



Mensbeelden bij beleid

Bewust worden, bespreken en bijstellen



Mensbeelden
bij beleid

Mensbeelden bij beleid

Bewust worden, bespreken en bijstellen

Winnie Gebhardt en Peteke Feijten

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 2022

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: Clarify B.V.

Eindredactie: Future Communication, Utrecht

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

info@scp.nl

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

Human nature is full of riddles and contradictions; its very complexity engenders art – and by art I mean the search for something more than simple linear formulations, flat solutions, oversimplified explanations

Aleksandr Solzhenitsyn (in: *Warning to the West*, 1975, p.66)

De auteurs zijn de volgende mensen erkentelijk voor hun constructieve commentaar op eerdere versies van het manuscript: Wieke Blijleven, Sandra van Dijk, Leonard van 't Hul, Franziska de Koning, Lisette Kuyper, Ralf Maslowski, Anne Roeters, Anja Steenbekkers, Maria Luce Sijpenhof, Lars Tummers en Fieke Wagemans.

Mensbeelden bij beleid – een introductie

Achter veel beleid schuilt een specifiek mensbeeld. Zulke beelden omvatten aannamen over wat mensen willen en kunnen, en hoe ze zich gedragen. Vaak blijken de mensbeelden die achter beleid schuilgaan te gesimplificeerd, te optimistisch of te somber te zijn. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor burgers en ertoe leiden dat mensen tussen wal en schip terechtkomen (TK 2020/2021a; TK 2020/2021b), en in ernstige gevallen uitmonden in systematische uitsluiting van groepen of in etnisch profileren (FRA 2017; Nationale Ombudsman 2021). Het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben wordt hierdoor geschaad, en zet daarmee de legitimiteit van beleid onder druk. Veel adviseurs van de overheid hebben dit probleem in de afgelopen jaren gesignaleerd, en hebben aanbevolen om een gedifferentieerder burgerperspectief te verankeren in beleid (Nationale Ombudsman 2015, 2021; WRR 2017; Echtelt et al. 2019; Putters 2021, 2022; RVS 2021).

Regelmatig worden in de uitvoeringsfase van beleid problemen duidelijk die burgers ondervinden door beleid dat niet aansluit op hun leefwereld. Maar de kern ligt vaak bij het beleid dat hieraan ten grondslag ligt. In de woorden van de Nationale Ombudsman (2021, p. 3):

De politiek-bestuurlijke reflex is in dat geval vaak om als oplossing ‘maatwerk’ te bieden. Maar maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid. Het verhult dat het beleid in de basis niet goed was en dát moet worden aangepakt.

De regering lijkt zich in toenemende mate te realiseren dat beleid realistischer moet, en gestoeld moet zijn op een juist mensbeeld:

Relevant voor de uitvoering is ook welk mensbeeld ten grondslag ligt aan nieuwe wetgeving. De gevolgen van dit mensbeeld kunnen verstrekkend zijn, zoals de toeslagenaffaire heeft laten zien. Daarom moet hier nadrukkelijk en open discussie over worden gevoerd bij de voorbereiding en behandeling van wetsvoorstellen.

(toenmalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker in zijn brief over Integraal Wetgevingsbeleid; EK 2020/2021, p. 5)

Het belang van de beelden over burgers voor beleid is in recente jaren zo steeds meer een *hot topic* geworden. Blijken van goede wil om in beleid voortaan de menselijke maat centraler te stellen zijn natuurlijk een essentiële eerste stap, maar daarna volgt al gauw de vraag: hoe dan? Het is immers een feit dat iedereen mensbeelden heeft, en dat deze altijd een versimpeling van de werkelijkheid zijn.

Het valt bovendien te verwachten dat mensbeelden niet op alle beleidsdossiers hetzelfde zijn. Onder het geheel van rijksbeleid ligt waarschijnlijk een variëteit aan mensbeelden – soms ook conflicterend. Zo stelden Kromhout et al. (2020, p. 51) al vast dat de wetten in het sociaal domein ‘[...] in mens-, overheid- en maatschappijbeelden’ verschillen. Dit leidt er volgens hen toe dat de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning meer ondersteunend van aard zijn, terwijl de Participatiewet ook handhavende en

sanctionerende elementen heeft. Wanneer mensen dan aangewezen zijn op een combinatie van deze wetten, kan dit van hen gelijktijdig heel verschillend gedrag vragen, terwijl het voor hen persoonlijk uiteindelijk aan hetzelfde doel moet bijdragen: het voorzien in een goed bestaan en dagelijks leven.

De mensbeelden die beleidsmakers hebben komen terecht in wet- en regelgeving, en bepalen zo mede de publieke voorzieningen en de publieke dienstverlening. De beelden van beleidsmakers over mensen voor wie de regels en voorzieningen zijn bedoeld, en bijbehorende aannamen over hun gedrag, hebben invloed op hoe die mensen zich daadwerkelijk gedragen – en dat is niet altijd in lijn met de verwachtingen van de beleidsmakers. Dit werkt vervolgens weer door in hoe het beleid uitpakt voor burgers. Wanneer deze mensbeelden teruggekoppeld worden, stellen bestuurders en beleidsmakers hun beelden en het beleid veelal weer bij; mensbeelden zijn dus op deze manier een dynamisch aspect in de beleidscyclus. Ook aan de burgerkant is het proces dynamisch: burgers reageren op het beleid waarmee zij te maken krijgen in hun gedrag, en ervaren beleid al dan niet als legitiem. Als beleid in afnemende mate legitiem wordt gevonden, kan dit het vertrouwen in de overheid schaden. Ook om die reden is het zaak om beleid te storten op realistische mensbeelden.

Beleidsmakers hebben met vele facetten rekening te houden in hun werk, waarvan mensbeelden er een zijn. Beleid komt tot stand in een complex samenspel van politiek, maatschappelijke ontwikkelingen, kennis en ambtelijk vakmanschap. Het zijn beleidsambtenaren die in dat krachtenveld beleid moeten ontwikkelen dat is gebaseerd op reële mensbeelden, met voldoende oog voor variatie tussen mensen. Ze worden geacht om voor de beleidsontwikkeling alle relevante inzichten te verzamelen – waaronder inzichten over hun doelgroep en over menselijk gedrag en motivatie. Dit vergt van beleidsambtenaren dat zij zich bewust met dit aspect bezighouden, en dit een voldoende grote plek geven in het beleid.

Politiek is een ideeënstrijd, of noem het een goed gesprek over waarden, mensbeeld, maatschappijvisie. Het is maar hoe je het wilt duiden. Maar de rol van beleidsambtenaren hierbij is duidelijk: het mogelijk maken van de politieke dialoog, het faciliteren van het debat, zonder zelf een actor te worden, waarna een democratische meerderheid kan besluiten met inpassing van en respect voor minderheidsbelangen.

(programmadirecteur Dialoog & Ethiek t.b.v. ambtelijk vakmanschap Erik Pool in zijn essay *Macht en moed*, 2021, p. 64)

Om mensbeelden goed in beleid te verankeren is kennis nodig over wat mensbeelden zijn en hoe zij beleid beïnvloeden. Ondanks het evidente belang van mensbeelden bij beleid, ontbreekt nog veel specifieke kennis hierover. In de wetenschappelijke literatuur zijn wel losse elementen te vinden die aan deze kwestie raken. In een eerste stap om de kennislacune te dichten hebben we literatuur bestudeerd uit verschillende wetenschapsdisciplines, zoals bestuurskunde, politicologie, sociologie, psychologie, filosofie, antropologie en gedragseconomie (zie bijlage A voor een beschrijving van de onderzoeksmethode). De

inzichten die we hieruit opdeden hebben we op een samenhangende en betekenisgevende manier bij elkaar gebracht in het voorliggende essay.

De overkoepelende vraag hierbij luidt: Wat is bekend over de rol die mensbeelden spelen bij beleidskeuzes?

Deze vraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Welke type mensbeelden zijn te onderscheiden?
- Hoe komen mensbeelden tot stand?
- Hoe beïnvloeden mensbeelden beleidsmakers bij hun keuze voor specifieke beleidsinstrumenten?

Dit essay beschrijft onze bevindingen en sluit af met enkele voorlopige aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

Het concept ‘mensbeelden’ – verschillende invalshoeken

Mensbeelden binnen de context van beleid komen vaak voort uit een van drie invalshoeken:

- 1 de (normatieve) moraal, gericht op hoe mensen zouden moeten zijn en hoe ze zich zouden moeten gedragen ten aanzien van de beleidsdoelstelling;
- 2 de waargenomen werkelijkheid, gericht op hoe mensen écht zijn en zich gedragen; of
- 3 de beïnvloedingsmogelijkheden van burgergedrag, gericht op de manieren waarop burgers door de overheid in de richting van de beleidsdoelstelling gestuurd kunnen worden. De afwegingen hierbij zijn veelal weer gestoeld op normatieve en/of empirische mensbeelden.

Met deze driedeling in gedachten hanteren wij de volgende definitie voor het begrip mensbeelden binnen de context van beleid: *‘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).’*

De drie verschillende invalshoeken van mensbeelden zijn in de praktijk vaak met elkaar verbonden. Want als bijvoorbeeld beleid een normatief mensbeeld als uitgangspunt neemt, zonder vooraf te toetsen of dat normatieve beeld realistisch is voor de adressanten en door hen gedeeld wordt, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit en legitimiteit van beleid. Maar ook de invalshoek van de waargenomen werkelijkheid kan tot moeilijkheden leiden, bijvoorbeeld wanneer de uitgangspunten voor beleid niet overeenkomen met hoe het gedrag van mensen daadwerkelijk is. Verderop in dit essay komen we hier nog uitvoeriger op terug.

De (normatieve) moraal: filosofische uitgangspunten over hoe de mens moet zijn

Binnen onze samenleving blijken algemene uitgangspunten te bestaan over hoe de mens is en hoe deze zou moeten zijn. Zo vonden we een vrij consistente bevestiging in de filosofische literatuur van de idee dat de confessionele waarden van hiërarchie, plicht en gemeenschap vele eeuwen de boventoon voerden in het mensbeeld van de overheid. In de tweede helft van de twintigste eeuw maakten steeds meer liberale waarden opgang, zoals gelijkheid, vrijheid en autonomie van het individu. Achterliggende aannamen en politieke inkleuring van mensbeelden veranderen dus door de tijd heen, door de wisseling van politieke paradigma’s, verschuiving van maatschappelijke normen en waarden en nieuwe wetenschappelijke inzichten (Levitt en List 2008). In versluierde vorm, via waarden als eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en volwaardige participatie, is het hedendaagse mensbeeld van de overheid nog altijd sterk gestoeld op burgerdeugden jegens de gemeenschap (Peeters en Drosterij 2012). Tegelijk wordt echter ook de keuzevrijheid van het individu steeds sterk benadrukt. Dit alles valt onder de noemer neo-liberaal mensbeeld (Van Gunsteren 1998). Het past bij de trend van responsabilisering van de burger, die is

ingezet met de aankondiging van de participatiesamenleving in de Troonrede van 2013. Van burgers wordt aangenomen dat zij zich gedragen als rationele beleidsuitvoerders. Zij worden in de juiste richting ‘geduwd’ door zachte sturingsinstrumenten, zoals morele appels en nudging (Brock 2016; Vrooman 2022).

We beschouwen deze overkoepelende waarden en burgerschapsvisies als onderliggende maatschappelijke context voor onze verdere uiteenzetting. Ze vertellen echter niet het verhaal hoe mensbeelden ontstaan en wat hun effect is in een groepscontext. Daarvoor wenden we ons tot de (sociale) psychologie.

De waargenomen werkelijkheid: het construeren van beelden over hoe de mens is

Om de complexe wereld om hen heen betekenis en structuur geven, vereenvoudigen mensen de werkelijkheid. We kunnen niet anders dan de indrukken van de wereld om ons heen simplificeren en categoriseren, omdat dat de enige manier is waarop we onze plek en ons handelen daarin kunnen bepalen. Kelly (1955) betoogt in zijn persoonlijke constructtheorie dat de mens hierin als een soort wetenschapper te werk gaat, door voortdurend werkhypothesen op en bij te stellen over zijn omgeving, zodat hij toekomstige gebeurtenissen kan voorspellen en beïnvloeden. De persoonlijk ervaren werkelijkheid is dus dat wat de persoon zelf construeert als zijnde waar. Het zijn deze cognitieve en sociale constructen die zijn gedrag sturen. Menselijk gedrag is daarmee rationeel van aard, maar is tegelijkertijd gestoeld op een zelf-geconstrueerde realiteit die ook beïnvloed wordt door de eigen omgevingsfactoren. De rol van omgevingsfactoren in de vorm van de groepen waar men toe behoort, is nader uitgewerkt in de sociale constructietheorie (Berger en Luckmann 1966). Deze theorie veronderstelt dat mensen, door hun onderlinge interactie in een sociaal systeem, over de tijd bepaalde mentale representaties verkrijgen van anderen en van de rollen die ze vervullen vanuit de groepen waaraan ze deelnemen en hun bijbehorende acties. Dergelijke ideeën over (groepen) anderen worden sociaal gedeeld, en uiteindelijk raken deze opvattingen en overtuigingen zo diep verankerd dat ze een zelfstandige betekenis krijgen. Ze worden niet langer herkend als opvattingen, maar worden dan op een onbesproken manier aangenomen als waarheden.

Dergelijke reducties helpen ons om te gaan met complexe omgevingen. Een van de vervelende gevolgen is echter dat ze in de dynamiek tussen mensen kunnen leiden tot zogenaamde *self-fulfilling prophecies* (Merton 1948). Dit betekent dat doordat we bepaalde gedachten hebben over de ander en daarnaar handelen, deze ander zich ook op een dergelijke manier gaat gedragen. Zo toont onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (Hertogh et al. 2018, p. 93) aan dat de benadering van mensen in de bijstand mede bepaalt of uitkeringsgerechtigden zich conformeren aan de regels:

Ons onderzoek laat zien dat deze strategie, gekoppeld aan een op de opsporing van fraude gerichte uitvoeringspraktijk, wel eens averechts zou kunnen werken. ‘Wie peanuts betaalt, krijgt apen in dienst’; uitvoeringsinstanties die burgers wantrouwen en ze behandelen als potentiële fraudeurs, krijgen ook te maken met fraudeurs.

Enkel al de naam van de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid szw-wetgeving die in 2013 werd ingevoerd, werkt volgens de auteur een dergelijke interactiespiraal tussen overheid en burger in de hand. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat deze wet al gauw ‘de Fraudewet’ werd genoemd.

Mensbeelden die zijn gebaseerd op sociale constructies, hebben als functie dat de sociale identiteit van de groep bestendigd wordt (Tajfel 1974). Sociale identiteit heeft betrekking op het deel van ons zelfbeeld dat ontleend wordt aan de groepen waar we deel van uitmaken. De waargenomen normen en waarden van de groep en bijbehorende gedragingen zien we dan als kenmerkend voor onszelf, omdat we immers ook onderdeel zijn van deze groep. We versterken dit gevoel van sociale identiteit door de groep waartoe we onszelf voelen behoren (de zogenoemde *ingroup*) te contrasteren met andere groepen (de zogenoemde *outgroups*). In dit proces van contrasteren vinden volgens de sociale identiteitstheorie vrijwel altijd mentale vertekeningen plaats, te weten: 1. het overdrijven van overeenkomsten binnen onze eigen groep en het overdrijven van de verschillen tussen groepen; en 2. het toekennen van positieve en complexe karakteristieken aan de *ingroup* en eendimensionale en problematische karakteristieken aan de *outgroup(s)*. Sociale identificatie kan zo vervolgens besluitvorming beïnvloeden en bijvoorbeeld discriminatie in de hand werken.

Er is dus een menselijke neiging om mensen van andere groepen over één kam te scheren. De woorden die gebruikt worden als omschrijving van bepaalde groepen geven vaak een automatische kleuring, die *enkelvoudige* aannamen genereert over *alle* personen die deel uitmaken van deze groep. Dit mechanisme van unidimensionaliteit en generalisatie is in de meeste gevallen heel krachtig. Zeker een beeldende, metaforische, omschrijving heeft sterke zeggingskracht: in een oogwenk biedt het een eenduidige indruk van een mens(type) en bijbehorende associaties. Enkel al het gebruikte label voor die groep kan maken dat direct een beeld opgeroepen wordt waar een bepaalde oordelen aan verbonden zijn, neem bijvoorbeeld – naast ‘fraudeur’ – de termen ‘huisjesmelkers’, ‘raddraaiers en relschoppers’ of ‘kwetsbare ouderen’. Het label kan feitelijk neutraal zijn, maar dan toch via het associatieve netwerk niet werkelijk waardenneutraal zijn, neem ‘werkloze’ of ‘uitkeringstrekker’. Over dit laatste woord vermeldt de Van Dale (z.d.-a): ‘iemand die een uitkering geniet’, terwijl de Nederlandse Encyclopedie (z.d.-b) het woord definieert als: ‘1) iemand die op andermans zak teert of 2) steuntrekker’. Andere voorbeelden van dergelijke stereotypen zijn benamingen als ‘monsters’ of ‘ontoerekeningsvatbaren’ voor delinquenten (Kelk 2015) en ‘profiteurs’ of ‘klaplopers’ voor mensen in de bijstand (Sebrechts en Kampen 2020).

Dergelijke enkelvoudige en generaliserende mentale constructies over leden van andere sociale groepen worden in de sociaal psychologie ‘stereotypen’ genoemd (Katz en Braly 1933; Allport 1955; Secord 1959; Greenwald en Banaji 1995). Strikt genomen hoeven stereotiepe beelden geen positieve of negatieve evaluatieve oordelen te bevatten – ze richten zich namelijk op karakteristieken en eigenschappen die geassocieerd worden met het deel uitmaken van een bepaalde groep (Dovidio et al. 2010). Het zijn echter deze typische elementen die vervolgens bepalend zijn voor hoe mensen deze groep waarnemen. Vanwege

de hiervoor beschreven sociale identificatieprocessen krijgen de stereotiepe beelden gemakkelijk een bepaalde positieve of – meestal – negatieve lading. Dit heeft vervolgens invloed op hoe men zal reageren op leden van de groep in kwestie. Zo beschrijft Kampen (2021) hoe sommigen geneigd zijn om mensen in de bijstand te zien als onnozel en incapabel en hen daarom te negeren, of als voorwerp of kind te behandelen. Stereotiepe mensbeelden brengen, met andere woorden, een groot risico met zich mee van uitsluiting en discriminatie (Van Boven 2011).

Mensen zijn dus onderhevig aan vertekeningen in redeneren. Ze hebben heuristische nodig om tot beslissingen en acties te kunnen komen, zonder in iedere situatie alle beschikbare informatie af te moeten wegen. Dit komt doordat onze cognitieve vermogens begrensd zijn (*bounded rationality*, zie Simon 1959, 1972; Gigerenzer en Selten 2002).

Beleidsmakers kunnen, net als ieder ander, niet alle informatie verwerken die relevant is voor het maken van beslissingen. Ook zij moeten zich daarom toeleggen op mentale heuristieken. Dit werkt vervolgens door in bijvoorbeeld de beleidskeuzes die gemaakt worden, en de daarbij behorende onderliggende redeneringen en assumpties (Pierce et al. 2014). Schneider en Ingram (1997) spreken van het fenomeen *world making* als een poging van beleidsmakers om grip te krijgen op de realiteit zoals zij die zien door het gebruik van heuristieken zoals stereotypen (ook wel *sense making heuristics* genoemd, zie Swinkels 2020). Dit kan extra problematisch zijn omdat de keuzes die beleidsmakers maken grote aantallen burgers treffen. De consequenties van hun mensbeelden over (groepen) burgers zijn daarmee eveneens groot, of die nu positief of negatief zijn. De samenleving mag daarom verwachten dat beleidsbesluiten uitgebreid doordacht, besproken en onderbouwd zijn, en daarmee ontdaan van al te grote denk- en redeneerfouten.

Beleidsmakers hebben als taak hun besluiten te baseren op gedegen analyse en achtergrondkennis, en reflexief te zijn op hun eigen aannamen en ideeën omtrent de mensen over wie het beleid gaat. Hoewel zij dit zelf doorgaans goed beseffen, is het nog niet vanzelfsprekend dat dit besef leidt tot neutraal, mensgericht beleid. Dat komt doordat men zich vaak niet bewust is van de ‘bubbel’ waarin men verkeert en vaak onvoldoende inzicht heeft in de eigen *biases* in waarneming en redenering (intrapersoonlijke processen). Daarnaast is neutraal, mensgericht en op kennis gebaseerd beleid lastig te maken door de complexe, ambigue en onzekere omgeving van politiek en maatschappelijke ontwikkelingen waarin men zijn werk moet doen (Nair 2020; Head 2019) (externe processen).

Beleid berust mede op de eigen causale ideeën van beleidsmakers over hoe de wereld in elkaar zit, op normatieve ideeën over wat gewenst en ongewenst is in de wereld en wat beleid kan doen om de gewenste situatie dichterbij te brengen. Volgens Daigneault (2014) moet dit gezien worden als een *Gestalt* dat bestaat uit een geheel aan assumpties, waarden, normen en beelden die een overkoepelend frame vormen van waaruit gedacht wordt. Beleid is in deze zin dus nooit neutraal (Romioli en McNamee 2021). Interessant is ook in dit verband, analoog aan de *self-fulfilling prophecies*, dat een dergelijke *Gestalt* eveneens het zoeken, het selecteren, evalueren, en interpreteren van de informatie beïnvloedt. Een voorbeeld hiervan vinden we in de zogenaamde *confirmation bias* (Nickerson 1998), waardoor informatie die overeenkomt met wat men al eerder dacht snel opgemerkt wordt, terwijl

informatie die daarmee in tegenspraak is niet waargenomen wordt of als niet valide beschouwd wordt.

De *Gestalt* voedt verder de terminologie die gebruikt wordt in de onderlinge communicatie, waardoor het proces nog extra wordt versterkt. Ze is vooral invloedrijk wanneer dit frame als een geheel geaccepteerd wordt als (enige) denkkader, en daarom nooit bevraagd of getoetst wordt – en dus ook niet de mensbeelden die er deel van uit maken.

Zo hebben sociale constructies, volgens Schneider en Sidney (2009), op een associatieve, anekdotische en impressionistische manier invloed op wat beleidsmakers als waar en wenselijk beschouwen. Het gaat dan om kort-door-de-bocht, maar als waar veronderstelde wetmatigheden op het terrein van motivatie en gedrag van de doelgroep. Een voorbeeld hiervan is de gedachte: ‘Dit type burger zal een regel alleen opvolgen als de consequenties van het niet opvolgen ervan sterk negatief voelbaar voor ze zijn... dus we moeten gaan handhaven en straffen.’

Tot slot komt het voor dat mensbeelden in de interactie tussen beleidsmakers versterkt worden, en als steeds reëler en waar ervaren worden, zonder dat ze expliciet worden gemaakt of dat beleidsmakers zich van deze beelden bewust zijn. In de bestuurskunde wordt aan dit fenomeen gerefereerd als ‘stille ideologie’, ofwel: ‘[...] vanzelfsprekende, breed gedeelde en coherente visies op de samenleving waarbij onderliggende redeneringen, keuzes en eventuele inconsistenties onbesproken blijven’ (Van Montfort et al. 2013, p. 3). Het gaat dus om de vanzelfsprekendheid van een gezamenlijk denkkader bestaande uit ‘[...] betekenisgevende en legitimerende verhalen’ (p. 1), die zonder dat ze expliciet aan de orde worden gesteld, wel de basis vormen voor de keuzes die gemaakt worden. Al met al kunnen we dan stellen dat mensbeelden lang niet altijd expliciet worden gemaakt in beleid, maar wel krachtig aanwezig zijn en invloed (kunnen) hebben op beleidsvorming. Het gevaar hiervan is volgens Van Rooij et al. (2019) dat stille ideologieën ruimte laten voor ambivalente of zelfs tegenstrijdige doelstellingen van beleid, en dat ze nieuwe ideeën of inzichten verhinderen. Daarbij is ook vooral belangrijk dat het een fundamenteel debat over de achterliggende veronderstellingen bij voorgenomen beleid in de weg staat (zie ook RVS 2021).

De beïnvloedingsmogelijkheden van burgergedrag

Welke keuzes beleidsmakers maken voor beleidsinstrumenten zal mede afhangen van hun (gedeelde) mensbeeld, en hun aannamen over hoe het gedrag van mensen te sturen is in de richting van het beleidsdoel. In de literatuur zijn verschillende indelingen van beleidsinstrumenten beschreven die ook de achterliggende assumpties over het gedrag van burgers expliciteren. Schneider en Ingram (1990, 1993) kunnen als pioniers op dit terrein beschouwd worden. De kern van hun onderzoek is door vele auteurs verfijnd en doorontwikkeld. Zij verdeelden beleidsinstrumenten onder in verschillende typen met onderliggende assumpties. Vanuit deze visie liggen achter ieder type beleidsmaatregel specifieke, gesimplificeerde mensbeelden verscholen (Schneider en Ingram 1990). De mensbeelden omvatten bijvoorbeeld de gehoorzame burger die autoriteitsgevoelig is, de

egoïstische burger die uit is op eigenbelang en zijn eigen gewin maximaliseert, en de brave burger die wat hulp nodig heeft om tot het goede te komen of nog overtuigd moet worden van het belang van de verandering. In elk mensbeeld liggen accenten op bepaalde eigenschappen van mensen die relevant kunnen zijn om hen in de richting van het beleidsdoel te bewegen. Het gaat dan onder meer om hoe vrij en autonoom, rationeel, proactief, veranderbaar of sociaal georiënteerd burgers verondersteld worden te zijn (zie bv. Hjelle en Ziegler 1992).

De auteurs hebben in hun werk speciale aandacht voor de rol van stereotiepe groepen in beleidsinstrumentkeuze (Schneider en Ingram 1993). Volgens hen zijn twee dimensies van groot belang bij de kwalificering en daarmee mogelijke stereotypering van sociale groepen. De eerste dimensie, zogenoemde valentie (*valence*), betreft het oordeel over of mensen in een bepaalde groep primair positief zijn (bv. intelligent, eerlijk, sociaal, waardevol) of primair negatief (bv. egoïstisch, onbetrouwbaar, asociaal, lui, immoreel). Groepen met een positief label worden ook gezien als ‘more deserving’; zij verdienen het om positief bejegend te worden door de overheid/het beleid (Ingram et al. 2007). De tweede dimensie betreft het al dan niet hebben van politieke macht (*power*), zoals beschikking over kennis, burgerschapsvaardigheden en geld, deelsluitmakend van mobiliseerbare groepen of toegang hebbend tot bestuurlijke netwerken. Zo ontstaan er vier verschillende groepen (zie Figuur 1):

- 1 de bevoorreedden (*advantaged*: positief en machtig);
- 2 de mededingers (*contenders*: negatief en machtig);
- 3 de afhankelijken (*dependents*: positief en onmachtig) en
- 4 de afwijkenden/afzijdigen (*deviants*: negatief en onmachtig).

De dimensie ‘macht’ kan worden opgevat als een dimensie van de mate waarin de doelgroep in staat is om zich volgens de beleidsbedoeling te gedragen (Michie et al 2011; Olejniczak et al. 2020). Dit vermogen om te *kunnen* veranderen wordt de laatste jaren steeds vaker nadrukkelijk belicht vanuit de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gelanceerde term ‘doenvermogen’. Doenvermogen omvat vaardigheden zoals in actie komen, met tegenslagen omgaan, en het volhouden van gedrag. Bij ieder mens kunnen deze vaardigheden in het gedrang komen, bijvoorbeeld wanneer iemand zich in moeilijke situaties bevindt en mentaal overbelast is. Dit betekent dat burgers in de dagelijkse realiteit niet altijd in staat zijn om de wet uit te voeren, zelfs als ze deze goed kennen en begrijpen. Het is ook hierom dat de aanname dat alle burgers een grote mate van zelfredzaamheid hebben, lang niet altijd opgaat (WRR 2017).

Figuur 1

Kwadrant van de twee hoofddimensies van mensbeelden

		Valentie (willen)	
		Positief ingesteld	Negatief ingesteld
Macht (kunnen)	In staat tot gedragsverandering	Bevoordeelden (goede burgers)	Mededingers (berekende burgers)
	Niet in staat tot gedragsverandering	Afhankelijken (kwetsbare burgers)	Afzijdigen (gemarginaliseerde burgers)

Bron: gebaseerd op Schneider en Ingram (1993)

Het model van Schneider en Ingram (1993) veronderstelt verder dat de positief ingestelden geneigd zijn zich gemakkelijk te voegen naar nieuwe beleidsrichtlijnen, in tegenstelling tot de negatief ingestelden. Dit tweedimensionele schema biedt volgens de auteurs de mogelijkheid om doelgroepen van beleid, zoals daklozen, ex-gevangenen, zwangere tienermoeders, uitkeringsgerechtigden, belastingbetalers, werkenden, gepensioneerden enzovoort te plotten op een manier die blootlegt waarom voor die doelgroep bepaalde instrumenten zijn gekozen.

Schneider en Ingram (1990) onderscheiden in een gerelateerde studie vijf categorieën van beleidsinstrumenten, gegroepeerd naar de onderliggende aannamen over hoe burgers gemotiveerd, en hun gedrag gestuurd kan worden:

- 1 wetgeving en regulering, gestoeld op de idee dat burgers over het algemeen autoriteitsgevoelig zijn en zich willen voegen naar de regels;
- 2 belonen en straffen van gedrag, gebaseerd op de gedachte dat burgers vooral voor zichzelf de beste uitkomsten willen en maximaliseren;
- 3 informatie, training, onderwijs, en toegang tot hulpbronnen, ervan uitgaande dat de voornaamste redenen voor gedrag liggen in het opheffen van barrières, bijvoorbeeld door het vergroten van kennis of van zelfregulatievaardigheden;
- 4 adviseren en overtuigen via boodschappen, vanuit de aanname dat burgers overgehaald moeten worden op basis van redelijke argumenten;
- 5 leren, wat wil zeggen hdat de beleidsmakers samen met de doelgroep tot een beleidskeuze komen. Dit type komt voor wanneer onduidelijk of onzeker is welk beleidsinstrument burgers tot het gewenste gedrag zal aanzetten, en wanneer er vertrouwen is dat de doelgroep hierover inzicht heeft (of kan ontwikkelen) en een gemotiveerde selectie kan maken.

Deze indeling komt inhoudelijk overigens sterk overeen met die van hun wetenschappelijke opvolgers, zoals blijkt uit recente overzichtsartikelen (Acciai en Capano 2021; Olejniczak et al. 2020; Tummers 2019). Howlett (2020) tekent hierbij nog aan dat de maatregelen via twee richtingen vormgegeven kunnen worden: een negatieve en positieve. Zo kunnen alle maatregelen vooral ingezet worden om het gewenste gedrag te stimuleren en

belonen (positief) of juist om het ongewenste gedrag te ontmoedigen en bestraffen (negatief).

Voor de groepen die in de termen van Schneider en Ingram (1993) 'positief geconstrueerd' worden, zal beleid eerder gericht zijn op ondersteunen, faciliteren en het wegnemen van barrières. Groepen die negatief geconstrueerd worden kunnen eerder rekenen op strenge regels en een accent op angst gebaseerde handhaving. Dit alles lijkt te kunnen verklaren waarom gebruikte termen als fraudeurs, klaplopers en raddraaiers, profiteurs, of juist 'kwetsbaren' direct invloed kunnen hebben op het denkkader van beleidsmakers – of op hoe burgers zich gezien en benaderd voelen. De termen suggereren dat er een onderliggend gemeengoed van waarheden bestaat dat betrekking heeft op hoe mensen uit bepaalde groepen zich zullen gedragen en hoe ze zullen reageren op beleid.

Een schrijnend voorbeeld hiervan uit de Verenigde Staten in de jaren negentig van de vorige eeuw, zijn mensen met aids (Schroedel en Jordan 1998). In eerste instantie leek de ziekte voornamelijk homoseksuele mannen en drugsgebruikers te treffen (afwijkenden), en pas later werd duidelijk dat ook heteroseksuelen, jongeren, veteranen en hemofiliepatiënten (de afhankelijken) besmet werden met het virus. Een analyse van het stemgedrag van Amerikaanse senatoren tussen 1987 en 1992 toonde aan dat, afhankelijk van sociale constructies, het beleid vanuit de senaat op verschillende manieren vormgegeven werd voor specifieke doelgroepen. Zo werd een wet aangenomen waarbij 43 miljoen dollar beschikbaar kwam voor medische kosten van veteranen met aids, terwijl er ook wetten kwamen die verordenden dat zedendelinquenten en drugscriminelen zich aan een aidstest moeten onderwerpen en dat mensen met aids de vs niet mochten binnenkomen. Tegelijkertijd kwam slechts heel minimaal, volgens de auteurs eigenlijk enkel op symbolisch niveau, beleid tot stand dat drugsgebruikers hielp op een veilige manier naalden te wisselen.

De indeling in vier groepen lijkt wellicht nogal rudimentair. Ze omvat zeker ook niet alle relevante dimensies die het wezen van de mens kunnen beschrijven. Toch is het een indeling die, met variaties, steeds weer in onderzoek komt bovendrijven. De aannamen over de rol van sociale constructies worden tevens ondersteund door de empirie, zoals een review van Pierce en collega's (2014) aangeeft. Ook het recente Coalitieakkoord uit 2021 staat vol met beschrijvingen van burgers die vrij nauw corresponderen met de vier categorieën burgers. In kader 1 zijn enkele illustratieve voorbeelden te zien die we in het Coalitieakkoord geïdentificeerd en gelabeld hebben.

Kader 1 Voorbeelden uit het Coalitieakkoord 2021-2025 *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*

Als een illustratie van de toepasbaarheid van deze eenvoudige maar doeltreffende indeling in vier groepen hebben we het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV geanalyseerd, zoekend naar mensbeelden die daaruit blijken. Alle vier de onderscheiden groepen kwamen we tegen in de tekst; niet rechtstreeks zo benoemd maar wel degelijk aanwezig, zoals de onderstaande citaten illustreren. Wij zijn ons er overigens van bewust dat het Coalitieakkoord een politiek document is en geen beleidsdocument. Maar omdat politieke besluiten worden uitgevoerd in beleid, zullen politieke mensbeelden ook zeker een effect hebben op het beleid binnen de huidige kabinetsperiode.

Bevoordeelden (positief en machtig)

'Criminaliteitsbestrijders, journalisten, rechters, advocaten, bestuurders en andere hoeders van de rechtsstaat strijden om ons veilig te houden.' (p. 17)

'We hebben enthousiaste startups, sterke mkb-ondernemers, onafhankelijke zzp'ers en een betrokken bedrijfsleven nodig voor een bloeiende samenleving en groeiende economie.' (p. 28)

Mededingers (negatief en machtig)

'Bedrijven en hun bestuurders die ondermijnende criminaliteit faciliteren, witwassen en zich schuldig maken aan milieucriminaliteit, worden steviger aangepakt.' (p. 17)

'We werken aan het aanpakken van niet-integere zorgbestuurders en zorgondernemers.' (p. 34)

Afhankelijken (positief en onmachtig)

'Ter voorkoming van problematisch gebruik van drugs zetten we intensiever in op een actieve en effectieve preventieaanpak, in het bijzonder ter bescherming van kwetsbare jongeren.' (p. 18)

'Ondanks de grote krapte op de arbeidsmarkt, zijn er nog te veel mensen die er niet tussen komen en onnodig langs de kant staan.' (p. 24)

'Mensen met een beperking hebben een ongekend potentieel voor de samenleving en hebben daarbij soms praktische ondersteuning nodig.' (p. 34)

Afzijdigen (negatief en onmachtig)

'Door in te zetten op een brede preventie-aanpak, via onder meer meer jeugdwerkers, voorkomen we dat jongeren afglijden naar de criminaliteit of na een overtreding draaideurcriminelen worden.' (p. 17)

'Overlastgevende asielzoekers, veelal veiligelanders, zetten het draagvlak voor opvang van echte vluchtelingen en de leefbaarheid voor omwonenden onder druk, ook ten nadele van medewerkers en medebewoners.' (p. 41)

Uit de voorbeelden van het Coalitieakkoord blijkt dat de verschijningsvormen en benamingen weliswaar verschillen tussen beleidsdomeinen, maar ook dat in de basis alle gebruikte aanduidingen van groepen burgers te herleiden zijn tot de vier basistypen. De woordkeus maakt het gemakkelijk voor de lezer (impliciet) aan te nemen dat de kenschetsing van deze specifieke groepen burgers op de algemene werkelijkheid gebaseerd is, terwijl het – gezien alle kanttekeningen die eerder geplaatst zijn – tegelijkertijd een inherent gevaar met zich meebrengt van zeer vergaande negatieve consequenties voor (groepen) burgers als gevolg van oversimplificaties.

Tot slot is het nog belangrijk op te merken dat de sociale constructies op samenlevingsniveau over de tijd een meta-narratief creëren. De keuze over wat overheidsaandacht verdient en op welke manier, houdt onder andere verband met hoe de verschillende doelgroepen zichzelf beschrijven en door anderen voorgesteld worden. In de dynamiek van de interactie tussen de specifieke groepen burgers en de overheid nemen sociale constructies in de regel een steeds vastere vorm aan (Ingram et al. 2007; Pierce et al. 2014). Over het algemeen lijken alle partijen in dit proces steeds verder overtuigd te raken van ‘hun eigen gelijk’. Dit heeft gevolgen voor het beleid, waarbij de onderliggende sociale constructies een boodschap uitstralen naar de burgers. Deze onuitgesproken boodschap beïnvloedt de acceptatie van het beleid door de burgers die ermee te maken hebben.

Kort samengevat: de sociale constructietheorie geeft aan dat beleidsmakers, net als ieder ander, beelden vormen van specifieke groepen burgers. De beelden omvatten associaties, stereotypen en veronderstelde waarheden over hoe deze groepen zijn, zich gedragen, en wat ze nodig hebben om te veranderen. Dit heeft invloed op de keuzes die gemaakt worden tijdens het beleidsproces. De sociale constructies en bijbehorende narratieven hebben daarnaast invloed op de dynamiek van het maatschappelijk discours en hoe dit zich ontwikkelt over de tijd.

Implicaties voor de beleidspraktijk

Mensbeelden bieden een beperkte blik op de werkelijkheid én hebben vaak een direct effect op de beslissingen die genomen worden over het aansturen van het gedrag van burgers. Als de mensbeelden op onjuiste aannamen berusten, kunnen ze zeer negatieve gevolgen hebben. Dit maakt het urgent om aanpassingen te maken in de beleidspraktijk die het risico hierop verkleinen. We kunnen ons hiervoor baseren op inzichten uit nieuwe, gedragswetenschappelijke onderzoeksvelden, die in de laatste jaren steeds meer aandacht krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan *behavioural public administration* en *behavioural public policy* (zie Grimmelikhuijsen et al. 2016; Gofen et al. 2021 voor een overzicht) en de inzet van *Behavioural Insights Teams* op ministeries en bij andere overheden (Behavioral Insights Network Nederland (BIN NL) 2021). Dit is in lijn met Tiemeijer (2021) die ervoor pleit om gedragsinzichten ook stevig te funderen in beleidsvorming. Want: '[...] als daar besluiten worden genomen die haaks staan op de psychologie van mensen, gaat het vrijwel zeker fout' (p.7).

Een eerste aanbeveling vloeit rechtstreeks voort uit de bevinding dat mensbeelden vaak onbesproken en onbewust zijn: **maak mensbeelden bewust en expliciet**. Dat vergt van beleidsmakers dat zij bewust reflecteren op hun eigen positie en ideeën, in relatie tot de context waarin zij werken. De volgende vragen kunnen hierbij behulpzaam zijn:

- Op welke wijze hebben mijn denkbeelden, normen en waarden invloed op mijn assumpties en ideeën over het beleid(sprobleem) en de burgers op wie het betrekking heeft?
- Hoe verhouden mijn denkbeelden, normen en waarden zich tot die van anderen, zoals mijn collega's en de bewindspersoon voor wie ik werk?
- In hoeverre zijn mijn denkbeelden, normen en waarden afhankelijk van tijd en context gebleken? In welke opzichten ben ik veranderd?

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving publiceerde een essay (RVS 2021) over de macht van mensbeelden achter zorgbeleid en -uitvoering. Hij raadt beleidsmakers en uitvoerders aan om zichzelf een aantal vragen te stellen om hun beleid beter toe te snijden op de menselijke maat. Deze vragen zijn ook op andere beleidsterreinen toepasselijk en we halen ze daarom hier aan:

- Op welk mensbeeld is dit beleid gebaseerd?
- Welke mensen passen niet in dit mensbeeld en wat zijn voor hen de consequenties?
- Zijn die consequenties aanvaardbaar, en waarom wel of niet?

Om zichzelf te dwingen om over zulke vragen na te denken, doen beleidsmakers er wellicht goed aan een logboek over dit onderwerp bij te houden tijdens het proces van beleidsontwikkeling.

Beleidsmakers simpelweg oproepen om tijdens de beleidsontwikkeling stil te staan bij mensbeelden, is niet voldoende. Er zijn tevens hulpmiddelen nodig om mensbeelden

bespreekbaar te maken, te meer omdat mensbeelden veelal onderdeel zijn van een stille ideologie, en dus vaak onbewust zijn. De vraag is dan wat adequate hulpmiddelen kunnen zijn om mensbeelden bespreekbaar te maken en te verankeren in de beleidsvoorbereiding, en wat gedaan kan worden om stereotypisch denken tegen te gaan. Om dit gesprek aan te gaan en het onbewuste boven tafel te krijgen, bestaan er verschillende instrumenten die behulpzaam kunnen zijn. Een hiervan presenteren we hier als volgende aanbeveling:

bespreek mensbeelden openlijk in de groep die het beleid ontwikkelt, en gebruik daarvoor verschillende technieken, bijvoorbeeld gericht op *debiasing* (Nagtegaal et al. 2020). Een concreet voorbeeld van *debiasing* is: **nodig actief burgervisies en/of tegervisies van buiten uit**. In ieder geval zouden beleidsmakers moeten praten met leden van de doelgroep zelf (burgers op wie het beleid betrekking heeft) of hun vertegenwoordigers, inclusief – zo niet juist – degenen van wie mogelijk weerstand te verwachten is. Beleidsmakers kunnen ook gericht op zoek gaan naar sprekers van wie bekend is dat ze anders tegen de beleidskwestie (of de oplossing) aankijken. Het luisteren naar mensen met externe visies borgt dat er geluiden van buiten de eigen ‘bubbel’ te horen zijn.

Een andere techniek die een groep dwingt om van een afstandje naar de eigen mensbeelden en onbewuste aannamen te kijken is: **denk een ‘geen interesse’-scenario uit**. Beleidsmakers gaan dan bij zichzelf na wat er gebeurt als niemand in de doelgroep geïnteresseerd is in of enthousiast is over het beleidsplan. Beleidsmakers gaan er namelijk onbewust van uit dat burgers meer op hen lijken dan werkelijk het geval is (*illusion of similarity*; Hallsworth et al. 2018). Daardoor nemen ze aan dat veel mensen dezelfde mening en houding hebben als zichzelf. Bovendien overschatten ze hoeveel mensen het voorgenomen beleid zullen begrijpen en omarmen. Door zichzelf in een gedachtenexperiment te dwingen om ervan uit te gaan dat mensen juist anders zijn dan zichzelf, stimuleert dit alternatieve mensbeelden en legt het onredelijke aannamen bloot.

Een laatste techniek die goed van toepassing zou kunnen zijn, richt zich op verantwoording. Dit sluit aan bij het verantwoordingsbeginsel uit de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (BZK 2009) en de Behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman (2012). Een systematische literatuurreview van Aleksovskaja et al. (2019) laat zien dat verantwoordingsmechanismen inderdaad leiden tot beter beleid, en dat deze techniek daarbij kan helpen. De techniek behelst een (groeps)gedachtenexperiment: **stel je voor dat je ter verantwoording wordt geroepen** over het mensbeeld dat onder het beleidsplan ligt. Het kan om formele verantwoording gaan (zoals tegenover de Tweede Kamer), maar zeker ook om morele verantwoording (zoals tegenover een afvaardiging van de doelgroep). Welke argumenten zou je aanvoeren over de veronderstellingen ten aanzien van het gedrag van de doelgroep? Waar zijn deze argumenten op gebaseerd (literatuur, onderzoek, persoonlijke ervaring, vermoedens)? Zo’n expliciete doordenking en gezamenlijke bespreking zal leiden tot het besef dat sommige veronderstellingen en/of argumenten bijgesteld moeten worden. Ook kan duidelijk worden dat er informatie ontbreekt over de doelgroep die nodig is voor een goede beleidskeuze.

Dit laatste, het vooraf nadenken over de verantwoording van gehanteerde mensbeelden, zou men ook kunnen opnemen in de beleidspraktijk, bijvoorbeeld als **een onderdeel van**

ex-ante evaluatie. De inzet op een betere ex-ante evaluatie voorafgaand aan het inzetten van nieuw beleid is de afgelopen jaren al gegroeid, bijvoorbeeld via het instellen van het integraal afwegingskader (IAK; Rijksoverheid 2022):¹ ‘Hiermee zet het kabinet een belangrijke stap die bijdraagt aan een efficiënter, effectiever en transparanter ambtelijk en politiek besluitvormingsproces’ (TK 2010/2011, p. 1). In de laatste jaren is de nadruk verschoven naar inzicht in de resultaten van beleid en de benutting daarvan om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid én de bijbehorende transparantie te vergroten (TK 2020/2021C). De operatie ‘Inzicht in kwaliteit’ gaf hieraan nieuw elan. Gedragsverandering bij beleidsmakers wordt hierin expliciet als noodzakelijk aangemerkt en er zijn verschillende initiatieven ontplooid om een cultuuromslag te realiseren. Het opnemen in het IAK van inzichten die door de WRR (2017) naar voren zijn gebracht over het doenvermogen van de burger is hier een heel duidelijk voorbeeld van.² Het expliciet maken van mensbeelden heeft momenteel (nog) geen eigen plek in het IAK, maar kan daar ons inziens wel goed ingepast worden. Door mensbeelden onderdeel te maken van ex-ante beleids-evaluatie, krijgt het een plek binnen het grotere krachtenveld van beleid maken. Dit krachtenveld houdt in dat beleidsmakers onder politieke druk en tijdsdruk werken, binnen juridische en budgettaire randvoorwaarden, voortbouwend op bestaand beleid, in een voortdurend veranderende omgeving. Deze context maakt dat als beleidsmakers er niet expliciet aan herinnerd worden, het belang van deze reflectie wellicht ondergesneeuwd raakt.³

Noten

- 1 Op moment van schrijven wordt het IAK herzien en het zal in 2023 van naam veranderen naar Beleidskompas.
- 2 De zogenoemde ‘doenvermogentoets’ (zie Bovens en Keizer 2020). De kernvraag van deze toets luidt: Gaat de regeling uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers?
- 3 In een vervolgstudie op deze literatuurstudie zullen de auteurs in interviews met beleidsmakers uitgebreider stilstaan bij dit krachtenveld, en hoe mensbeelden daarin precies een plek hebben.

Slotbeschouwing

Dit essay brengt inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines bij elkaar. Het geeft daarmee een nieuwe blik op het concept ‘mensbeelden’ en de uitwerking daarvan in de beleidscontext. We hebben daarbij het concept mensbeelden bij beleid gedefinieerd als: ‘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)’. De integratie van de inzichten vertelt een verhaal waarin complexe situaties gemakkelijk kunnen leiden tot oversimplificatie van hoe beleidsmakers tegen burgers aankijken en dat dit onbedoelde, maar ook mogelijk verstrekkende gevolgen kan hebben.

Het mag duidelijk zijn dat mensbeelden bij beleidsmakers

- a lang niet altijd bij hen bewust zijn;
- b stereotypisch van aard zijn;
- c ingebed zijn in de ‘stille ideologie’ van de omgeving waarin men werkt en
- d door dit alles lastig te veranderen zijn.

De mensbeelden zullen meestal gradueel mee verschuiven met veranderingen in maatschappelijke waarden en politieke paradigma’s. Daarnaast bestaan er mensbeelden over specifieke groepen die sneller opkomen en verdwijnen, en die ook reactief kunnen zijn op eerdere onbedoelde beleidseffecten. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat de beleidsopgaven waar beleidsmakers aan werken, vaak complex zijn en moeten worden ontwikkeld in een context die voortdurend verandert en soms tegenstrijdige eisen stelt. De complexe, ambigue en onzekere omgeving waarin beleidsmakers hun werk moeten doen betekent dat beleidsplannen die in beginsel passend zijn, onderweg veranderen door externe krachten, zoals verschuivingen in politiek en maatschappelijk draagvlak, lobby’s van belangengroepen en maatschappelijke, economische, technologische en bestuurlijke ontwikkelingen. Ook wordt nieuw beleid vaak toegevoegd aan bestaand beleid, dat historisch geworteld is en niet zomaar overboord gezet kan worden (Streeck en Thelen 2005).

De mens is in werkelijkheid, zoals het openingscitaat van Solzhenitsyn al aangaf, zo prachtig divers, dat deze niet gereduceerd zou moeten worden tot simpele en schadelijke stereotypen. De kwestie is dus niet zozeer of sommige mensbeelden onjuist zijn, maar eerder dat mensbeelden sommige leden van de doelgroep tekortdoen of juist onterecht bevoordelen, omdat ze te weinig rekening houden met de variatie binnen de doelgroep (zie ook rvs 2021). Nu is het een utopie om te denken dat beleid ontwikkeld kan worden dat op zó een genuanceerd mensbeeld berust dat het voor elke geadresseerde volledig ‘klopt’. Ergens op het continuüm tussen deze twee uitersten moet een balans gevonden worden die voldoende recht doet aan verschillen, zonder dat het onwerkbaar wordt. In het bepalen van die balans is het nodig goed zicht te krijgen op de specifieke aannamen over

menselijk gedrag en de onderliggende drijfveren die er blijken te leven binnen beleidsdossiers.

Het zoeken van die balans begint met bewustzijn kweken dát mensbeelden een belangrijke rol spelen op een veelal onbewuste en impliciete manier. In het verlengde hiervan is het van belang dat een cultuur ontstaat waarbij men zich bewust wordt van mensbeelden achter beleid, deze openlijk bespreekt en zo nodig bijstelt. Leidende vragen hierbij kunnen zijn: ‘Doen de vereenvoudigingen in het mensbeeld nog wel recht aan de groepen burgers voor wie het beleid bestemd is?’ ‘Kloppen de aannamen over hoe deze mensen in werkelijkheid zijn?’ En ‘Wanneer en voor wie werken de mensbeelden onder dit beleid onterecht nadelig (of onterecht voordelig) uit?’

We hebben, geënt op gedragswetenschappelijke beleidsinzichten, enkele suggesties gedaan hoe dit gesprek over mensbeelden en de mogelijke consequenties daarvan gevoerd kan worden. Deze omvatten:

- maak mensbeelden bewust en expliciet;
- bespreek mensbeelden openlijk in de groep die het beleid ontwikkelt;
- nodig actief burgervisies en/of tegenvisies van buiten uit;
- denk een ‘geen interesse’-scenario uit;
- stel je voor dat je ter verantwoording wordt geroepen over het mensbeeld dat onder het beleidsplan ligt; en
- maak het expliciteren van mensbeelden onderdeel van de ex-ante evaluatie van beleid.

Geen van deze opties zijn al onderzocht in de beleidspraktijk als het gaat om hun effect op het effectief bijstellen van mensbeelden. We hopen dat toekomstig onderzoek hier meer licht op zal werpen.

Dit essay bood inzicht in de psychologische en sociologische mechanismen die verklaren waarom beleidsmakers er mensbeelden op nahouden en waarom die gekleurd en vaak gesimplificeerd zijn. Ook presenteerden we een conceptueel raamwerk, naar Schneider en Ingram (1990; 1993), van vier basale categorieën van burgers die verschillen in of zij zich naar de beleidsbedoeling willen en kunnen gedragen. Daarnaast bespraken we de vijf categorieën van beleidsinstrumenten die aansluiten bij deze dimensies en categorieën van burgers. Deze inzichten vormen een eerste relevante bouwsteen van ons SCP-project ‘Mensbeelden bij beleid’.

Het is evident dat er nog veel kennis ontbreekt over de exacte mechanismen waarlangs mensbeelden in de beleidspraktijk tot stand komen, en hoe zij beleid precies beïnvloeden. Dat is exact waar we meer zicht op willen krijgen met behulp van onze vervolgstudies. De eerste vervolgstudie is een beleidsanalyse, die bestaat uit een documentanalyse, interviews met beleidsmakers en focusgroepdiscussies. Hierbij bespreken we de bevindingen met hen. De focus ligt op *hoe* mensbeelden invloed hebben op beleid: langs welke wegen komen mensbeelden op verschillende plekken van het beleidsproces terecht, en welke intermediërende mechanismen spelen daarbij een rol? Uit de bevindingen zullen we

handelingsperspectieven destilleren, zodat de mechanismen waarlangs mensbeelden beleidsontwikkeling beïnvloeden waar nodig bijgestuurd kunnen worden. In een latere fase van het project onderzoeken we ook de burgervisies, om te weten te komen in hoeverre burgers zich herkennen in de mensbeelden die onder beleid liggen, en of een eventuele mismatch samenhangt met legitimiteit van beleid en vertrouwen in de overheid. Op het moment van schrijven (zomer 2022) lijkt er breed gedragen politiek besef te zijn dat het mensbeeld dat achter beleid schuilt, grote invloed kan hebben op de uitkomsten van dat beleid en op de levens van burgers. In het Coalitieakkoord (2021, p.5) wordt dat als volgt verwoord: ‘Het mag niet zo zijn dat mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur worden bestempeld.’ We lijken een bijzonder moment te treffen van bewustzijn over het doorgaans onbewuste. Dit gaat bovendien gepaard met een wil om politieke beslissingen en beleid voortaan op een eerlijker of reëler mensbeeld te baseren: ‘Wij willen het vertrouwen tussen burgers en overheid herstellen. Dat zal alleen gaan als de overheid betrouwbaar is, vertrouwen heeft in burgers en oog heeft voor de menselijke maat.’ (Coalitieakkoord 2021, p.1). Het realiseren van deze goede voornemens zal echter niet zonder slag of stoot gaan. Bewustwording en openlijke bespreking zijn hierin een essentiële eerste stap. Om de mens werkelijk centraal te stellen zullen wellicht meer, en mogelijk meer diepgaandere aanpassingen in de beleidsontwikkelingspraktijk nodig zijn. Ons vervolgonderzoek beoogt hier meer handvatten voor te ontwikkelen. We hopen evenwel met de inzichten uit dit essay al bij te kunnen dragen aan de mogelijkheden voor beleidsmedewerkers om mensbeelden te bespreken en bij te stellen. We verwachten in ieder geval dat meer bewustzijn van en reflectie op de eigen mensbeelden bij beleidsmakers en het vervolgens gezamenlijk bespreken van de aannamen die onder deze beelden liggen een eerste en noodzakelijke stap is voor effectiever en legitiemer beleid, dat meer recht doet aan de pluriformiteit van de Nederlandse burgers.

Literatuur

- Acciai, C. en G. Capano (2021). Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. In: *Public Administration*, jg. 99, nr. 1, p. 118-136.
- Aleksovska, M., T. Schillemans en S. Grimmelhuijsen (2019). Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. In: *Journal of Behavioral Public Administration*, jg. 2, nr. 2, p. 1-18.
- Allport, G.W. (1955). *Becoming: Basic Considerations for a Psychology of Personality*. New Haven: Yale University Press.
- Berger, P. en T. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- BIN NL (2021). *Rijk aan gedragsinzichten: editie 2021*. Den Haag: Behavioural Insights Netwerk Nederland.
- Boven, T. van (2011). Mensbeelden en Mensenrechten. In: A. van Kalmthout, T. Kooijmans en H. Moors (red.), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten* (p. 3-10). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bovens, M. en A.-G. Keizer (2020). *Doenvermogen: Van toets naar tools*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Brock, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving; Discoursanalyse van troonredes en regeringsverklaringen sinds de jaren zestig. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 43, nr. 4, p. 5-27.
- BZK (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Openbaar bestuur en Democratie.
- Coalitieakkoord (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025: 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Daigneault, P.-M., 2014, 'Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies'. *Journal of European Public Policy*, jg. 21, nr. 3, p. 453-469.
- Dovidio, J.F., M. Hewstone, P. Glick en V.M. Esses (2010). Prejudice, stereotyping, and discrimination: Theoretical and empirical overview. In: J.F. Dovidio, M. Hewstone, P. Glick en V.M. Esses (red.), *The SAGE Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. Londen: Sage Publishing Ltd.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, M. Versantvoort en L. Putman (2019). *Eind-evaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- EK (2020/2021). *Integraal wetgevingsbeleid*. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 25 juni 2021. Eerste Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 31731, nr. I.
- FRA, (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*. Luxemburg: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Gigerenzer, G. en R. Selten (red.) (2002). *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge MA: MIT Press.
- Gofen, A., A. Moseley, E. Thomann en R. Kent Weaver (2021). 'Behavioural governance in the policy process: introduction to the special issue'. *Journal of European Public Policy*, jg. 28, nr. 5, p. 633-657.
- Greenwald, A. en M.R. Banaji (1995). Implicit social cognition: attitudes, self-esteem, and stereotypes. In: *Psychological Review*, jg. 102, nr. 1, p. 4-27.
- Grimmelhuijsen, S., S. Jilke, A.L. Olsen en L. Tummers (2016). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. In: *Public Administration Review*, jg. 77, nr. 1, p. 45-56.
- Gunsteren, H. van (1998). *A theory of citizenship*. Oxford: Westview Press.
- Hallsworth, M., M. Egan, J. Rutter en J. McCrae (2018). *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*. Londen: The Behavioural Insights Team.
- Head, B. (2019). Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. In: *Policy and Society*, jg. 38, nr. 2, p. 180-197.

- Hertogh, M., W. Bantema, H. Weyers, H. Winter en P. de Winter (2018). *Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hjelle, L.A. en D.J. Ziegler (1992). *Personality Theories: Basic Assumptions, Research and Applications* (derde druk). New York: McGraw-Hill.
- Howlett, M. (2020). Policy instruments: Definitions and approaches. In: G. Capano en M. Howlett (red.), *A Modern Guide to Public Policy* (p. 165-177). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ingram, H., A. Schneider en P. deLeon (2007). Social Construction and Policy Design. In: Paul A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (p. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Kampen, T. (2021). *De mens centraal in de bijstand* (Movisie Participatielezing, 17 juni 2021). Geraadpleegd 22 juli 2021 via www.movisie.nl/artikel/waarom-moet-iemand-komen-bewijzen-dat-stofzuiger-kapot.
- Katz, D. en K. Braly (1933). Racial stereotypes of one hundred college students. In: *Journal of Abnormal and Social Psychology*, jg. 28, nr. 3, p. 280-290.
- Kelk, C. (2015). Veranderende mensbeelden van gedetineerden. Een kort historisch overzicht. In: *Justitiële verkenningen*, jg. 41, nr. 5, p. 81-96.
- Kelly, G. (1955). *The Psychology of Personal Constructs* (deel 1 en 2). New York: ww Norton.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levitt, S. en J. List (2008). Homo economicus evolves. In: *Science*, jg. 319, nr. 5865, p. 909-910.
- Merton, R.K. (1948). The self-fulfilling prophecy. In: *The Antioch Review*, jg. 8, nr. 2, p. 193-210.
- Michie, S., M. van Stralen en R. West (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. In: *Implementation Science*, jg. 6, nr. 42, p. 1-11.
- Montfort, C. van, A. Michels en W. van Dooren (2013). Stille ideologie in beleid en bestuur. In: *Bestuurskunde*, jg. 2013, nr. 2, p. 3-12.
- Nair, S. (2020). Addressing uncertainty and ambiguity in policymaking: advancements and dilemmas. In: G. Capano en M. Howlett (red.), *A Modern Guide to Public Policy* (p. 58-77). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Nagtegaal, R., L. Tummers, M. Noordegraaf en V. Bekkers (2020). 'Designing to Debias: Measuring and Reducing Public Managers' Anchoring Bias. In: *Public Administration Review*, jg. 80, nr. 4, p. 565-576.
- Nationale Ombudsman (2012). *Behoorlijkheidswijzer*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2015). *Burgerperspectief: Een manier van kijken. Verslag van de Nationale ombudsman over 2015*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2021). *Verkleurde beelden: Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. In: *Review of general psychology*, jg. 2, nr. 2, p. 175-220.
- Olejniczak, K., P. Śliwowski en F. Leeuw (2020). Comparing behavioral assumptions of policy tools. Framework for policy designers. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, jg. 22, nr. 6, p. 498-520.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2012). De ideologie van de intredende overheid. De staat als bondgenoot van (sommige) burgers. In: C. van Montfort, A. Michels en W. van Dooren (red.), *Stille ideologie: Onderstromen in beleid en bestuur* (p. 25-40). Den Haag: Boom Lemma.
- Pierce, J., Siddiki, S., Jones, M., Schumacher, K., Pattison, A. en Holly Peterson (2014). Social construction and policy design. A review of past applications. In: *Policy Studies Journal*, jg. 42, nr. 1, p. 1-29.
- Pool, E. (2021). *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract* (Van Slingelandt-lezing, 4 november 2021). Geraadpleegd 30 maart 2022 via www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/

2021/11/04/uitvoerbaar-beleid/Van+Slingelandtlezing+-+Nieuwe+bestuurscultuur+begint+bij+herijking+van+het+sociaal+contract.pdf.

- Putters, K. (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 30 juni 2022 via www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat.
- Romaioli, D. en S. McNamee (2021). (Mis)constructing social construction: Answering the critiques. In: *Theory & Psychology*, jg. 31, nr. 3, p. 315-334.
- Rijksoverheid (2022). Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Geraadpleegd 14 januari 2022 via www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving.
- Rooij, H. van, M. van Wessel en N. Aarts (2019). Over zelfredzame burgers gesproken. Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 46, nr. 4, p. 429-452.
- 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.
- Schneider, A. en H. Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A. en M. Sidney (2009). What is next for policy design and social construction theory? In: *Policy Studies Journal*, jg. 37, nr. 1, p. 103-119.
- Schroedel, J. en D. Jordan (1998). Senate Voting and Social Construction of Target Populations: A Study of AIDS Policy Making, 1987-1992. In: *Journal of Health Politics, Policy and Law*, jg. 32, nr. 1, p. 107-131.
- Sebrechts, M. en T. Kampen (2020). De bijstand als recht, ruil of gift. In: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn en E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 177-197). Amsterdam: Van Genneep.
- Secord, P. F. (1959). 'Stereotyping and favorableness in the perception of Negro faces'. In: *Journal of Abnormal and Social Psychology*, jg. 59, nr. 3, p. 309-315.
- Simon, H.A. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. In: *The American Economic Review*, jg. 49, nr. 3, p. 253-283.
- Simon, H.A. (1972). Theories of Bounded Rationality. In: C. McGuire en R. Randers (red.), *Decision and Organization*, (p. 161-176). Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Solzhenitsyn, Aleksandr (1976). Speeches to the British, 24 March 1976. In: A. Solzhenitsyn, *Warning to the West, Speeches 1975-6* (uitgave 2018) (p. 65-75). Londen: Penguin Random House.
- Streeck, W. en K. Thelen (2005). Institutional Changes in Advanced Political Economies. In: W. Streeck en K. Thelen (red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (p. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Swinkels, M. (2020). How ideas matter in public policy. A review of concepts, mechanisms, and methods. In: *International Review of Public Policy*, jg. 2, nr. 3, p. 281-316.
- Tajfel, H. (1974). Social identity and intergroup behaviour. In: *Social Science Information*, jg. 13, nr. 2, p. 65-93.
- Tiemeijer, W., 2021, *Begrensde burgers: Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- Tummers, L. (2019). Public policy and behavior change. In: *Public Administration Review*, jg. 79, nr. 6, p. 925-930.
- TK (2010/2011). *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 14 april 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 29515, nr. 330.
- TK (2020/2021a). *Ongekend onrecht*. Brief van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van 17 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.
- TK (2020/2021b). *Klem tussen balie en beleid*. Bijlage bij brief van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisatie van 21 februari 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35387, nr. 2.

- TK (2020/2021c). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën van 10 maart 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 31865, nr. 184.
- Uitkeringstrekkers (z.d.-a). In: *Van Dale Online*. Geraadpleegd 6 januari 2022 via www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/uitkeringstrekkers#.YdbjuMeZNaQ.
- Uitkeringstrekkers (z.d.-b). In: *Nederlandse Encyclopedie*. Geraadpleegd 6 januari 2022 via www.encyclo.nl/begrip/uitkeringstrekkers.
- Vrooman, C. (2022). *De veranderende verzorgingsstaat: Visies, elementen en vragen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage A Onderzoeksmethode van de literatuurreview

Voor deze literatuurreview hebben we allereerst breed gezocht naar mensbeelden in literatuurdatabases en op internet, onder andere in Google Scholar. Dit gaf ons een eerste indruk van de literatuur waarin vaak over mensbeelden gesproken wordt, en van de interpretaties en definities die daarin gangbaar zijn. Er bleek geen vergelijkbare Engelse term voor het concept te zijn. Dat wil zeggen, er zijn wel degelijk woorden die ermee verwant lijken, maar een letterlijke vertaling in het Engels, zoals ‘human image’ of ‘human nature’ is, zeker binnen de context van beleid, niet terug te vinden in de literatuur. Daarom diende deze eerste exploratieve fase ook om alle termen voor en synoniemen van ‘mensbeelden’ bij elkaar te zetten en zodoende een Nederlandse en Engelse *longlist* van zoektermen aan te leggen. Deze lijst vulden we verder aan met zoektermen uit (vak)woordenboeken en thesauri.

Hierna combineerden we alle gevonden zoektermen in *search strings* die we invoerden in twee literatuurdatabases: Scopus en Web of Science. Uit de opbrengst van deze *search* voor publicaties vanaf het jaartal 1950, gecombineerd met de oogst van de eerste exploratieve acties, legden we een groslijst aan, waaruit we vervolgens een verzamellijst van kerndocumenten identificeerden. Deze kerndocumenten waren de publicaties die rechtstreeks raakten aan de onderzoeksvragen van onze review. Vervolgens voerden we op deze kerndocumenten een voorwaartse (kerndocument wordt geciteerd door) en achterwaartse (citaties in het kerndocument) sneeuwbal-zoekactie uit om aanvullende publicaties te vinden. Op basis van bestudering van de abstracts zijn in totaal 203 publicaties integraal gelezen in de periode juli-december 2021 en verwerkt in een review. We hebben ieder afzonderlijk al deze artikelen bestudeerd, en samenvattingen in een basisdocument genoteerd. We overlegden kritisch over onze bevindingen. In de maanden daarna werkten we dit basisdocument om tot een gezamenlijk, pluriform essay waarin inzichten uit verschillende disciplines gecombineerd zijn. Al doende kwamen we nog meer relevante literatuur tegen: door verder te zoeken naar aanleiding van gesprekken, suggesties van meelezers en het bijhouden van de vakliteratuur. Die literatuur hebben we eveneens verwerkt. We bespraken het essay diepgaand met andere leden van het scp-projectteam Mensbeelden bij beleid, en met leden van de bij het project ingestelde leescommissie.

Voorbeeld van search string in Scopus

```
TITLE-ABS-KEY ( {Concept of man} OR {Concept of citizen} OR {Human concept} OR {Vision of man} OR {Vision of human} OR {Vision of citizen} OR {Model of the citizen} OR {Human model} OR {Model of man} OR {Image of the citizen} OR {image of man} OR {human image} OR {Ideal citizen} OR {Human ideal} OR {Ideal of man} OR {View of man} OR {View of human being} OR {View of the citizen} OR {Portrayal of man} OR {Portrayal of human} OR {Portrayal of the citizen} OR {Perception of man} OR {Perception of human} OR {Perception of the citizen} ) AND TITLE-ABS-KEY ( government* OR "public policy" OR "public administration" OR politic* ) AND PUBYEAR > 1950 AND ( LANGUAGE ( english ) OR LANGUAGE ( dutch ) ) AND ( LIMIT-TO ( SUBJAREA , "SOCI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "ARTS" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "PSYC" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "ECON" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "DECI" ) )
```