de negatieve kenmerken aangehaald (bv. egoïstisch, onbetrouwbaar, asociaal, lui of 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-negatiefdimensie van mensbeelden 'valentie'. Alles bij elkaar levert het vier mensbeelden op (zie tabel 2.2). Wij gebruiken deze tabel in dit rapport voor de duiding van de veronderstellingen die we aantreffen in de visies van de burgers.

Tabel 2.2 Vier mensbeelden in beleid

		willen (valentie)	
		welwillend/positief	onwelwillend/negatief
kunnen	zelf in staat tot gedragsverandering	<b>'goede burgers'</b> (bevoordeelden)	<b>'calculerende burgers'</b> (mededingers)
	niet (zelf) in staat tot gedragsverandering	<b>'kwetsbare burgers'</b> (afhankelijken)	<b>'gemarginaliseerde burgers'</b> (afzijdigen)

Bron: 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.

## 2.2 Mensbeelden in LLO-beleid

Een eerdere studie in ons onderzoeksprogramma (Blijleven et al. 2023) onderzocht hoe mensbeelden vertegenwoordigd zijn in het beleid over onder andere leven lang ontwikkelen. Door middel van een beleidsanalyse identificeren Blijleven en collega's (2023) de volgende dominante mensbeelden in het LLO-beleid: het ideaalbeeld (rationeel, autonoom, toekomstgericht, verantwoordelijk en welwillend) en het beeld van de kwetsbare mens (mensen in kwetsbare arbeidsmarktposities). Bij deze 'prototypen' komen veronderstellingen op verschillende dimensies samen: zie tabel 2.3 voor een overzicht. Voor een uitgebreide beschrijving van voorgaande mensbeelden en bijbehorende nuances, zie Blijleven et al. (2023). De aannames die relateren aan het ideale mensbeeld in LLO-beleid (met name eigen regie om eigen keuzes te maken) blijken ook uit onze recente studie (Blijleven et al. 2024b). Deze studie laat zien dat in het LLO-beleid wordt aangenomen dat iedereen in Nederland regie wil en kan nemen over de eigen loopbaan en ontwikkeling (TK 2020/2021). De overheid wil dus graag dat burgers zelf het stuur in handen nemen en keuzes maken (Blijleven et al. 2024b: 16)

**Tabel 2.3 Mensbeelden LLO-beleid**

mensbeelden	toelichting
<p><b>ideaalbeeld</b> (rationeel, autonoom, toekomstgericht, verantwoordelijk en welwillend)</p>	<p>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. Het LLO-beleid gaat er in principe van uit dat mensen er (uit eigen belang) vaak voor zullen kiezen om aan de slag te gaan met leren en ontwikkelen wanneer zij de mogelijkheden krijgen (bv. door middel van financiële of andere ondersteuning) en geïnformeerd worden over de urgentie en het belang van het beleidsdoel. Er 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 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.</p>
<p><b>de kwetsbare mens</b> (mensen in kwetsbare arbeidsmarktposities)</p>	<p>Dit mensbeeld gaat uit van een mens voor wie LLO door allerlei belemmeringen niet vanzelfsprekend is. Deze belemmeringen zitten ‘ten dele in de persoon zelf, in hun omstandigheden, in praktische voorwaarden en gebrek aan ondersteuning’ (TK 2020/2021: 2). De ‘kwetsbare’ mens wil volgens het LLO-beleid in principe wel, maar kán nog niet. Er wordt namelijk van uitgegaan dat wanneer de barrières tot leren en ontwikkelen worden opgeheven, iedereen uiteindelijk in staat is tot proactief loopbaan-gedrag. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor mensen die geen zin hebben in leren door bijvoorbeeld een laag urgentiegevoel voor LLO (de impliciete veronderstelling in LLO-beleid is dat ze eigenlijk wel willen). Alle mensen die (nog) niet kunnen verdienen volgens het LLO-beleid en bij dit beleid betrokken beleidsmakers ondersteuning, aanmoediging en bescherming.</p>

Bron: Blijleven et al. (2023)



## 3 Methoden

### 3.1 Design

In deze studie onderzoeken we welke mensbeelden burgers hebben met betrekking tot leren en ontwikkelen als volwassenen. We vergelijken deze mensbeelden vervolgens met de eerder gevonden mensbeelden die zichtbaar zijn in het LLO-beleid, om overlap en discrepanties tussen burgervisies en beleidsvisies te beschrijven en te verklaren. Omdat LLO-beleid zich richt op alle burgers, kijken we hierbij niet naar een specifieke groep participanten, zoals mensen in een bepaalde sector of mensen die op zoek zijn naar betaald werk. We zoeken juist naar inzicht in het palet aan mensbeelden dat aanwezig is bij burgers in verschillende condities, zoals verschillende levensfasen, verschillende soorten arbeidsdeelname en verschillende niveaus of typen werk (bv. theoretisch vs. praktisch). We hebben in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Met zo'n aanpak kunnen de betekenissen en gedragingen van mensen beschreven en zo veel als mogelijk begrepen en verklaard worden ('t Hart et al. 2005). We zochten in dit onderzoeksdesign naar verdieping op de argumentaties achter de aannames over mensen. Om deze redenen kozen we voor een onderzoek met een kleine sample, maar met de flexibiliteit om samen met gesprekspartners verdieping op te zoeken en door te vragen op eerste antwoorden.

In deze studie maakten we gebruik van semigestructureerde interviews (zie § 3.3). Bij dit soort interviews stellen interviewers deels vooraf geformuleerde vragen en behandelen ze vaste thema's, maar de volgorde van vragen en de precieze follow-upvragen kunnen verschillen per interview. Deze methode biedt de interviewer ruimte om door te vragen op antwoorden, en biedt de gesprekspartner ruimte om nadruk te leggen op de onderwerpen of aspecten die diegene belangrijk vindt (Baarda et al. 2009). We vonden het belangrijk dat mensen ook zelf onderwerpen konden aandragen die buiten ons theoretisch kader vallen. Wellicht heersen er immers meer mensbeelden onder de geïnterviewden dan die die we in beleid terugzagen. Dit onderdeel was dus inductief ingestoken.

Mensbeelden gaan over onderliggende aannames over hoe mensen zich gedragen en hoe ze zich zouden moeten gedragen. Hoewel iedereen deze aannames maakt in het dagelijks leven, is het direct bevragen van iemands mensbeeld lastig. 'Mensbeeld' is geen alledaagse term, wat de vraag onduidelijk maakt. Maar zelfs als de term duidelijk gedefinieerd is, is de vraag alsnog complex en abstract om te beantwoorden. Om deze reden hebben we in het onderzoek naast interviewvragen gebruikgemaakt van situatieschetsen. Situatieschetsen zijn korte fictieve teksten. In dit onderzoek gingen deze teksten over scenario's die met leren en ontwikkelen te maken hebben (zie voor meer uitleg § 3.3).

### 3.2 Selectie participanten

We selecteerden de participanten allereerst op leeftijd. Een zekere spreiding naar leeftijd is relevant voor het stadium in de beroepsontwikkeling en de werkcarrière omdat dit mogelijk de behoefte aan leren en ontwikkelen beïnvloedt. Participanten werden geworven uit drie leeftijdsgroepen: 18-35 jaar, 36-49 jaar, en 50 jaar en ouder. Daarnaast wilden we in gesprek gaan met participanten met verschillende vormen van opleidings- en werkervaring. We selecteerden mensen met een hbo- of wo-opleiding, met bovenbouw havo/vwo of mbo-niveaus 2 t/m 4, en mensen met een opleiding in basisonderwijs, het vmbo of de eerste drie leerjaren van havo/vwo. We zochten naar zowel werkenden als werkzoekenden in alle groepen. Voor de gehele groep aan participanten zochten we naar een zekere spreiding qua demografische (geslacht, herkomst), sociaal-economische (inkomen) en geografische kenmerken (woonomgeving, regio) om een zo divers mogelijk beeld te krijgen van burgerperspectieven op mensbeelden. Om ervoor te zorgen dat deelnemers zoveel mogelijk voldeden aan de criteria hebben we twintig deelnemers via het wervingsbureau FRIS en vijf deelnemers (aanvullend) via contacten bij

SER-netwerken en leerwerkloketten geworven. In bijlage A (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport) geven we een overzicht van de geïnterviewde participanten. We geven hierin niet alle achtergrondinformatie van participanten weer om hun anonimiteit te beschermen.

### 3.3 Uitvoering interviews

Vier onderzoekers voerden 25 interviews uit in de periode januari-april 2023. De interviews duurden gemiddeld ongeveer 70 minuten, met een minimum van 50 minuten en een maximum van 1,5 uur. De interviews vonden online of bij geïnterviewden thuis plaats, afhankelijk van hun voorkeur. De interviewleidraad ('topiclijst', zie bijlage B) bestond uit verschillende blokken met vragen: associaties met leren en ontwikkelen, eigen ervaringen, reacties en verwachtingen ten opzichte van LLO-beleid en reacties op fictieve situatieschetsen.

We vroegen allereerst open naar associaties rondom leren en ontwikkelen (om een idee te krijgen wat de deelnemers onder deze termen verstaan), het belang van leren en ontwikkelen voor zichzelf en voor de maatschappij (om te achterhalen of zij LLO belangrijk vinden en of dat van invloed is op hun opvattingen en gedrag in relatie tot LLO), en eigen ervaringen met LLO (om te achterhalen hoe de deelnemers zich in de praktijk gedragen en wat dat zegt over hun leermogelijkheden). Ook gaven we de participanten informatie over LLO-beleid en vroegen wij ze naar hun visies en verwachtingen. Op deze manieren verzamelden we per participant een rijke collectie aan deductieve en inductieve data waarin het onderwerp leren en ontwikkelen vanuit verschillende perspectieven werd besproken: vanuit de ik-persoon, in relatie tot de maatschappij, en in situaties van (fictieve) anderen.

Het gedeelte met situatieschetsen bestond uit drie korte fictieve teksten, waarin een situatie werd beschreven van een persoon die op een manier te maken heeft met LLO (zie kader 3.1). De schetsen zijn bedoeld als vertrekpunt om gesprekspartners te laten reflecteren op wat ze van het handelen van het personage vinden, en om verder te praten over hun eigen handelen of dat van bekenden in een dergelijke situatie. Met situatieschetsen kan er over mensbeelden gesproken worden zonder de term mensbeelden expliciet te noemen. Situatieschetsen of uitgebreidere vignettes werden oorspronkelijk voornamelijk in kwantitatief onderzoek gebruikt, maar worden recenter ook ingezet in kwalitatieve interviews (Rivzi 2019). Fictieve beschrijvingen helpen om abstracte vragen te concretiseren, en geven aanleiding tot gesprekken over het dagelijks leven van de gesprekspartner (Alexander en Becker 1978; Finch 1987).

De situatieschetsen hebben kenmerken die aansluiten bij de eerder beschreven dimensies (willen, kunnen, moeten, mogen) van mensbeelden bij LLO-beleid. De reflectie op deze dimensies door de deelnemers biedt de mogelijkheid om naast de mensbeelden uit het LLO-beleid (zoals de rationele, autonome mens en kwetsbare mens), ook tussenvarianten en eventueel andere mensbeelden te herkennen. Elke situatieschets introduceert steeds één personage. De situatieschetsen zijn vrij kort (resp. 101, 97, en 140 woorden) om het verwerken ervan kortdurend en haalbaar te houden (zie ook Murphy et al. 2021). Informatie als leeftijd, woonplaats en leefsituatie van het personage hebben we achterwege gelaten. Dit is bewust gedaan om geïnterviewden niet te sturen door middel van bestaande associaties, en om geïnterviewden niet af te leiden met details. Elke situatieschets werd op het scherm (online) of op papier (interview thuis) gepresenteerd en door de interviewer voorgelezen. Het voorlezen diende om zeker te zijn dat geïnterviewden niet gehinderd zouden worden door eventuele leesproblemen.

Na het (voor)lezen van de situatieschets vervolgden we met de vraag: 'Herkent u zichzelf in deze persoon?' En vervolgens vroegen we door waarom iemand zich wel of niet herkende in de persoon. Ook vroegen we: 'Herkent u anderen in deze persoon?', en vroegen we wat geïnterviewden van het gedrag van de persoon in de situatieschets vonden. Bijvoorbeeld: in situatieschets 1 is de drijfveer van de persoon om aan LLO te doen dat diegene een beter betaalde baan wil. De keuze om aan LLO te doen is voor deze persoon strategisch en rationeel. Op deze manier leggen we kenmerken van een rationele mens (een mensbeeld uit het LLO-beleid) voor aan de geïnterviewden, zonder direct naar mensbeelden te hoeven vragen. We vragen burgers dus zowel naar hoe ze denken over hoe LLO 'werkt' of zou moeten werken voor anderen, als voor zichzelf. In de analyse zagen we dat deze dimensies (ideeën en meningen over anderen

en over het zelf), geregeld door elkaar liepen. Dit is begrijpelijk omdat een mensbeeld gevormd wordt door zowel ervaringen van de persoon zelf als ervaringen met andere mensen.

---

### Kader 3.1 De gebruikte situatieschetsen

#### Situatieschets 1

Ik werk op de financiële afdeling van een groot bedrijf. Het bevalt me voorlopig nog prima, maar ik wil op termijn graag doorgroeien naar een andere, interessantere baan. Ik heb uitgezocht wat ik moet kunnen om die baan te krijgen. Het blijkt dat ik een aantal cursussen en trainingen moet volgen. Ik heb me ingeschreven en volgende week begint de eerste cursus. Die doe ik in de avonden. Het cursusgeld is hoog, maar ik heb een subsidie van de overheid aangevraagd en gekregen. Ik doe dit om mezelf te verbeteren. Ik hoop zo uiteindelijk een beter betaalde baan te kunnen krijgen.

#### Situatieschets 2

Ik ben na mijn mbo-opleiding communicatie meteen gaan werken bij het bedrijf waar ik stage heb gelopen. Ik werk er nu zeven jaar. Ik heb op zich aardige collega's, maar heel close zijn we niet. De inhoud van het werk is wel oké. Het is wel veel van hetzelfde. Ik ben wel eens jaloers op vrienden die heel spannend werk hebben. Toch zoek ik niks anders. Ik vind het wel prima zo. Ik weet wat ik heb, en de reistijd is te overzien. Cursussen volgen of mezelf ontwikkelen, daar heb ik geen behoefte aan, waarom zou ik?

#### Situatieschets 3

Ik werk nu 12 jaar bij een schoonmaakbedrijf. Ik ben een harde werker, ik hou van aanpakken. Ik heb techniek altijd interessant gevonden, maar op school liep het niet zo lekker dus ik ben met mijn opleiding gestopt. Maar nu hoorde ik dat er veel mensen nodig zijn in de installatiewereld. Zonne-energie en warmtepompen, dat is de toekomst. Ik zou graag leren om met die apparaten te werken. Maar ja, ik heb geen verstand van elektrotechniek, dus dan zou ik opnieuw naar school moeten. Dat zal wel een lange en dure opleiding worden, die moet ik in mijn eigen tijd doen. En die moet ik zelf betalen. Ik weet niet hoe ik dat aan moet pakken, of wie mij kan tips kan geven. Misschien is er wel een andere richting die bij mij past waar ik nu niet aan denk.

---

## 3.4 Analyse

Van de interviews werd met toestemming van de participant een geluidsopname gemaakt. Op basis van deze opname zijn woordelijke transcripten uitgeschreven die de data vormden voor de analyse. Interviewtranscripten werden geanalyseerd met softwareprogramma Atlas.ti dat de systematische kwalitatieve analyse van teksten mogelijk maakt. Vier onderzoekers codeerden de 25 interviews aan de hand van een codeboek. De eerste twee interviews hebben alle vier de onderzoekers gecodeerd om vervolgens verschillen in interpretaties te bespreken en keuzes te maken over interpretatiewijzen. We bespraken de verschillen en verfijnden het codeschema en de uitleg per code om zo gelijke interpretatie na te streven.

We zullen onze bevindingen illustreren met citaten uit de interviews. We willen het illustratieve karakter van deze citaten benadrukken. Zonder de brede context van het gesprek zijn citaten moeilijk in detail te begrijpen; dat is dan ook niet het doel van het toevoegen ervan.

We hanteerden een interpretatieve analyse. Dit houdt in dat onderzoekers de beleving, percepties en ervaringen van de participanten zo veel mogelijk proberen te begrijpen en te verklaren door aan elk interviewfragment een duiding te geven met de toekenning van codes. Het codeerschema is gebaseerd op eerder onderzoek naar mensbeelden en mensbeelden in LLO-beleid (de theoretische basis voor ons codeerschema) (zie tabellen 2.1 en 2.2 in hoofdstuk 2). De volledige codelijst is te vinden in bijlage C.

De codelijst vormde een deductieve basis voor het coderen. In sommige gevallen (bv. bij terugkerende punten die buiten ons oorspronkelijke codeerschema vielen) konden er ook inductief nieuwe codes aan toegevoegd worden. Voorbeelden hiervan zijn ‘drijfveren’ (indien geïnterviewde spreekt over (diens) drijfveren om te leren en ontwikkelen) en ‘belemmeringen’ (indien geïnterviewde spreekt over (diens) belemmeringen om te leren en ontwikkelen).

### 3.5 Leeswijzer citaten

In dit rapport citeren we uit de interviews met onze geïnterviewden. Citaten van 50 woorden of langer plaatsen we omwille van de leesbaarheid als los citaat. Kortere citaten nemen we tussen aanhalingstekens op in de lopende tekst. Achter elk citaat staat een verwijzing naar het interviewnummer (zie bijlage A) en een korte beschrijving van de respondent. In enkele gevallen hebben we ervoor gekozen om een citaat licht te redigeren om zinnen goed te laten lopen, zonder iets aan de inhoud of de spreekstijl van het antwoord te veranderen. We hebben dit gedaan omdat mensen in interviews al pratende een antwoord formuleren en dit opgeschreven minder duidelijk en kernachtig naar voren kan komen dan in een gesproken uitwisseling.

## 4 Burgerperspectieven op leren en ontwikkelen

In dit hoofdstuk bespreken we perspectieven op leren en ontwikkelen die in interviews met onze geïnterviewden naar voren kwamen. Welke opvattingen en ervaringen hebben onze geïnterviewden bij leren en ontwikkelen als volwassenen (§ 4.1)? Wat verwachten zij van individuele burgers, werkgevers en de overheid in het bevorderen van LLO (§ 4.2)? Vervolgens analyseren we de reacties van geïnterviewden op de situatieschetsen door naar hun visies te kijken over wat mensen moeten, kunnen, willen en mogen (§ 4.3). De analyse van deze visies vormt de basis voor hoofdstuk 5, waarin we de mensbeelden die onder deze visies liggen expliciet maken.

### 4.1 Opvattingen en ervaringen met betrekking tot LLO

We vroegen geïnterviewden tijdens het eerste deel van de interviews naar hun associaties met leren en ontwikkelen van volwassenen, hun eigen ervaringen met LLO en hun visies op het thema. Geïnterviewden associeerden de term 'leren' meestal met leren in een werksetting. Ze dachten bijvoorbeeld aan bij- of omscholing om kennis uit te breiden, te verdiepen of een overstap naar een andere functie of branche mogelijk te maken. De term 'ontwikkelen' leverde deels dezelfde associaties op, maar in het merendeel van de antwoorden kwam 'ontwikkelen' naar voren als iets dat breder is dan 'leren'. Geïnterviewden relateerden ontwikkelen naast beroepsmatig leren vaker aan (zelf)ontwikkeling op persoonlijk vlak, 'als mens', wat niet per se werkgerelateerd hoeft te zijn.

We vroegen geïnterviewden vervolgens of zij leren als volwassenen belangrijk en nuttig vinden. De meeste geïnterviewden vonden leren en ontwikkelen voor zichzelf en voor anderen belangrijk. De meest genoemde argumenten hiervoor waren: LLO houdt je werk interessant en LLO helpt je om je huidige functie en taken goed uit te oefenen en door te groeien naar een andere of hogere functie. Volgens deze geïnterviewden vergroot je met LLO je kansen op de arbeidsmarkt omdat kennis in beweging is en je deze steeds moet bijhouden. Naast het belang van LLO voor je werk of loopbaan, kan LLO volgens een aantal geïnterviewden ook voor andere levensgebieden van belang zijn. Zie het volgende citaat:

*Vind ik wel belangrijk, zeker omdat je nu met de huidige maatschappij heel veel moet weten eigenlijk, inderdaad voor je belastingaangifte of noem maar op, je moet tegenwoordig heel veel algemene kennis hebben en je moet ook inderdaad goed weten welke stappen je moet verrichten, dus het is heel belangrijk voor mij om dus elke dag inderdaad een beetje meer te weten over verschillende aspecten wat financieel misschien iets bijdraagt of juist mentaal of juist met de kinderen, dat je daar iets meer in ontwikkelt, ik vind het heel belangrijk.*

– Interview 17, een man van in de dertig die werkt als ambtenaar en ondernemer

Toen we aan geïnterviewden vroegen of ze leren en ontwikkelen ook belangrijk vinden voor Nederland als land, erkenden de meesten het collectieve belang van leren en ontwikkelen om de Nederlandse economie draaiende te houden en de concurrentiepositie van Nederland in de wereld te versterken. Zoals een participant uitlegde:

*Nou ik denk wel dat Nederland is gewoon... heel erg groot belang want het is gewoon een kennisland. Ik denk dat die kennis, dat dat heel erg belangrijk is, zeg maar ook als een soort exportartikel. Dat zie je volgens mij ook bij ASML, die chipfabrikant, die hebben enorme kennis op het gebied van chips. Moet je kijken wat dat oplevert.*

– Interview 12, een werkzoekende man van in de vijftig

Naast het belang van LLO voor burgers en Nederland als land gaf een groot deel van de geïnterviewden bovendien aan het leren en ontwikkelen ook noodzakelijk te vinden gezien veranderingen in het werk zelf, de arbeidsmarkt en de Nederlandse economie als gevolg van bijvoorbeeld technologische

ontwikkelingen, zoals digitalisering en automatisering. Of zoals een van de geïnterviewden het kort heeft samengevat: 'Je moet wel bij de tijd blijven' (interview 15, een werkzoekende vrouw van in de veertig). Zie ook het volgende citaat:

*Dat technieken, productietechnieken veranderen, er komen andere producten, andere processen. Wat iedereen vandaag de dag doet op een smartphone dat had je twintig jaar geleden niet kunnen denken. Dat geldt natuurlijk voor überhaupt de hele IT-wereld. Als je daar niet in kunt meegaan, als je je daar ook niet in ontwikkelt als bedrijf, als overheid, maar ook individu, ja, dan krijg je het moeilijk. En dat heeft natuurlijk z'n uitwerking op hoe Nederland economisch functioneert en hoe Nederlandse bedrijven internationaal wel of niet meekunnen. Dus die continue ontwikkeling is in die zin ook een noodzaak.*

– Interview 13, een werkzoekende man van in de zestig

Naast de opvattingen van burgers over het belang van LLO is in de interviews ook stilgestaan bij de vraag of de geïnterviewden in de afgelopen twee jaar concrete ervaringen hebben opgedaan met LLO door bepaalde trainingen, cursussen of opleidingen te volgen. Ook is gevraagd of de geïnterviewden eventueel op een andere manier met leren en ontwikkelen bezig waren door bijvoorbeeld te leren van collega's op de werkvloer (informeel leren).

Een groot deel van de geïnterviewden gaf aan in de afgelopen twee jaar trainingen, cursussen of opleidingen te hebben gevolgd. Dit varieerde van trainingen en cursussen die een dagdeel besloegen, tot complete opleidingen. In de meeste gevallen ging het om cursussen die noodzakelijk werden geacht voor het dagelijks functioneren van de medewerkers. Deze cursussen waren in sommige gevallen dan ook verplicht vanuit de werkgever. Een kleiner deel van de geïnterviewden gaf aan in de afgelopen twee jaar minder of helemaal geen cursussen of opleidingen te hebben gevolgd. De belemmeringen hiervoor lagen bij de geïnterviewden zelf (zoals gebrek aan tijd door privéomstandigheden), werksituatie (geen ruimte vanuit de werkgever), of maatschappelijke omstandigheden (zoals de coronacrisis). Naast het leren via (formele) trainingen, cursussen, of opleidingen gaf een groot deel van respondenten aan ook (informeel) op de werkvloer te leren. En dat deden ze vooral door dagelijkse werkzaamheden en de ervaring die je daarmee opdoet. Denk hierbij aan het oppakken van nieuwe taken of rollen, en simpelweg vragen stellen aan collega's en in sommige gevallen zelfs aan klanten. Deze respondenten gaven ook aan veel baat te hebben gehad van informeel leren op de werkvloer.

## 4.2 Verwachtingen van burgers, werkgevers en de overheid

In de interviews is er ook stilgestaan bij de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor LLO. Volgens het regeerakkoord van 2017 is het 'de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. De overheid zorgt voor de noodzakelijke randvoorwaarden' (VVD et al. 2017: 28). In een eerder kwantitatief vragenlijstonderzoek vond het SCP dat burgers het primair de verantwoordelijkheid van het individu vinden om aan LLO te doen of niet (Wagemans en Peters 2023). Wel verwachten burgers een faciliterende rol van werkgevers en overheid. Met de verdiepende interviews uit dit onderzoek kunnen we deze bevindingen verder duiden. Welke argumenten haalden geïnterviewden aan voor de verantwoordelijkheid van individuele werknemers, en waarom zien ze werkgevers en de overheid voornamelijk als faciliterende actoren?

### **Verantwoordelijkheid individuele werknemer: eigen regie en motivatie**

De eigen verantwoordelijk voor LLO betekent volgens onze geïnterviewden dat het individu zelf de beslissing moet nemen om wel of niet met LLO bezig te willen zijn: 'Het is hoe dan ook altijd je eigen verantwoordelijkheid, want je moet het zelf willen' (interview 10, een man van in de zestig die werkzoekend is). Eigen verantwoordelijkheid wordt ook gekoppeld aan het belang van LLO voor iemands persoonlijke ontwikkeling en loopbaan gezien de veranderende arbeidsmarkt. En dat het eigenlijk onmogelijk is om je als werknemer van zo'n arbeidsmarkt helemaal af te sluiten. Een geïnterviewde verwoordt het zo:

*Nou ja, het is op zich 'n keus, maar dat betekent wel dat je je in je eigen ontwikkeling en mogelijkheden om een baan te vinden of een andere baan te vinden of je binnen je baan te ontwikkelen en verder te komen, dat je dat dus afsluit als je niet iets nieuws erbij leert. Je komt in feite, je zit op 'n bepaald niveau en je ziet andere mensen je voorbij streven en zelf kom je dus nooit 'n stap verder. En de maatschappij verandert, het bedrijf waar je werkt verandert, het soort werk verandert en als je daar niet in meegaat, als je je daar niet in aanpast, dingen leert die daarvoor nodig zijn, ja, dan zak je in feite langzaam maar zeker weg.*

– Interview 13, een werkzoekende man van in de zestig

De rol van de werkgevers en de overheid bij LLO wordt vaak in verband gebracht met de mogelijkheden en randvoorwaarden om zich als individu verder te kunnen ontwikkelen in de zin van: 'Je moet het zelf willen, maar je moet ook de mogelijkheid hebben om het te kunnen' (interview 24, een vrouw van in de veertig die bezig is met een leer-werkopleiding).

### **Verantwoordelijkheid werkgevers: faciliteren**

De meeste van onze geïnterviewden zagen voor de werkgevers vooral een ondersteunende en faciliterende rol bij LLO. Ze dachten dan bijvoorbeeld aan werknemers inzicht bieden in ontwikkelmogelijkheden, samen met de werknemer een ontwikkelplan maken, het financieren van benodigde cursussen en trainingen of het bieden van leerwerkplekken. Dit werd als een redelijke verwachting ervaren, omdat werkgevers er ook belang bij hebben dat hun werknemers zich ontwikkelen. Geïnterviewden beargumenteerden dan ook dat werkgevers bepaalde voorwaarden voor leer- en ontwikkelmogelijkheden mogen stellen, om ervoor te zorgen dat zij als werkgever ook iets aan een gekozen cursus of LLO-plan hebben. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat:

I: *En ziet u daar ook een rol voor werkgevers?*

R: *Nou ja, dat zie ik wel, maar als nou een werknemer een cursus wil gaan doen en die wil zich ontwikkelen om later bij een ander bedrijf te gaan werken, ja, dan snap ik zo'n werkgever ook wel, dat die denkt ja, jee, dat doe ik niet.*

I: *Ja, precies ja.*

R: *Ja, weet je of je moet zo, dan verbind je je vaak aan een werkgever, ik denk, die zegt: je moet zoveel jaar in dienst blijven, anders moet je de cursus terugbetalen, ja dat snap ik wel. Want het levert die werkgever niks op. Dat is 'n mes aan twee kanten hè. Zo zie ik het hè.*

– Interview 16, een werkzoekende vrouw van in de zestig

### **Verantwoordelijkheid overheid: stimuleren en ondersteunen**

Een soortgelijke visie op een faciliterende rol speelde bij de visies van de meeste geïnterviewden op de rol van de overheid bij LLO. Zij vonden het over het algemeen goed en belangrijk dat de overheid daarbij een stimulerende en ondersteunende rol speelt. Daarvoor kwamen twee redenen naar voren. Ten eerste noemden participanten de ervaren baten van LLO voor de samenleving en economie als reden voor de overheid om LLO te stimuleren. Een deel van deze geïnterviewden zag bijvoorbeeld een rol voor de overheid om personeelstekorten in kraptesectoren aan te pakken door omscholing te stimuleren, zoals te zien in het volgende citaat:

*Als ik nu denk aan de overheid en omscholen en zo dat zou ook wel makkelijker moeten kunnen. Je hebt bijvoorbeeld te kampen met een lerarentekort. Nou misschien kan je ook gratis omscholingscursussen organiseren zeg maar. Misschien kan het zelfs grotendeels online plaatsvinden. Dus dan denk ik nu in het kader van de omscholing denk ik dat de overheid nog wat meer kan doen want het is allemaal een beetje, het is allemaal een beetje star zeg maar. Het is moeilijk om te switchen van de ene job naar de andere.*

– Interview 14, een werkzoekende man van in de dertig

Ten tweede beargumenteerden geïnterviewden de verantwoordelijkheid van de overheid bij het LLO als emancipator voor burgers die zonder overheidssteuning waarschijnlijk niet aan LLO zouden kunnen doen:

*Ik geloof wel degelijk dat er genoeg mensen zijn die het wel willen, maar omdat ze de middelen niet hebben, het niet kunnen en het zou wel ideaal zijn op het moment dat de mogelijkheid vanuit de overheid er wel is om dit soort mensen gewoon te blijven motiveren en te zorgen dat er wel gewoon geld is om jezelf te kunnen omscholen.*

– Interview 24, een vrouw van in de veertig die bezig is met een leer-werkopleiding

De meningen verschilden enigszins over de vraag in hoeverre de overheid mensen moet stimuleren om eigen regie te nemen op hun loopbaanontwikkeling en de mate van de ondersteuning die de overheid moet bieden. Een groot deel van geïnterviewden kon zich goed vinden in de huidige ondersteunende rol van de overheid bij LLO (voornamelijk als subsidie- en informatieverstrekker) omdat ze van mening waren dat de verantwoordelijkheid voor LLO voornamelijk bij mensen zelf ligt: ‘De overheid biedt je het al aan hè, ze zetten het open voor je. Je kan, je hebt gewoon kans om in te schrijven, je kan gewoon meedoen, maar dan moet je het nog wel zelf doen’ (interview 3, een vrouw van in de twintig, werkt naast haar opleiding in de thuiszorg). Al kan de overheid wel zorgen voor een laagdrempelige informatievoorziening: ‘Misschien kan de overheid ook meer inderdaad overal informatie en inlichtingen geven. En voor mensen die inderdaad over de subsidie niks weten, ervoor zorgen dat mensen die informatie makkelijk kunnen opzoeken en meer kunnen vinden’ (interview 3, een vrouw van de in twintig, werkt naast haar opleiding in de thuiszorg).

### **LLO neutraler dan algemene indrukken overheid, maar wel zorgen om doelgerichtheid**

We hebben geïnterviewden ook gevraagd naar hun bredere opvattingen over de overheid, om opvattingen over de rol van de overheid op het vlak van leren en ontwikkelen in een bredere context te kunnen plaatsen. Eerder onderzoek laat zien dat de verantwoordelijkheid die iemand aan de overheid toekent op een specifiek dossier sterk kan samenhangen met het algemene vertrouwen van iemand in de overheid (Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2023; Wagemans en Peters 2023). Wanneer we in de interviews vroegen naar de beelden die geïnterviewden hebben van de overheid in het algemeen, haalden geïnterviewden regelmatig maatschappelijke problemen aan. Zo noemden ze klimaatverandering, de opvang en huisvesting van asielzoekers, het woningtekort, de complexiteit van beleid, armoede en personeelstekorten.

Op de vraag of geïnterviewden zich gezien of gehoord voelen door de overheid waren de antwoorden, op enkele positieve voorbeelden na, overwegend negatief van aard. Geïnterviewden haalden voorbeelden of algemene beelden aan van beleid dat zich richt op andere groepen in de samenleving dan waar zijzelf toe behoren. Zo beschreef een van de geïnterviewden (interview 15, een werkzoekende vrouw van in de veertig) zich niet gehoord te voelen vanwege de focus op Nederlanders met een laag inkomen in de compensatie van verhoogde energiekosten. Uit een deel van de antwoorden komt daarnaast een veralgemeniseerd beeld naar voren van een overheid die te weinig oog heeft voor verschillen tussen burgers. Ook werd genoemd dat beleid geen uitzondering of een persoonlijke benadering toestaat. Twee mensen noemden dat zij zich een nummer voelen in relatie tot hun gemeente. Een andere participant beschreef het gevoel van niet gezien worden in termen van afstand tussen werelden van burgers en ambtenaren:

*Wat er aan de hand is bij de overheid en de ambtenaren, ze creëren een papieren werkelijkheid. Dus ze hebben allemaal modelletjes en cijfertjes, het is ook nog eens een keer datagestuurd en die papieren werkelijkheid die komt meestal niet overeen met de leefwereld van de mensen. [...] Dus er moet veel meer contact zijn tussen die overheid en die burger, dat mist volledig.*

– Interview 12, een werkzoekende man van in de vijftig

Dit past in een breder beeld van de tijd waarin dit veldwerk plaatsvond. Uit kwantitatief onderzoek van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven blijkt dat er onder Nederlanders zorgen leven over de relatie tussen de overheid en haar burgers (Den Ridder et al. 2023). De zorg leeft dat de politiek en overheid maatschappelijke problemen niet voldoende oplossen. In onze interviews valt op dat een deel van de geïnterviewden meer uitgesproken negatief oordeelt over de overheid in hun reflecties op deze maatschappelijke problemen en het functioneren van de overheid dan over leer- en ontwikkelbeleid en de rol van de overheid daarin. LLO-beleid lijkt daarmee een neutraler of minder gepolitiseerd terrein te zijn voor deze geïnterviewden dan andere onderwerpen waar zorgen over leven onder de bevolking.



Hoewel LLO-visies over het algemeen in neutralere termen werden besproken, leefden ook op dit terrein zorgen onder geïnterviewden over de mate waarin de overheid de juiste doelgroepen met het juiste beleid weet te bereiken. Een deel van de geïnterviewden twijfelde of maatregelen zoals het STAP-budget bij mensen passen en terecht komen bij die mensen voor wie LLO niet vanzelfsprekend is. Toch was de algemene toon bij LLO een stuk neutraler dan wanneer mensen gevraagd werd om op de overheid in het algemeen te reflecteren.

### 4.3 Willen, kunnen, moeten, mogen

De meeste mensen leggen dus de primaire verantwoordelijkheid voor LLO bij individuele burgers. Het is goed voor jezelf als je aan LLO doet als volwassene, maar daarvoor moet je wel gemotiveerd zijn om iets te *willen* leren. Je *mag* er volgens de meeste geïnterviewden in onze studie ook voor kiezen om niet aan LLO te doen, maar dan moet je niet gek opkijken als je achterloopt op de arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen LLO wel stimuleren en dit is ook logisch zolang zij er baat bij hebben. De overheid dient LLO-beleid ook te stimuleren, omdat LLO belangrijk is voor het land en de economie, zeker voor kraptesectoren. Daarnaast dient de overheid mensen te stimuleren aan LLO te doen als zij dit zelf niet zo makkelijk *kunnen*. Deze visies van geïnterviewde burgers laten al zien dat de verantwoordelijkheidsverdeling en beleidsvoorkeuren gepaard gaan met aannames en verwachtingen over wat mensen willen, kunnen, mogen en zouden moeten doen. We diepen deze aannames van geïnterviewden verder uit, als belangrijke bouwstenen van de mensbeelden die onder de beleidsvoorkeuren van burgers liggen.

#### **Willen**

Het LLO-beleid gaat in principe uit van een positief mensbeeld waarbij men zich vanuit rationele overwegingen continu wil blijven ontwikkelen. Het LLO-beleid veronderstelt met andere woorden dat mensen zich uit eigen belang willen ontwikkelen. Tegelijkertijd is in het beleid te lezen dat LLO nog niet vanzelfsprekend door iedereen omarmd wordt. De 'leerbereidheid' van mensen wordt als een uitdaging gezien en het ontbreken daarvan wordt verklaard door belemmeringen of een (oplosbaar) gebrek aan urgentiebesef (zie Blijleven et al. 2023). Het LLO-beleid richt zich vooral op het wegnemen van belemmeringen, om het zo 'voor mensen makkelijker te maken om zelf de regie te nemen en eigen keuzes te maken' (TK 2020/2021: 3). De achterliggende gedachte daarbij is dat als mensen zich bewust zijn van het belang van LLO en zicht hebben op mogelijkheden voor LLO, zij eerder zullen overgaan tot leren en ontwikkelen (Blijleven et al. 2023; TK 2020/2021).

Een groot deel van de geïnterviewden denkt dat mensen zich over het algemeen willen ontwikkelen. De belangrijkste drijfveren<sup>2</sup> voor leren en ontwikkelen die de geïnterviewden noemden zijn: werkplezier, uitdaging, een leukere baan, up-to-date blijven, kennisverdieping, betere kansen op de arbeidsmarkt, hoger salaris, promotie, carrièreswitch maken, iets nuttigs doen voor de samenleving. De wil of motivatie om aan LLO te doen, verklaren geïnterviewden aan de hand van een aantal factoren. Of iemand aan LLO wil doen, ligt bijvoorbeeld aan hun persoonlijke doelen die vaak met deze drijfveren te maken hebben. Een factor die een belangrijke rol speelt in de overwegingen van de geïnterviewden om wel/niet aan LLO te doen is het bewaken van de balans tussen werk, cursussen en opleidingen, (mantel)zorgverplichtingen en vrije tijd. Dat kan er namelijk voor zorgen dat mensen hun tijd en energie zodanig verdelen dat ze in mindere mate of helemaal niet meer toekomen aan LLO. Dit lijkt vooral een kwestie van niet kunnen, maar een deel van de geïnterviewden gaf expliciet aan dat ze bewust hun tijd en energie aan zaken willen besteden die volgens hen belangrijker zijn.

Naast motivatie voor LLO vindt het merendeel van de geïnterviewden keuzevrijheid bij LLO heel belangrijk. Ze leggen de nadruk op dat mensen zelf moeten kunnen kiezen of en hoe ze aan leren en ontwikkelen doen. Scholing wordt als een keuze van het individu gezien, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de meeste mensen zich zullen omscholen of bijscholen als ze dat zelf willen of nodig vinden. Bovendien lijken de maatschappelijke en economische motieven voor LLO nauwelijks een rol te spelen in de persoonlijke overwegingen van deze burgers, ook al worden deze door de geïnterviewden erkend.

<sup>2</sup> In de interviews zijn de termen motivatie, drijfveren enzovoort als vergelijkbaar/synoniemen gebruikt.

In het LLO-beleid komen de maatschappelijke en economische motieven voor LLO de laatste jaren onder andere als gevolg van personeelstekorten juist prominenter naar voren, zie bijvoorbeeld de Kamerbrief over beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen (TK 2022/2023).

Er is in het verlengde daarvan ook veel begrip voor mensen die het 'goed vinden zoals het is', bijvoorbeeld omdat ze een comfortabele werk-privébalans hebben gevonden en hun rekeningen goed kunnen betalen, niet veel stress hebben of een korte reistijd naar hun werk genieten.

Als iemand niet wil bij- of omscholen in zo'n situatie wordt dat door geïnterviewden niet veroordeeld:

*Dat is een persoonlijke beslissing, jij houdt van uitdaging maar je hebt geen zin om je verder te ontwikkelen en wat je hebt bevalt. Dus waarom nou die persoon inderdaad die stap moet zetten en veranderen? Het ligt aan de persoon zelf, als je niet wilt en niet hoeft, waarom?*

– Interview 21, een vrouw van in de veertig die werkzaam is als schoonmaker

De geïnterviewden vinden het wel logisch dat als mensen zich niet verder willen ontwikkelen, ze op een gegeven moment vast kunnen gaan lopen. Eventuele negatieve consequenties zijn dan voor de rekening van die persoon zelf:

*Ik vind dat [niet geïnteresseerd zijn in jezelf ontwikkelen] helemaal prima. Alleen denk ik, dan moet je wel vrede hebben met, dan moet je ook geen commentaar hebben op het feit dat je een bepaalde functie hebt. [Ex-collega's] hadden een hele hoop commentaar op de organisatie, maar deden niks aan zichzelf en dan denk ik altijd van, dan moet je zelf ook je mond houden en dan moet je zelf maar gewoon aan de gang gaan.*

– Interview 6, een man van in de veertig die in een kantoorfunctie in de sociale dienstverlening werkt

Wat hier verder opvalt is de aanname dat als iemand iets wil/intrinsiek gemotiveerd is dat degene daarin ook zal slagen: '[...] als je gemotiveerd bent zal je uiteindelijk toch ergens terechtkomen, maar je moet die stap wel maken' (interview 22, een vrouw van in de veertig bezig met een leer- werkopleiding). Deze aanname is in de interviews verder uitgelegd door het argument dat er tegenwoordig veel mogelijkheden zijn als je wel wilt. Wel moeten de mensen volgens de geïnterviewden naast in beweging komen ook bereid zijn er iets voor over te hebben, zoals het inzetten van vrije tijd of financiële middelen uit eigen zak. Dit beeld werd soms genuanceerd door eigen ervaringen. Zo waren er ook geïnterviewden die zich graag verder wilden ontwikkelen maar de kans daarvoor niet kregen en/of ook niet wisten hoe ze dat moesten aanpakken, zoals in het geval van een werkzoekende vrouw van in de zestig die aangaf geen passend leeraanbod of werk te kunnen vinden nadat haar carrière als winkelmedewerker was geëindigd vanwege gezondheidsproblemen. Dat deze aanname ('wie wil moet het kunnen') in de praktijk niet altijd klopt, kan mogelijk wijzen op onrealistische mensbeelden die de geïnterviewden over andere mensen hebben. Dit brengt ons bij het tweede deel van het begrippenkader waarmee we de onderliggende mensbeelden bepalen: het kunnen.

## **Kunnen**

Zoals eerder vermeld, gaat het bij 'kunnen' om twee componenten. Aan de ene kant gaat het om kennis, vaardigheden en capaciteiten van een individu om deel te kunnen nemen aan een activiteit (*capability*) en aan de andere kant gaat het om externe contextfactoren die gedrag mogelijk maken (*opportunity*). In LLO-beleid worden beide componenten onderkend. De belemmeringen voor leren en ontwikkelen als volwassene liggen volgens het LLO-beleid, zoals eerder vermeld, ten dele in de personen zelf, in hun omstandigheden, in praktische voorwaarden en gebrek aan ondersteuning (TK 2020/2021; Rijksoverheid 2020).

Wat *opportunity*, oftewel externe contextfactoren die het gedrag mogelijk maken, betreft, zien de geïnterviewden het ontbreken van financiële middelen voor formele scholing als een van de belemmeringen voor LLO. Zo vertelde een geïnterviewde:

*Hoe zou ik de opleiding kunnen afbetalen als ik mijn werk, mijn baan moet opgeven. Ik heb dat vangnet niet in mijn thuissituatie, die luxe om te zeggen: ik stop met mijn baan, ik ga gewoon alleen maar studeren en stage lopen en hij zorgt dat alles wordt afbetaald. Dat kan ik niet doen... een hogere hypotheek en alle onkosten, het afgelopen jaar zijn ze flink gestegen dan helpt alleen maar tegen... dat houdt mij tegen, zeg maar.*

– Interview 21, een vrouw van in de veertig die werkzaam is als schoonmaker

Ook het ontbreken van de beschikbare tijd kan volgens de geïnterviewden een belemmering vormen om cursussen en trainingen te kunnen volgen. Zie ter illustratie het volgende citaat:

*Dan zou het eerder tijd zijn. Dat je daadwerkelijk niet kan of qua werkdruk is het momenteel niet haalbaar. Dus dat zou het enige kunnen zijn, dat het tijd is... Als ik denk, de cursus is dan en dan bijvoorbeeld in de zomer, ja dan haak ik af.*

– Interview 7, een vrouw van in de dertig die in een fiscale functie in de publieke sector werkt

Daarnaast gaven enkele geïnterviewden aan dat het zorgen voor kinderen of het verlenen van mantelzorg ervoor zorgde dat ze weinig tijd over hadden om aan scholing te doen. Ook als ze wel een opleiding volgden, kon dit belemmeringen opleveren. Zo vertelde een geïnterviewde die een leer-werkopleiding volgde dat de zorg voor haar zoon van drie veel tijd en energie van haar vraagt. Bij haar tienerdochters kan ze wel aangeven dat ze tijd nodig heeft om te leren en huiswerk te maken, maar bij haar jonge zoon kan dit niet:

*Die meiden van 13 en 11, [daarbij] kan ik gewoon heel goed aangeven van mama is nu bezig met huiswerk, ik moet leren, laten jullie mama even met rust, maar dat kleine mannetje van drie niet natuurlijk want daardoor zie je dat die de hele tijd aan mijn arm komt trekken, toch even een beetje aandacht, maar goed ik had zoiets van hij wordt ook steeds ouder, dus we gaan het gewoon doen, ik had tegen mezelf gezegd van niemand heeft mij beloofd dat dat makkelijk zou gaan worden en dat heb ik ook zeer zeker niet gedacht, maar het is gewoon te doen, het is gewoon ook hoe jij in het leven staat en hoe jij de dingen inplant en ik vind eigenlijk nu als ik terugkijk denk ik van ik doe het toch wel allemaal.*

– Interview 24, een vrouw van in de veertig die bezig is met een leer-werkopleiding

Verder is een deel van de geïnterviewden van mening dat leren en ontwikkelen richting omscholing wel echt een lastigere stap is om te zetten dan bijscholing in het kader van je huidige baan/beroep. De reden hiervoor is dat je bij omscholing niet direct in contact staat met je (toekomstige) werkgever die belang heeft bij jouw ontwikkeling. Dit brengt een groter risico met zich mee in termen van inkomenszekerheid (wat overigens ook blijkt uit eerder onderzoek, zie bv. Grijpstra et al. 2019). In sectoren met krapte speelt dit minder omdat een werkgever ook kan investeren in niet goed geschoolde mensen, bijvoorbeeld door een betaalde combinatie van werk en opleiding te bieden. In sectoren zonder krapte is die prikkel er vaak niet.

Om voorgaande redenen wordt voor het ‘kunnen’ grotendeels naar de overheid of de werkgever gekeken. Een groot deel van geïnterviewden is van mening dat degenen die zich graag verder willen ontwikkelen, maar dat om allerlei redenen (zoals geld- of tijdsgebrek) niet kunnen, gefaciliteerd en ondersteund moeten worden. Deze geïnterviewden denken vooral aan financiële ondersteuning (omdat een deel van de geïnterviewden de opleidingen heel duur vond), ruimte en tijd vanuit de werkgever (bv. een aantal uren/dagen per jaar), ondersteuning bij het vinden van passend aanbod (regelingen en opleidingen/opleiders) via bijvoorbeeld een coach of een loket. Zo zei een vrouw van in de vijftig die twintig jaar werkzaam is als doktersassistente: ‘Het zou natuurlijk mooi zijn dat er een loket is waarbij je je zou kunnen melden, maar ik zou het zelf niet weten of het al bestaat’ (interview 4). Bovendien pleitten verschillende geïnterviewden voor een niet te ingewikkeld aanvraagproces voor de cursussen: ‘Het moet ook niet zo’n heel proces zijn met 20.000 formulieren invullen en moeilijk doen om dat papierje te krijgen’ (interview 10, een man van in de zestig die werkzoekend is).

Wat opvalt is dat de geïnterviewde burgers het in mindere mate hebben over de vereiste kennis, vaardigheden en capaciteiten van een individu (*capability*) om als volwassene deel te kunnen nemen aan LLO. Een klein deel van de geïnterviewden die dat wel doen ziet *capability* als een voorwaarde voor LLO zoals treffend verwoord door een van de geïnterviewden: ‘Kijk, als je niet kunt rekenen dan word je ook geen wiskundeleraar’ (interview 15, een werkzoekende vrouw van in de veertig). Ze relateren

*capability* ook aan belemmeringen voor LLO die bijvoorbeeld leeftijdgerelateerd zijn, zoals afnemende geheugencapaciteit en concentratie: 'Ik merk ook wel bij mezelf, als we ooit in een cursus zitten dat wij dat allemaal niet meer zo op die harde schijf krijgen. Je wordt ouder hè?' (interview 5, een vrouw van in de zestig die in de keuken van een verzorgingstehuis werkt). Daarnaast zien deze geïnterviewden het niet weten wat iemand wil en geen kennis hebben van de mogelijkheden die er zijn om zich verder te kunnen ontwikkelen als belemmeringen voor LLO.

### **Moeten**

De ambitie van LLO-beleid is vooral het stimuleren van een leer- en ontwikkelcultuur waarin leren en ontwikkelen vanzelfsprekend zijn, en zoveel mogelijk geïntegreerd zijn in dagelijkse activiteiten. De meeste interventies (zoals financiële ondersteuning, informatie en advies) zijn dan ook gericht op ondersteunen en mogelijkheden geven aan mensen. In die zin is er dus bij LLO-beleid geen sprake van regulerende en sanctionerende interventies die een directe verplichting met zich meebrengen ('moeten'). Formele en informele regels in combinatie met de nadruk op urgentie van LLO en eigen verantwoordelijkheid van burgers kunnen er echter wel voor zorgen dat bepaald gedrag verplicht voelt (zie Blijleven et al. 2023; Van Campen en Olsthoorn 2022).

Zoals eerder vermeld, ziet een groot deel van de geïnterviewden intrinsieke motivatie en eigen keuze als de belangrijkste stimulerende factoren voor LLO. Als mensen intrinsiek gedreven, nieuwsgierig en gemotiveerd zijn, zullen ze ook eerder die eigen regie pakken, zo wordt gedacht: 'Ik denk altijd nog wel dat die persoon in kwestie nog altijd zelf moet kiezen wat-ie kan doen en wil doen. Dat denk ik wel. Ja, dat denk ik wel. Je kunt ze motiveren, maar je kunt 'm niet aan een touw meenemen. Dat denk ik ja' (interview 16, een werkzoekende vrouw van in de zestig).

Als die motivatie ontbreekt, als leren zou moeten, zien onze geïnterviewden scholing niet als een goede optie. Leren en ontwikkeling zonder motivatie, dus wanneer dit zou worden opgelegd, wordt niet als nuttig of effectief gezien, en zou volgens sommige mensen juist averechts werken: 'Ik denk dat ik persoonlijk daar juist een beetje tegen in zou gaan, aangezien er dan dingen opgedrongen worden die ik misschien helemaal niet wil. Dus dat er voor mij gedacht wordt in plaats van dat ik persoonlijk keuzes kan maken' (interview 1, studente met verschillende bijbaantjes).

Een uitzondering hierop is er voor beroepen waarbij scholing deel uitmaakt van het 'bijblijven'. Geïnterviewden vinden scholing die er is om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in het vakgebied (bv. veranderde regelgeving), of verplichte scholing die te maken heeft met kwaliteits- of veiligheidseisen, vanzelfsprekend. Die 'horen er nu eenmaal bij', en hiertoe kan een werknemer wel verplicht worden, zo is de consensus binnen de groep geïnterviewden. Het denken van een deel van de geïnterviewden sluit aan bij de ambitie van LLO-beleid om de leer- en ontwikkelcultuur verder te stimuleren, met daarin speciale aandacht voor kraptesectoren.

### **Mogen**

Wat mensen 'mogen' doen aan leren en ontwikkelen gaat over wat mensen mogen doen om actie te ondernemen en of de medewerker actief gefaciliteerd wordt door de werkgever en overheid. Bovendien zijn er ook veel processen van in- en uitsluiting die van invloed zijn op de mate waarin mensen ook mee mogen doen. Toch spraken de geïnterviewden weinig over wat werknemers al dan niet mogen doen en welke vrijheid zij daarbij krijgen. Er werd veel meer gesproken over de belemmeringen die werknemers kunnen ervaren, zoals een gebrek aan geld om aan een cursus te besteden, niet zozeer een gebrek aan financiële steun van de werkgever of overheid. Wel zei een geïnterviewde dat er ineens veel meer omscholingsmogelijkheden ontstonden tijdens de coronacrisis. Daarnaast werd er meer in termen van kunnen gesproken, het missen van vaardigheden, motivatie of tijd wat leren en ontwikkelen in de weg kan staan. Meer dan het niet mogen. Immers, waar een wil is, is een weg, zo is de consensus onder de geïnterviewden. Desnoods kan men het altijd nog zelf financieren.

Bovendien worden er ook door een paar geïnterviewden uitspraken gedaan die eerder benadrukken dat niet alles zou moeten mogen van de overheid, zoals niet-werkgerelateerde cursussen. Een persoon zegt bijvoorbeeld:

*Nou, ik denk dat dat STAP of dat... STAP heet het geloof ik, maar dat dat echt 'n heel belangrijk ding is, maar niet van die cursussen dat mensen 'n coach worden in een keer om de handen in de rug te houden, dat soort flauwekul zie ik echt, ja, het is mooi dat het er is, maar er zijn er al zoveel van. En ik vind niet dat de overheid daaraan mee moet betalen, aan zulke dingen. Ik bedoel, als ik een verfcursus wil gaan doen bij wijze van spreken dan moet ik 'm ook zelf betalen.*

– Interview 16, een werkzoekende vrouw van in de zestig

Ook al spraken de geïnterviewden niet direct over processen van in- en uitsluiting, kan een aantal gevallen daar toch mee in verband worden gebracht. Het gaat om een beperkt aantal gevallen waarbij de geïnterviewden zich graag verder wilden ontwikkelen maar de kans daarvoor niet kregen, oftewel daarin niet gefaciliteerd werden door hun werkgevers. In sommige van deze gevallen speelde het wegvallen van scholingsaanbod tijdens de coronacrisis of geen tijd hebben voor cursussen door personeels-tekorten een rol.

## 5 Overeenkomsten en verschillen in mensbeelden tussen burgers en beleid

In dit hoofdstuk gebruiken we de inzichten uit hoofdstuk 4 om de mensbeelden te expliciteren die zichtbaar zijn onder de visies van de geïnterviewde burgers op het LLO-beleid. Daarnaast laten we zien wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen gevonden mensbeelden bij burgers en mensbeelden in LLO-beleid.

In het LLO-beleid worden een aantal mensbeelden onderscheiden. Aan de ene kant is er het beeld van de rationele, autonome, verantwoordelijke en welwillende mens (dit vormt bij elkaar het ideale mensbeeld in het LLO-beleid). Dit mensbeeld knippen we op in de afzonderlijke elementen om de leesbaarheid van het stuk te vergroten. Aan de andere kant is er het mensbeeld van de mens in een kwetsbare positie (Blijleven et al. 2023). Per mensbeeld bekijken we hoe dit bij de geïnterviewde burgers vorm krijgt. Perspectieven van geïnterviewden die niet in een van de mensbeelden vallen, hebben we in hoofdstuk 4 besproken.

### 5.1 De rationele, autonome mens

Uit de beleidsanalyse kwam onder andere het ideaalbeeld van de rationele en autonoom handelende mens naar voren (Blijleven et al. 2023). Beleid legt bij rationaliteit de nadruk op toekomstgerichtheid. Een rationele beslissing is in LLO-beleid een beslissing die bijdraagt aan duurzame inzetbaarheid, oftewel betere kansen op de arbeidsmarkt. Rationele burgers zijn volgens deze manier van denken mensen met een plan, die weten waar ze naartoe willen in termen van leren en ontwikkelen, en die zelf de regie houden over de gewenste ontwikkeling.

Het beeld van rationele, autonoom handelende mensen die zelf de regie nemen over hun ontwikkeling, werd in grote lijnen door onze burger-geïnterviewden onderschreven. Voornamelijk het belang van het maken van eigen keuzes, op basis van eigen overwegingen, werd heel zwaar gewogen in de reacties van de burgers die wij spraken. Wat houdt het in om autonoom en rationeel te handelen? Zonder deze termen te gebruiken, beschrijven de geïnterviewden autonomie en rationaliteit als het zelf beslissen om wel of niet aan LLO te gaan doen. Niet alleen de beslissing is aan de persoon zelf, ook de manier waarop wordt bij individuele burgers gelegd.

Het voorgaande mensbeeld dat in de interviews met burgers naar voren komt sluit goed aan bij het concept 'eigen regie'. Eigen regie, eigen keuze en eigen verantwoordelijkheid zijn verwante termen, die allemaal in het LLO-beleid terugkomen. Eigen regie betekent zelf het stuur in handen nemen, keuzes maken en tot actie komen, en het (duurzaam inzetbare) gedrag blijven vertonen (TK 2020/2021: 6). Al deze termen veronderstellen een bepaalde mate van autonomie en zelfredzaamheid.

### 5.2 De verantwoordelijke mens

Naast het beeld van de rationele en autonome mens, komt in de beleidsanalyse het beeld van de verantwoordelijke mens naar voren (Blijleven et al. 2023). Het LLO-beleid gaat ervan uit dat mensen zelf de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen ontwikkeling en daarin *verantwoorde* keuzes maken (ideaalbeeld). Dat wil zeggen, keuzes die ook daadwerkelijk bijdragen aan de eigen ontwikkeling én aan duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Verder wordt verwacht dat deze verantwoorde keuzes op individueel niveau zullen bijdragen aan een goed werkende, toekomstbestendige arbeidsmarkt.

De overheid verwacht met andere woorden dat mensen keuzes maken die goed zijn voor henzelf én voor de samenleving als geheel (Blijleven et al. 2023).

Ook dit beeld wordt in grote lijnen door de geïnterviewden onderschreven. Een groot deel van de geïnterviewden is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het leren en ontwikkelen voornamelijk bij mensen zelf ligt. Het is in de interviews niet mogelijk om te onderscheiden of burgers vinden dat de verantwoordelijkheid bij burgers zelf zou moeten liggen (normatief), of dat deze in de praktijk bij burgers ligt (empirisch). Deze manieren van naar mensbeelden kijken lopen in de interviews door elkaar. Sommige van de geïnterviewden benadrukken overigens dat mensen in de praktijk niet altijd een verantwoorde of nuttige keuze maken. Dit komt het duidelijkst tot uitdrukking wanneer geïnterviewden spreken over gemaakte keuzes die zij als niet nuttig beschouwen. In de discussie over het STAP-budget, bijvoorbeeld, merken verschillende geïnterviewden op dat daarmee ook opleidingen gefinancierd worden die puur voor eigen ontwikkeling of plezier bedoeld zijn. Geïnterviewden geven aan dit geen goede besteding van belastinggeld te vinden. Het is geen goede besteding omdat zulke cursussen alleen 'leuk' zijn voor de persoon in kwestie; het volgen van zo'n opleiding draagt niet bij aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Kortom, de geïnterviewde burgers onderschrijven het ideaalbeeld van de verantwoordelijke mens en geven tegelijkertijd aan dat dat ideaalbeeld in de praktijk niet voor iedereen hoeft te gelden.

### 5.3 De welwillende mens

Het LLO-beleid gaat in principe uit van een positief, welwillend mensbeeld, en richt zich voornamelijk op de burger die zich graag wil ontwikkelen (Blijleven et al. 2023). Er wordt aangenomen dat mensen in principe welwillend tegenover de doeleinden van LLO-beleid staan en zich dus graag verder willen ontwikkelen omdat dit in hun eigen belang is: 'Het blijkt dat mensen doorgaans wel beseffen dat het belangrijk is om zich te blijven ontwikkelen; alleen dan kunnen zij persoonlijke doelen waarmaken, groeien, bijblijven, succesvol zijn, nuttig zijn voor anderen en waardering krijgen' (TK 2019/2020).

In grote lijnen onderschrijven de geïnterviewden het ideaalbeeld van de welwillende mens. Geïnterviewden geven aan mogelijkheden tot LLO te zien als kansen die gepakt moeten worden. Veel geïnterviewden hebben zelf aan LLO gedaan in hun carrière en zien het als een vanzelfsprekend deel van het werkende leven. Tegelijkertijd geven ze aan dat de welwillendheid ten opzichte van LLO in de praktijk wisselt gegeven de levensfase en -omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan andere prioriteiten (zoals zorg voor kinderen, mantelzorg, vrijwilligerswerk, hobby's) waardoor men in mindere mate of helemaal niet meer bereid is om zich verder te ontwikkelen. Met name leeftijd wordt vaak genoemd als reden om niet meer aan leren en ontwikkelen te doen. De gedachte hierbij is dat het weinig zin meer heeft om nog aan scholing te doen voor wie al vergevorderd is in het werkende leven. Vandaar krijgen mensen die zich om deze redenen niet verder willen ontwikkelen begrip van de geïnterviewden. Wel merken meerdere geïnterviewden op dat mensen die ervoor kiezen om niet in LLO te investeren, ook niet raar op moet kijken als het niet lukt om bijvoorbeeld hogerop te komen in een baan of als ze op gegeven moment hun baan verliezen.

Het valt overigens op dat mensen positiever denken over hun eigen invulling van verantwoord met LLO omgaan, dan over de invulling door anderen. In de gevallen dat het mogelijk was om de eigen invulling expliciet los te zien van de opvatting over anderen, viel op dat geen van onze geïnterviewden de eigen inspanningen of plannen voor LLO onverantwoord vond. Dit is het beste op te vatten als een uiting van de *self positivity bias*, de neiging van mensen om eigen karaktereigenschappen of gedragingen als positiever te beoordelen dan die van andere mensen (Armor en Taylor 2002).

## 5.4 De mens in een kwetsbare positie

Tot slot is in de beleidsanalyse van LLO het beeld van de 'kwetsbare mens' te zien (Blijleven et al. 2023). Het LLO-beleid stelt dat mensen die door omstandigheden gerelateerd aan hun eigenschappen, ervaringen of omgeving een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben én relatief minder deelnemen aan LLO, ondersteund dienen te worden. De rol van de overheid ligt bij het wegnemen van de drempels om de leerbereidheid van deze mensen te vergroten. Beleid veronderstelt dat wanneer de barrières tot leren en ontwikkelen worden opgeheven, iedereen in principe in staat is tot eigen regie in de vorm van proactief loopbaangedrag. Een belangrijk uitgangspunt van LLO-beleid is namelijk 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 2020/2021: 1). Het onderscheid tussen de kwetsbare mens en rationele autonome mens (ideaalbeeld) gaat in de praktijk over verschillende vormen en gradaties van niet 'kunnen'. Er is een continuüm van relatief minder zelfredzame mensen die meer ondersteuning nodig hebben tot zelfredzame mensen die minder of geen ondersteuning nodig hebben (Blijleven et al. 2023).

Door de geïnterviewden wordt onderkend dat er mensen zijn die niet in een positie zijn om aan LLO te kunnen doen. Onze geïnterviewden zijn van mening dat deze mensen (extra) ondersteund moeten worden. Hierin onderscheiden geïnterviewden twee subgroepen. Aan de ene kant zijn er mensen die situationele belemmeringen hebben om aan LLO te doen. Bijvoorbeeld mensen met zorgtaken, zoals ouders met een jong gezin en mantelzorgers. Aan de andere kant gaat het om mensen die niet aan LLO doen omdat ze niet weten wat de mogelijkheden zijn, die met andere woorden hun weg niet weten te vinden. Hieronder valt volgens de geïnterviewden bijvoorbeeld het niet kennen van de mogelijkheden voor subsidies, of niet weten wat er mogelijk is qua bijscholing, en welke rol de overheid en bedrijven hierin kunnen hebben.

Voor beide groepen vinden geïnterviewden dat ondersteuning wenselijk is. Dit kan zijn in de vorm van informatie, maar ook in de vorm van coaching. Geregeld wordt benoemd dat mensen iemand kunnen gebruiken die hen 'bij de hand neemt'. Hoewel geïnterviewden niet letterlijk spreken van 'kwetsbaarheid' bij deze groep, gaan zij in hun blik wel uit van een groep die niet deel kan nemen aan LLO, terwijl dit wel wenselijk zou zijn. Het is een groep die hulp nodig heeft, dat is de positie van onze geïnterviewden.

## 5.5 Overlap mensbeelden in beleid en mensbeelden van burgers

Als we de in deze studie gevonden mensbeelden karakteriseren langs de dimensies 'willen' en 'kunnen', zoals in Schneider en Ingram (1993), dan levert dat het volgende beeld op (zie tabel 5.1). We zien bij burgers dat het ideaalbeeld is dat mensen aan LLO willen en kunnen doen (linksboven). Wie wel wil, maar niet kan heeft ondersteuning nodig (linksonder). Wie niet aan LLO willen doen ongeacht of ze dat wel of niet kunnen (rechterkolom), moet dit zelf weten. Het is een geaccepteerd niet-doen. We geven per combinatie aan hoe de geïnterviewden menen dat kunnen en willen bij LLO met elkaar samenhangen.

**Tabel 5.1 Schematische weergave van mensbeelden die de geïnterviewden hanteerden**

Deze weergave is een versimpeling, in de analyse nemen we meer factoren mee. Omdat 'kunnen' en 'willen' de meest in het oog springende factoren zijn die burgers in hun interviews noemen, kiezen we ervoor om de resultaten op deze manier inzichtelijk te maken.

		willen	
		ja	nee
kunnen	ja	goede burger (ideaalbeeld)	geaccepteerd niet-doen
	nee	kwetsbare mens (ondersteunen en stimuleren)	geaccepteerd niet-doen

Bron: SCP



De mensbeelden van geïnterviewde burgers over mensen die in de linkerkolom van het schema vallen komen grotendeels overeen met de gevonden mensbeelden in het LLO-beleid: de welwillende burgers die kunnen (het beeld van de ideale LLO-burger) of niet kunnen (het beeld van de kwetsbare mens). In het LLO-beleid blijven mensen die in de rechterkolom van het schema vallen min of meer buiten beschouwing: mensen die niet willen maar wel kunnen en mensen die niet willen én niet kunnen.

Valt er iets over deze groepen mensen te zeggen vanuit burgervisies op LLO? Zoals eerder vermeld, staan de mensen die niet willen volgens de geïnterviewden vrij in hun keuze om niet aan LLO te doen. Er wordt dus geen negatief oordeel gekoppeld aan de positie en het gedrag van deze burgers. Bovendien is een groot deel van de geïnterviewde burgers van mening dat een verplichting om aan LLO te doen waarschijnlijk niet zal werken, omdat ze de eigen keuze vanuit intrinsieke motivatie heel belangrijk vinden bij LLO. Beleid dient zich volgens dit denken te richten op mensen die wel willen, maar die ondersteuning nodig hebben om 'hun weg te vinden'. Dit sluit aan bij het LLO-beleid, dat zich vooral richt op het bedienen van de welwillende mens (Blijleven et al. 2023). Waar 'niet willen' verandert in 'niet kunnen' is echter lastig te bepalen. Als iemand zegt geen tijd te hebben om over een carrière-switch na te denken, is dit dan een geval van niet willen of niet kunnen?

Een interessant nuanceverschil tussen de mensbeelden in het LLO-beleid en onze bevindingen is dat de geïnterviewden in ons onderzoek in hun reflecties op LLO steeds de nadruk op het 'willen' leggen. Ze zien het 'willen' in de zin van de (intrinsieke) motivatie als de belangrijkste drijfveer voor LLO-deelname, zowel in positieve (je moet het echt willen) als negatieve zin (wie niet aan LLO wil doen, moet dat zelf weten). Dit terwijl het overgrote deel van LLO-beleidsmaatregelen op het aspect 'kunnen' gericht is. Er wordt namelijk in beleid van uitgegaan dat mensen in principe wel 'willen' maar door omstandigheden gerelateerd aan hun eigenschappen, ervaringen of context (nog) niet 'kunnen'. Deze omstandigheden worden als drempels gezien die met beleid grotendeels kunnen worden weggenomen (Blijleven et al. 2023).

Overigens is een kanttekening hier op zijn plaats. Terwijl het LLO-beleid in grote lijnen uitgaat van welwillende burgers, bleek uit onze eerdere studie dat er bij beleidsmakers ook aandacht is voor niet-willen als een van de oorzaken van lage deelname aan LLO (Blijleven et al. 2023). Door de toenemende urgentie van LLO (onder andere als gevolg van personeelstekorten), richt het LLO-beleid zich inmiddels steeds meer op burgers die (nog) niet 'willen'. Een voorbeeld hiervan is meer aandacht in het LLO-beleid voor het versterken van intrinsieke motivatie van burgers (zie TK 2022/2023: 27, en zie ook Rijksoverheid 2020: 86). Dit is een ontwikkeling die meer evenwicht brengt in het bij beleid heersende mensbeeld van de welwillende burger.

Ten slotte is het interessant om op te merken dat geïnterviewde burgers, net als geïnterviewde beleidsmakers, in de beleidsanalyse (Blijleven et al. 2023) een gedifferentieerd beeld hebben van de behoeftes en mogelijkheden van verschillende mensen. Er is geen sprake van een *one size fits all*-opvatting, maar er is oog voor de verschillen die er tussen mensen bestaan. Die verschillen worden overigens meestal gerelateerd aan verschillen in houding ten opzichte van LLO, en niet zozeer aan verschillen in bijvoorbeeld cognitieve vaardigheden.

## 6 Conclusies en aanknopingspunten voor beleid

In dit rapport onderzochten we in hoeverre de mensbeelden die besloten liggen in LLO-beleid overeenkomen met de mensbeelden die burgers rondom LLO hebben. Daarvoor vergeleken we mensbeelden uit interviews met burgers met de mensbeelden die naar voren kwamen uit een eerdere analyse van LLO-beleid (Blijleven et al. 2023). In het LLO-beleid worden twee dominante mensbeelden onderscheiden: een ideaalbeeld van een rationele, autonome, verantwoordelijke en welwillende mens, en een beeld van de mens in een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Uit onze analyse blijkt dat deze mensbeelden in beleid in grote mate overeenkomen met de beelden van geïnterviewde burgers, al zijn er ook enkele verschillen. Verschillen zien we met name rondom het belang van vrijheid en verantwoordelijkheid in het beeld van rationele en autonome burgers, en de relatieve nadruk op ‘kunnen’ in beleid, en ‘willen’ onder burgers. Ondanks deze verschillen karakteriseert de overlap tussen beleids- en burgervisies de resultaten het best. Deze overlap tussen beleidsvisies en burgervisies is ook zichtbaar in een eerdere studie over verantwoordelijkheidsverdeling rondom LLO (Blijleven et al. 2024b). Dat onderzoek richtte zich op de vraag welke partij welke rol zou moeten vervullen in LLO-beleid. Met name werkgevers en burgers zelf zijn verantwoordelijk voor LLO, en er is een beperktere rol voor de overheid, zo bleek de consensus in zowel beleid als bij burgers. LLO als vrijwillig en dus niet verplicht, was ook een terugkerend thema bij zowel beleid als bij burgers (Blijleven et al. 2024b), een mening die ook in de huidige studie wordt bevestigd.

In dit afsluitende hoofdstuk kijken we naar wat de inzichten uit deze studie opleveren aan aanknopingspunten voor beleidsmakers en andere belanghebbenden. Daarnaast kijken we naar wat de overeenkomsten tussen burgervisies en beleidsvisies betekenen. De overlap zorgt voor een gedeeld denkkader, maar kan er ook voor zorgen dat aannames over mensen impliciet en onbevraagd blijven. We doen een voorzet voor reflecties die helpen om de aannames expliciet te (blijven) maken en realistisch te houden. Het eerder verschenen essay *Wensdenken helpt burgers niet: drie uitdagingen voor beleid* (Peters et al. 2024) gaat dieper in op de relaties tussen beleids- en burgervisies en kaart een aantal valkuilen voor beleid aan die hieruit kunnen volgen. Een aantal hiervan zullen we hierna ook behandelen. Voor een volledige bespreking verwijzen we naar het essay.

### 6.1 Aanknopingspunten voor beleidsmakers

We hebben in deze studie geen populatiebrede analyse over leren en ontwikkelen gedaan, maar gebruikten het onderwerp als casus om mensbeelden van burgers te destilleren. Desalniettemin geven de reflecties en ervaringen van geïnterviewde burgers, in combinatie met de onderliggende mensbeelden, interessante aanknopingspunten voor beleidsmakers en andere professionals die zich met LLO-beleid bezighouden. We formuleren deze aanknopingspunten in het eerste deel van deze paragraaf. In het laatste deel maken we een bredere doordenking, en reflecteren we op de vraag wat de overwegende overlap in mensbeelden tussen beleid en geïnterviewde burgers ons leert over stille ideologie en blinde vlekken die kunnen spelen in beleid en in de maatschappij.

#### ***Laat zien waar individuele keuzevrijheid en collectieve doelen elkaar raken en stuur eventueel sterker op collectieve doelen***

In het LLO-beleid wordt veel waarde gehecht aan autonomie en keuzevrijheid van burgers. Tegelijkertijd is de verwachting dat burgers daarbij rationele en volgens beleid verantwoorde keuzes maken die in het belang zijn van henzelf én van de samenleving als geheel (Blijleven et al. 2023). Met andere woorden, individuele rationele keuzes leiden volgens beleid tot collectief gunstige uitkomsten op samenlevingsniveau. Dat is niet altijd het geval. De geïnterviewde burgers leggen sterk de nadruk op de vrijheid om als persoon zelf keuzes te maken in wat voor werk je doet en hoe je jezelf wilt ontwikkelen. Het is dan ook maar de vraag of burgers zich automatisch wenden tot keuzes die volgens beleid verantwoord zijn. De vrijheid om zelf te kiezen wordt zo belangrijk gevonden dat burgers deze waarschijnlijk niet

snel of makkelijk op zullen geven. Om die reden kan er vanuit de overheid directer gestuurd worden op collectieve doelen, met de voorwaarde dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met het sterk beleefde ‘dat moet iedereen zelf weten’-sentiment van burgers rondom LLO.

Dat individuele keuzes min of meer automatisch optellen tot collectief gewenste uitkomsten is een denkkader dat we vaker zien bij de overheid. In het wensdenken-essay wordt het als een van drie valkuilen voor beleid gezien (Peters et al. 2024). In het essay wordt het probleem puntig verwoord: ‘Op het moment dat de overheid geen goed beeld heeft van de manieren waarop individuele keuzes zich in collectieve problemen en oplossingen vertalen, zal zij onvoldoende in staat zijn hierop te sturen’ (Peters et al. 2024: 3). Hoewel het doordenken van de relatie tussen individuele keuzes en collectieve doelen niet gemakkelijk is, is het wel een belangrijke stap om te maken, net omdat het ontbreken van een duidelijke koppeling effectief beleid in de weg staat. Dit vraagt van de overheid dat zij duidelijk maakt *waarom* bepaalde beleidsdoelen nagestreefd worden. Als burgers niet weten wat de achterliggende waarden of visie van de overheid zijn, is het lastig om de urgentie van de achterliggende maatschappelijke uitdaging duidelijk te maken (zie ook Willems et al. 2023).

Een implicatie wanneer individuele keuzes niet opbouwen tot collectieve doelen kan zijn dat de overheid sterker stuurt op de maatschappelijke doelen. In dit scenario stuurt de overheid actiever op LLO om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Dit was een van de aanbevelingen in een recent rapport over beleidsvisies en verantwoordelijkheidsverdeling bij LLO (Blijleven et al. 2024b). De overheid kan LLO bijvoorbeeld een minder vrijblijvend karakter geven door een apart wettelijk kader voor scholing voor volwassenen te ontwikkelen. In het rapport *Ongekend talent* wordt deze mogelijkheid als volgt beschreven: ‘Zo kan de overheid een helder beeld ontwikkelen van de vorm en de inhoud van de bij- en omscholingsmogelijkheden en de daaraan verbonden rechten en plichten en deze een bestendige geïnstitutionaliseerde plaats geven in het wettelijk stelsel’ (Rijksoverheid 2020: 86). Hoewel dit gezien het urgente karakter van LLO een voor de hand liggende beleids optie lijkt, is het tegelijkertijd ook van belang om de grote waarde die burgers aan eigen keuze hechten, niet te vergeten. Als burgers de deelname aan LLO en de manier waarop als een eigen keuze zien, zoals uit onze analyse blijkt, kan te harde sturing averechts werken doordat het tot weerstand leidt.

Is er een balans te vinden tussen keuzevrijheid van het individu en sturing op collectieve doelen? Geïnterviewde burgers geven een voorzet voor hoe hiermee om zou kunnen worden gegaan. Hoewel ze keuzevrijheid belangrijk vinden, staan de geïnterviewden wel open voor meer sturing op collectieve doelen als het bijvoorbeeld om de (om)scholing richting kraptesectoren gaat. Zij geven aan dat de overheid meer steun zou moeten bieden aan mensen die zich willen omscholen naar kraptesectoren maar niet weten waar ze moeten beginnen. Bovendien vinden ze ook dat niet iedere cursus (zoals een hobby- of vrijetijdscursus) vergoed moet worden door de overheid of werkgever. Het aanknopingspunt voor beleid is hier om (bv. in communicatiestrategie en -campagnes) duidelijker te maken wat de collectieve doelen zijn en duidelijk te maken hoe individueel keuzegedrag een bijdrage kan leveren aan die collectieve doelen. Het is voor mensen nu niet voldoende duidelijk dat collectieve uitdagingen vragen om individueel gedrag dat aansluit bij het oplossen van collectieve uitdagingen. De omscholing naar kraptesectoren is een goed voorbeeld waarin individuele doelen (zoals duurzame inzetbaarheid) en collectieve doelen (het bestrijden van de krapte op de arbeidsmarkt) bij elkaar komen. En als dat niet vanzelf gaat (individuele loopbaandoelen en de behoefte aan personeel in kraptesectoren kunnen namelijk ook botsen), kan de overheid ervoor kiezen om sterker te sturen op collectieve doelen. Denk bijvoorbeeld aan de inperking van de opleidingskeuze zodat mensen enkel uit de arbeidsmarktrelevante opleidingen kunnen kiezen. Een tussenvariant is ook mogelijk: het proactief stimuleren van de leerbereidheid en het loopbaangedrag (in een bepaalde richting) bij werkenden en werkzoekenden via intensieve en/of gerichte loopbaanbegeleiding. Het lijkt hoe dan ook redelijk om als overheid de aanname los te laten dat rationele keuzes op individueel niveau altijd tot collectief gunstige uitkomsten leiden. De boodschap naar burgers zou dan zijn dat de keuzes die burgers op individueel niveau maken wat hun loopbaan en scholing betreft, wel degelijk bij kunnen dragen aan het bereiken van collectieve doelen.

### **Benadruk verbanden tussen LLO en grote thema's die mensen raken**

Dit aanknopingspunt haakt aan op het vorige. LLO is geen thema dat voelbaar en direct ingrijpt op het dagelijks leven van mensen. Hoewel LLO-beleid wel degelijk raakt aan grote thema's als kansengelijkheid en brede welvaart, is de *directe* impact op het dagelijks leven van mensen waarschijnlijk beperkter dan in beleidsterreinen als de zorg, of de woningmarkt. Geïnterviewden die blij gaven van bezorgdheid over de stand van Nederland (een indicator van maatschappelijk onbehagen, Miltenburg et al. 2022), noemden niet LLO als hun bron van onbehagen. Ze noemden andere zaken waarover ze zich zorgen maken in Nederland. Dat LLO niet ervaren wordt als een maatschappelijk splijtend thema of als belangrijk dossier waar mensen zich druk om maken, illustreert dat burgers zich om sommige beleidsterreinen meer druk maken dan om andere (zie ook Geurkink en Miltenburg 2023; Miltenburg et al. 2022; Wagemans en Peters 2023). De keerzijde hiervan is dat er ook minder een gedragen urgentie gevoeld wordt om aan LLO te doen. Als LLO door burgers benaderd wordt als een beleidsterrein dat niet raakt aan urgente maatschappelijke thema's, blijft wel of niet aan LLO doen een vrijblijvende keuze. Door beter inzichtelijk te maken hoe LLO wel degelijk raakt aan grote maatschappelijke uitdagingen, kan LLO meer urgentie krijgen in de visie van burgers (zie ook Blijleven et al. 2024b).

Een voor de hand liggende maatschappelijke uitdaging waar LLO direct aan raakt zijn de al eerder genoemde personeelstekorten in kraptesectoren zoals de zorg, het onderwijs, en andere (semi)publieke diensten. Een wellicht minder voor de hand liggende link met grote thema's ligt bij kansengelijkheid.

LLO wordt gezien als iets waar mensen zelf voor kiezen, maar wat in principe wel voor iedereen in gelijke mate openstaat. Voor wie dat niet zo is, is ondersteuning nodig, zo vinden de geïnterviewden. Toch is deelname aan en bereikbaarheid van LLO niet gelijk tussen burgers. Mensen met een hbo- of wo-opleiding nemen bijvoorbeeld relatief vaker deel aan LLO en ook de scholings- en ontwikkelkansen verschillen nogal per sector (SER 2021). Een andere manier waarop LLO raakt aan kansengelijkheid is doordat scholing verschillen in positie op de arbeidsmarkt kan verkleinen. Door opnieuw geschoold te worden kunnen scholingsachterstanden die eerder in het leven zijn opgelopen hersteld worden (SER 2021). Ook hierin heeft LLO dus een grotere reikwijdte dan misschien op het eerste gezicht gedacht wordt. Als er vanuit de overheid de wens is om te sturen op scholing richting kraptesectoren, is het van belang om het belang hiervan te benadrukken. Dit kan de kijk van burgers op LLO wellicht verbreden van een puur individuele aangelegenheid naar iets wat ook gedaan wordt vanuit een maatschappelijk belang. Deze inbedding van individuele keuzes in het grotere maatschappelijke belang kan nadrukkelijk ook gedaan worden met een blik op de toekomst. Wat is de rol van LLO in een toekomstige samenleving zoals we die nu voor ogen zien? Welk peil van ouderenzorg willen we bijvoorbeeld als maatschappij minimaal garanderen en welke personele bezetting is daarvoor nodig? Een overheid die dit soort vragen koppelt aan LLO ontkomt er niet aan om ook te bevragen of de overheid niet sterker wil sturen op scholing richting (toekomstige) kraptesectoren. Dit sturen en denken in termen van geboden of verboden botst met de nadruk op autonomie die in deze studie zo prominent naar voren komt, en is tegelijkertijd een vanuit beleid bezien mogelijke consequentie van het verbinden van LLO aan grote maatschappelijke uitdagingen. De overheid kan ervoor kiezen om hierbij te wijzen op de verantwoordelijkheid die burgers ook zelf hebben in het bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen. Let hierbij wel op dat het koppelen van LLO-gedrag aan grote maatschappelijke opgaven ook kan leiden tot een overvraging van burgers. Immers, verschillende collectieve doelen kunnen ook met elkaar botsen, zoals het doel om kraptesectoren voldoende te bemensen enerzijds, en het beroep op burgers om te zorgen voor naasten anderzijds, zoals bij mantelzorg (zie De Boer et al. 2023; Peters et al. 2024). In zo'n geval gaat kiezen voor het ene collectieve doel ten koste van een ander collectief doel. Het is niet wenselijk dat burgers het gevoel krijgen in een spagaat te zitten van collectieve doelen waaraan ze een bijdrage moeten leveren.

Een andere valkuil die hieraan relateert is die van het vermengen van mensbeelden over hoe mensen zich moeten gedragen en hoe ze zich werkelijk gedragen. Mensbeelden kunnen normatief zijn, of empirisch. Als een mensbeeld normatief is, gaat het mensbeeld over hoe mensen *zouden moeten zijn*. Als een mensbeeld empirisch is gaat het meer over hoe mensen *daadwerkelijk zijn en handelen*. De valkuil voor beleid hier is dat ideeën over hoe burgers zouden moeten zijn (het ideaalbeeld) zich kunnen vermengen met ideeën over hoe burgers daadwerkelijk zijn en handelen. Met als gevolg dat beleid niet alleen toewerkt naar het normatieve ideaalbeeld, maar ervan uitgaat dat burgers nu al aan dat ideaalbeeld voldoen.

In het sociaal domein zien we bijvoorbeeld dat beleid ernaar streeft dat mensen zelfredzaam zijn, maar dat de oplossingsrichtingen van beleid op hetzelfde moment ook stoelen op de aanname dat mensen dat op dit moment al zijn. Iets wat een ideaalbeeld is ('dit zouden mensen moeten kunnen'), wordt dan tot de norm verheven ('mensen kunnen dit'). Het door elkaar lopen van normatieve en empirische aannames over mensen is een voorbeeld van wensdenken dat tot cirkelredeneringen kan leiden. In een recent overzicht van SCP-onderzoek naar de manier waarop beleid zich tot burgers verhoudt, identificeerden we dit als een van de valkuilen voor beleid (Peters et al. 2024).

### **Wees alert op mogelijke blinde vlekken door stille ideologie**

We merkten al eerder op dat de beleidsanalyse (Blijleven et al. 2023) en de analyse van interviews met een kleine, maar diverse groep burgers laat zien dat mensbeelden tussen burgers en beleid op het vlak van leren en ontwikkelen veel op elkaar lijken. Er zijn weliswaar genuanceerde verschillen in bijvoorbeeld het ervaren belang van willen en kunnen, maar op veel punten komen de onderzochte burgervisies en beleidsvisies overeen. Dit doet vermoeden dat burgers en beleid vanuit een vergelijkbaar denkkader naar leren en ontwikkelen kijken. Dit komt overeen met eerder grootschalig survey-onderzoek naar de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling op verschillende beleidsterreinen, waaronder LLO (Wagemans en Peters 2023). De resultaten van dit surveyonderzoek laten zien dat zowel burgers als beleid een grote rol zien voor werkgevers en voor burgers zelf om LLO te organiseren. Ze zien een minder grote rol voor de overheid. Het behouden van het vrijwillige karakter van LLO is een wens van zowel beleid als burgers. Verplicht worden, of stevig gestuurd worden richting LLO is niet iets wat burgers en beleid willen (Wagemans en Peters 2023). Ook deze bevindingen suggereren dus een gedeeld denkkader van waaruit beleid en burgers naar LLO kijken.

De mensbeelden die overheid en burgers hanteren wanneer ze over LLO nadenken overlappen dus in aanzienlijke mate. Dit is niet meteen duidelijk omdat mensbeelden vaak onbenoemd blijven. De mensbeelden onder beleid blijven met andere woorden impliciet (Blijleven et al. 2023; Gebhardt en Feijten 2022; Peters et al. 2024). Mensbeelden kunnen als zodanig beschouwd worden als deel van een stille ideologie (Gebhardt en Feijten 2022). Deze bestuurskundige term verwijst naar 'vanzelfsprekende, breed gedeelde en coherente visies op de samenleving waarbij onderliggende redeneringen, keuzes en eventuele inconsistenties onbesproken blijven' (Van Montfort et al. 2013: 3). Stille ideologie vormt een vanzelfsprekend gezamenlijk denkkader dat niet expliciet aan de orde hoeft te worden gesteld, maar wel betekenis geeft aan handelen en aan beleidsopties (Van Montfort et al. 2013).

Een gedeelde stille ideologie kan als iets positiefs worden gezien. Immers, de denkbeelden en uitgangspunten van beleid en van burgers overlappen. Als burgers zich bewust of onbewust herkennen in inhoudelijke uitgangspunten en keuzes van de overheid, dan kan het beleid door de burgers eerder als legitiem worden ervaren. Een gedeelde stille ideologie kan echter ook een reden tot reflectie zijn. Wanneer een visie door alle betrokken partijen gedeeld wordt, ligt tunnelvisie op de loer. Andere risico's van een gedeelde stille ideologie zijn het uitblijven van publiek debat over maatschappelijke ontwikkelingen en gevolgen van beleid, en uitsluiting van de 'onaangepaste' en 'onverantwoordelijke' burgers (Van Montfort et al. 2013). Dit kan de legitimiteit en de geloofwaardigheid van het beleid, de politiek, of de instituties dan net weer aantasten in plaats van versterken. Een overlap in mensbeelden hoeft daarnaast niet automatisch te betekenen dat de mensbeelden op realistische aannames gebaseerd zijn. Juist omdat het idee dat 'wie wil, die kan leren en ontwikkelen' als vanzelfsprekend wordt gezien, kunnen inconsistenties en onrealistische aannames onbenoemd blijven. Er wordt in zo'n denkkader bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de bestaande verschillen in uitgangspunt van mensen op de leer- en ontwikkelmarkt. Sommige groepen mensen vinden nu eenmaal makkelijker hun weg in LLO, of hebben eenvoudigweg voldoende tijd en geld om aan LLO te doen. Het aanknopingspunt voor beleid is hier dat het bestaan van een stille ideologie reden kan zijn om tegengeluiden uit te nodigen. Als een uitgangspunt zodanig verankerd is in het denken in een organisatie of maatschappij, kan het waardevol zijn om andere perspectieven te beluisteren. We geven hierna twee voorbeelden hoe dat in het geval van LLO zou kunnen werken.

## Organiseer tegengeluiden

Een voorbeeld van een kritisch tegengeluid dat tot een reflectie op stille ideologie kan aanzetten is bijvoorbeeld te vinden in het essay van onderzoeker en loopbaanopleider Heidi Jansen (2021). De nadruk op eigen regie en autonomie in de onderzochte burgervisies en beleidsvisies past bij wat Jansen opmerkt over het huidige loopbaandenken: '[E]en geslaagde loopbaan is er een waar we vanuit gedegen zelfkennis de juiste keuzes maken ten aanzien van het beroep dat we gaan uitoefenen' (Jansen 2021: 19).

Jansen beschrijft dat sinds de arbeidsmarkt flexibeler is geworden, mensen zelf verantwoordelijk zijn geworden om zichzelf te blijven ontwikkelen en bewijzen. Volgens de auteur zorgt de maatschappelijke nadruk op 'eigen keuzes van het individu' ervoor dat mensen hun carrière al 'calculerend, evaluerend en plannend' moeten benaderen om mee te komen op de competitieve arbeidsmarkt. De burger als manager van de eigen carrière sluit aan bij de diep gewortelde culturele conventies over rationaliteit en autonomie, maar Jansen pleit aan de hand van sociologische en filosofische inzichten voor een beeld van 'relationele autonomie'. Autonomie en eigen regie worden in beleid vaak 'sterk' opgevat, simpel gezegd als inhoudend dat autonome mensen helemaal op eigen kracht functioneren.

Onze geïnterviewden gaven blijk van een zwakkere definitie van autonomie, een waarin een individu ingebed is in een (sociale) context. Dit betekent weliswaar dat mensen autonome keuzes maken, in dit geval om aan LLO deel te nemen of niet, maar nadrukkelijk niet dat ze er alleen voor staan. Hun keuze is ingebed in een sociale realiteit, en de geïnterviewden houden hier rekening mee in hun oordeel. Wie belemmeringen ervaart, bijvoorbeeld door zorgtaken, kiest ervoor om niet aan LLO te doen. Dit tast de autonomie van de persoon niet aan, zo is het beeld uit de interviews. Rössler (2018) is een voorbeeld van een denker die uitwerkt hoe autonomie ingebed kan worden in een sociale context met afhankelijkheden tussen mensen. In haar 'zwak perfectionistische' theorie bestaan autonomie en afhankelijkheden op subtiele wijze naast elkaar (zie ook Deci en Ryan 2012). Volgens dit beeld zijn afhankelijkheden van anderen en systemen geen uitzonderingen van de kwetsbare mens, maar voor iedereen relevant en van normatieve waarde. Een conclusie die hieruit volgt is dat burgers als autonoom beschouwen niet betekent dat 'mensen er alleen voor staan'. Dit geldt ook voor aanverwante termen als 'eigen regie', of 'zelfredzaamheid'. Ook deze kunnen het best begrepen worden als ingebed in een sociale context. Zelfredzaam houdt dan in zelfredzaam binnen de sociale en institutionele context. 'Autonomie', 'zelfredzaamheid' en het aanverwante 'eigen regie' houden dus geen exclusieve focus op het individu in.

Een ander tegengeluid bij de autonomie om te kiezen om al dan niet aan LLO te doen, is om de rol van stimulansen en prikkels te bevragen. De aanname dat autonomie in de keuzes over hoe iemand zich wil ontwikkelen belangrijk is gaat gepaard met zowel de aanname dat individuen zelf het best keuzes kunnen maken omdat zij beter op de hoogte zijn van de eigen situatie dan de overheid, als met de aanname dat zelfbeschikking essentieel is (Dix 2014: 285). Deze set van aannames leidt er in de praktijk toe dat beleidsinstrumenten grotendeels bestaan uit stimulansen of prikkels waarmee individuele burgers worden aangemoedigd om aan LLO te doen. Deze nadruk op stimulansen en prikkels is inmiddels zo gemeengoed geworden binnen beleid dat we het als een vorm van stille ideologie kunnen zien: ze zijn zo logisch dat niemand ze meer bevreemdt of pleit voor alternatieve benaderingen en oplossingen (Dix 2020; Van Montfort et al. 2013: 3). Laermans beschrijft bijvoorbeeld de moderne onderwijskunde als doordrongen van het idee van een 'lerende zelf' die reageert op 'individuele stimulansen' en 'middelen' (Laermans 2020a, 2020b). Een vergelijkbaar discours vinden we bij de onderwijsfilosoof Jan Bransen die stelt dat de nadruk op kennisreproductie en externe prikkels het onderwijs eerder tot 'vervormend' in plaats van 'vormend' maken (Bransen 2019). Als tegenhanger van externe stimulansen en prikkels pleit hij voor een nadruk op intrinsieke motivatie in leren en beziet hij onderwijs als een gezamenlijke ontdekkingsstocht van lerende en docent.

In het verlengde hiervan is het goed om te reflecteren op de vraag wanneer niet doen aan LLO wordt toegeschreven aan 'niet kunnen' of aan 'niet willen'. 'Niet kunnen' wordt volgens het dominante mensbeeld niet als een inherent probleem gezien, omdat het met een prikkel of met ondersteunende maatregelen opgelost kan worden. Bij 'niet willen' is het daarentegen de keuze van het individu die ervoor kiest om prikkels links te laten liggen. Diegene mag vervolgens niet gek opkijken als hij of zij niet meer meekomt op de arbeidsmarkt. Maar in hoeverre ligt dit aan de keuze van het individu, of aan

de omgeving waarin iemand gesocialiseerd is, om op bepaalde stimulansen te reageren maar niet op andere? Is er bij het uitblijven van een effect van stimulansen sprake van een keuze van een individu dat niet wil, of kan dit ook het gevolg zijn van niet passend beleid? Het onderzoeken van vragen als deze kan helpen om expliciet te maken wat de veronderstellingen zijn onder beleid, en of deze passend zijn voor de doelgroep van dat beleid.

Een ander voorbeeld van een kritisch tegengeluid dat een aanknopingspunt kan vormen voor reflecties op stille ideologie, is de vraag in hoeverre de mate van denk- en doenvermogen die eigen regie (impliciet) veronderstelt, realistisch is. Er bestaat volgens de WRR (2017) een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot 'kwetsbaren'; ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen (zeker op momenten dat het leven tegenzit) in situaties verzeild raken waarin hun zelfredzaamheid ontoereikend is. Bovendien laat gedragswetenschappelijk onderzoek zien dat het vermogen van mensen om informatie te wegen en rationele beslissingen te nemen begrensd is (WRR 2017, 2014, 2009).

Kunnen mensen, vanuit bijvoorbeeld gedegen zelfkennis, wel zo diepgaand reflecteren op hun eigen wensen, gedrag en drijfveren om 'de beste' keuzes te maken als het om hun loopbaan gaat? Een hieraan gerelateerd concept dat in het publieke debat minder aandacht krijgt is het vermogen tot zelfreflectie. Zelfreflectie is een vorm van metacognitie, onze vaardigheid om te 'denken over denken' (Fleming 2021). Deze vaardigheid is onder andere belangrijk voor het organiseren van het eigen leven (toekomstoriëntatie, plannen, bijstellen indien nodig, overzicht houden) (WRR 2017). Reflectie op het zelf en op de eigen drijfveren en wensen kan mensen het gevoel geven in controle te zijn of 'grip op het eigen leven' te hebben (WRR 2023). Wie de eigen drijfveren en wensen kent, kan op basis hiervan handelen, zo is het idee. We weten echter ook dat mensen in uiteenlopende omstandigheden slecht inzicht hebben in hun drijfveren. Een bekende bevinding is bijvoorbeeld dat mensen de drijfveren voor hun gedrag achteraf construeren, zelfs als experimenteel aangetoond kan worden dat het andere factoren waren die hun gedrag bepaalden (Wegner 2004; zie Van Doorn 2023 voor een kritisch overzicht).

Deze voorbeelden betekenen niet dat mensen niet in staat zijn tot zelfreflectie. Het geeft wel aan dat niet te makkelijk verondersteld moet worden dat mensen duidelijk inzicht hebben in hun eigen 'kunnen', hun eigen motivaties en drijfveren. Daarom bevelen wij in navolging van WRR (2017) aan om in beleid uit te gaan van een realistische inschatting van het denk- en doenvermogen van burgers.

## 6.2 Tot slot

Dit zijn verschillende voorbeelden van kritische reflecties die kunnen helpen om aannames te expliciteren en 'stille ideologieën' zichtbaar te maken. Dit is belangrijk vanwege het breed gedeelde maatschappelijk belang van LLO. Door de geïnterviewde burgers werd enige sturing op collectieve doelen als logisch gezien, vooral als hier belastinggeld voor wordt ingezet, maar ze benadrukten toch vooral het belang van autonomie in het kiezen van hoe en tot wat iemand zich laat scholen en ontwikkelen. Het idee van doorlopend leren om maatschappelijke opgaves het hoofd te bieden, kan een interessant aanknopingspunt zijn voor een andere manier van praten over LLO-beleid. Dit discours zou benadrukken dat leren en ontwikkelen niet alleen een individuele aangelegenheid is, maar dat die samengaat met uitdagingen waar we als maatschappij mee geconfronteerd worden.

Deze aanknopingspunten en inzichten zijn nu gericht op LLO-beleid, maar het is goed mogelijk dat ze breder toepasbaar zijn. Nuances daargelaten, vinden we in een studie naar mensbeelden bij beweegbeleid een vergelijkbaar beeld van een autonoom kiezende mens die zelf aan de knoppen zit (Blijleven et al. 2024a). Het lijkt er dus op dat de mensbeelden en de bijbehorende stille ideologie die we hier constateren ook op andere beleidsterreinen toepasbaar is. Praten over en reflecteren op mensbeelden en hun stille ideologie kan helpen om beleid beter passend en daarmee efficiënter te maken. Het is raadzaam om dit doorlopend te doen, en in een vroeg stadium van beleidsvorming. Mensbeelden zijn onvermijdelijk aanwezig in beleid. Dit is niet problematisch, maar kan wel het zicht op alternatieve beleidsopties belemmeren.

## Literatuur

- Alexander, C.S. en H.J. Becker (1978). The Use of Vignettes in Survey Research. In: *Public Opinion Quarterly*, jg. 42, nr. 1, p. 93-104 ([doi.org/10.1086/268432](https://doi.org/10.1086/268432)).
- Armor, D.A. en S.E. Taylor (2002). When predictions fail: the dilemma of unrealistic optimism. In: T. Gilovich, D. Griffin en D. Kahneman (red.), *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgement* (p. 334-347). New York: Cambridge University Press.
- Baarda, D.B., M.P. de Goede en J. Teunissen (2009). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Biesta, G.J.J. (2006). *Beyond learning. Democratic education for a human future*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten (2023). *Mensbeelden achter beleid: Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., J. Schaper, A. Mangnus, F. de Koning en S. van Geldere (2024a). *Niets moet: Mensbeelden en beleidsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers bij sport- en beweegbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blijleven, W., A. van den Broek, Y. de Kluienaar, K. Muiderman, S. Peters en A. Roeters (2024b). *Eigen regie of een duurzame arbeidsmarkt? Beleids- en burgervisies op een leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, E. Josten en S. de Roos (2023). *Meer integrale visie op mantelzorg nodig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bransen, J. (2019). *Gevormd of vervormd? Een pleidooi voor ander onderwijs*. Leusden: ISVW Uitgevers.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving: Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) (2020). *In wat voor land willen wij werken?* Den Haag: Commissie Regulering van Werk.
- CPB (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Deci, E.L. en R.M. Ryan (2012). Motivation, personality, and development within embedded social contexts: An overview of self-determination theory. In: R.M. Ryan (red.), *Oxford handbook of human motivation* (p. 85-107). Oxford: Oxford University Press.
- Dix, G. (2014). Op weg naar prestatiebeloning in het onderwijs. In: *Sociologie*, jg. 10, nr. 3, p. 283-300.
- Dix, G. (2020). Incentivization: From the current proliferation to the (re)problematization of incentives. In: *Economy and Society*, jg. 49, nr. 4, p. 642-663.
- Doorn, M. van (2023). *Waarom we beter denken dan we denken*. Gorredijk: Noordboek.
- EK (2022/2023). *Gelijk recht doen: een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan van juni 2002. Eerste Kamer, vergaderjaar 2022/2023*.
- Finch, J. (1987). The vignette technique in survey research. In: *Sociology*, jg. 21, nr. 1, p. 105-114.
- Fleming, S. (2021). *Know Thyself: The Science of Self-Awareness*. New York: Basic Books.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Geurkink, B. en E. Miltenburg (2023). *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Grijpstra, D., H. Bolle en T. Driessen (2019). *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen*. Zoetermeer: Panteia.
- Hart, H. 't., H. Boeije en J. Hox. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Jansen, H. (2021). Eigen regie bestaat niet, er is altijd een samen. In: *Loopbaanvisie*, jg. 2021, nr. 2.
- Laermans, R. (2020a). Het dominante onderwijskundige discours is neoliberal. In: *Sampol*, 6 april 2020.
- Laermans, R. (2020b). *Ik, wij, zij. Sociologische wegwijzers voor onze tijd*. Gent: Owl Press.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Michie, S., M. van Stralen en R. West (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterizing and designing behaviour change interventions. In: *Implementation Science*, jg. 6, nr. 42, p. 1-11.



- 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.
- Murphy, J., J. Hughes, S. Read en S. Ashby (2021). Evidence and practice: a review of vignettes in qualitative research. In: *Nurse researcher*, jg. 29, nr. 3, p. 8-14 ([doi.org/10.7748/nr.2021.e1787](https://doi.org/10.7748/nr.2021.e1787)).
- Nationale Ombudsman (2015). *Burgerperspectief: Een manier van kijken. Verslag van de Nationale ombudsman over 2015*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2021). *De burger kan niet wachten: Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2021*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nieuwenhuis, L., P. Gielen en D. Nijman (2018). Een leven lang leren, een leven lang onderwijs? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 3, p. 298-313.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023a). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Onderwijsraad (2012). *Over de drempel van post-initieel leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peters, S., A. Roeters, W. Blijleven, F. Wagemans en R. Willems (2024). *Wensdenken helpt burgers niet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020). *Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt. Brede maatschappelijke heroverweging* (BMH 5 Ongekend talent). Den Haag: Rijksoverheid.
- Rizvi, S. (2019). Using Fiction to Reveal Truth: Challenges of Using Vignettes to Understand Participant Experiences Within Qualitative Research. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, jg. 20, nr. 1, art. 10 ([doi.org/10.17169/fqs-20.1.3101](https://doi.org/10.17169/fqs-20.1.3101)).
- ROA (2018). *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- ROA (2022). *Leven Lang Ontwikkelen in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Roeters, A., P. van Echtelt, C. Vrooman, J. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021). *De veranderende wereld van werk. Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rössler, B. (2018). *Autonomie*. Amsterdam: Boom.
- RVS (2018). Gezien en gehoord. 17.000 ervaringen met zorg en hulp. In: RVS (red.), *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.
- 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.
- SER (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2020). *Eigen regie op loopbaan en ontwikkeling. Kennisdocument leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2021). *Gelijke kansen in het onderwijs: Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER/TNO (2022). *Monitor leercultuur*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad/TNO.
- Tiemeijer, W. (2021). *Begrensd burgers: Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- TK (2019/2020). *Kamernieuws. Een leven lang ontwikkelen*. Geraadpleegd 17 juli 2023 via [www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/een-leven-lang-ontwikkelen](https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/een-leven-lang-ontwikkelen).

- TK (2020/2021). *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 (2022/2023). *Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Primair en Voortgezet Onderwijs van 23 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 30012, nr. 147.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021. Den Haag: Rijksoverheid.
- Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wegner, D.M. (2004). Précis of the illusion of conscious will. In: *Behavioral and Brain Sciences*, jg. 27, nr. 5, p. 649-659.
- Willems, R., F. Wagemans, L. van Noije en S. Peters (2023). Burgers en de overheid. In: W. Huijnk, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (p. 67-72). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/Sdu Uitgevers.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2023). *Grip. Het belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)