



‘Soms pakt het anders uit dan je denkt’

Toepassing van gedragskennis in beleid

Tekst **Marc Notebomer en Ellen Röling**
Beeld **Aad Goudappel**

De afgelopen jaren hebben we een schat aan ervaring opgebouwd over hoe je gedragswetenschap kan inzetten in overheidsbeleid, bijvoorbeeld hoe je mensen kan bewegen om hun belasting te betalen. ‘De volgende stap is om breed en langdurig de vinger aan de pols te houden: sommige beleidsinterventies hebben maar kortdurend effect, of alleen in bijzondere situaties. Andere hebben belangrijke verborgen bijeffecten.’

An het woord is Robert Dur, hoogleraar economie aan de Erasmus School of Economics in Rotterdam. Hij was een van de gastsprekers tijdens de tweede editie Dag van het gedrag, die in oktober werd georganiseerd door het Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL), een samenwerkingsverband van alle ministeries voor de toepassing van gedragskennis. ‘*Nudging* (het beïnvloeden van gedrag, een duwtje in de goede richting geven) is in korte tijd heel populair geworden,’ zegt Dur. ‘Nederland is op dit terrein een koploper in Europa. Samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland en Frankrijk staan we in de top 5.’ Dur ontwikkelt en verfijnt gedragseconomische theorieën en toetst deze in de praktijk. Vaak in samenwerking met het bedrijfsleven, gemeenten en ministeries. Zo deed hij onderzoek in de Tarwewijk in Rotterdam. Het onderwerp? Hoe kun je ervoor zorgen

‘Nederland is een van de koplopers in Europa als het om *nudging* gaat’

dat de inwoners hun huis- en grofvuil niet constant op straat zetten? Dur: ‘Een oplossing was om het vuil minder vaak op te halen. Dat kwam op vanuit de uitvoering met het idee: we maken het mensen te gemakkelijk. Uiteindelijk bleek dat heel slecht te werken. Er werd nog veel meer vuil buiten gezet dan voor het experiment. We dachten eerst nog: dat is een kortetermijneffect. Maar na drie maanden hebben we het opgegeven.’ ‘Vervolgens zijn we gaan testen of het zin had om langs de deuren te gaan en bewoners op hun verantwoordelijkheid aan te spreken.



Robert Dur
is hoogleraar economie aan de Erasmus School of Economics in Rotterdam



Owain Service
is CEO van BI Ventures, onderdeel van het Britse Behavioural Insights Team (BIT)



Erik-Jan van Dorp

Ambtenaren zijn gewoon mensen

Ambtenaren denken anders over de effecten van overheidsbeleid dan buitenstaanders. Dat is niet zo gek. Onlangs observeerde ik een vergadering van ambtenaren van een ministerie, fiscaal adviseurs, accountants en publieke bestuurders – een bont gezelschap. Het onderwerp van de ochtend was een nieuwe belasting die elders was bedacht, maar plotseling ook voor de organisaties van de aanwezige bestuurders bleek te gelden. Een typisch voorbeeld van een onbedoeld en tevens voor velen ongewenst neveneffect. Ongewenst, maar daarom niet minder reëel. De voorzitter opent vlot met de mededeling dat hij niet tot in detail weet 'hoe het zit' en dat hij graag geïnformeerd wil worden. Van alle kanten komt er respons. Zoals gebruikelijk in deze kringen valt al snel de term 'de bedoeling'. 'Dit kan toch niet de bedoeling zijn!'

Als vanuit het niets slaat de sfeer om. Een bestuurder gaat staan en zegt met overslaande stem dat zijn domein al eeuwen bestaat. Hij is ontstemd over het feit dat ze 'nu nog' over de belasting moeten praten. Terwijl hun eigenlijke bestaansredenen – 'de bedoeling' – zo belangrijk is. Ofwel, die heffing moet van tafel! Het wordt met fronsende verbazing ontvangen. Tijdens zijn *cri de coeur* loopt hij door de zaal en deelt een boek uit aan de twee hoogste ambtenaren in de zaal, die het zonder iets te zeggen aannemen.

De voorzitter reageert geïrriteerd: 'Gaan we stellingen roepen? Of denken over oplossingen?' Een andere topambtenaar kan even later richting de bestuurder *good cop* spelen, met een compliment: 'Goed dat je het op tafel legt.' De emotie verdwijnt daarna snel naar de achtergrond en wordt geabsorbeerd door de uniforme blauwe tweedelige pakken. Het vervolg gaat over het herinterpreteren van de wettekst. Alsof er niets is gebeurd.

Max Weber schreef 100 jaar geleden al over ambtenaren als *dispassionate professionals*. Verstokt van emotie en aanzien des persoon zouden zij hun rationele werk doen. Dat is wat mij betreft flauwekul, het zijn natuurlijk gewoon mensen. Tegelijkertijd zijn (top)ambtenaren wel vaak getrouwd met de institutionele logica's van de wereld waarin zij werken. Waar onbedoelde effecten van beleid voor buitenstaanders al snel absurd zijn, tonen topambtenaren begrip voor de maatregel, maar balen ze van de onbedoelde effecten. In plaats van 'direct afschaffen' denken zij aan 'herinterpreteren' en aan 'opnieuw afstemmen' of het een volgende keer beter doen. Dat is net een andere reactie.

Dat is zoals gezegd niet gek – zij zijn onderdeel van die wereld. Net zoals anderen dat niet zijn. Een klassiek Amerikaans inzicht is hier van toepassing: *Where you stand depends on where you sit*.

Erik-Jan van Dorp (departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, USBO, UU) observeert topambtenaren in hun natuurlijke habitat. Hij schrijft een etnografisch proefschrift over de regels, routines en rituelen van ambtelijke en bestuurlijke leiders. Het ministerie van BZK is partner in dit project. Meer informatie? Mail g.h.vandorp@uu.nl

‘We helpen mensen om beter te presteren’

Dat had wel enig effect maar het was te arbeidsintensief en te duur. Uiteindelijk bleek dat strengere handhaving het beste werkte. Door grote gele stickers te plakken en hogere boetes uit te delen ging de bijplaatsing met 30 procent naar beneden.’

Dur: ‘Vroeger zouden we zeggen: we besteden een half miljoen en gaan het op die of die manier doen. In het geval van de rechtse politieke partijen: we gaan streng handhaven; wie niet horen wil, moet maar voelen. In het geval van de links partijen: we gaan nog eens in gesprek en leggen het nog eens uit. Nu gaan we terug naar de politiek met een duidelijke boodschap over wat werkt en niet. Zo ontstaat er gemakkelijker consensus: laten we doen wat werkt.’

Breder

Op deze wijze is er een schat aan ervaring opgebouwd over hoe je gedragswetenschap effectief in kan zetten in overheidsbeleid. Het is volgens Dur belangrijk om deze ervaring nog verder uit te bouwen, maar vooral ook om breder te kijken naar wat de effecten van gedragsinterventies zijn. Die kunnen namelijk anders uitpakken dan je van tevoren denkt.

‘Soms werken dingen niet zo goed als je van tevoren had bedacht en soms beter,’ zegt ook Owain Service van het Britse Behavioural Insights Team (BIT) en net als Robert Dur gastspreker op de Dag van het Gedrag. ‘Of iets werkt wel bij het ene onderwerp, maar niet bij het andere, of heeft onbedoeld een negatief neveneffect. We wilden bijvoorbeeld energiebesparing stimuleren door mensen te vertellen dat hun buurman meer of juist minder energie verbruikt. Dat had als ongewild effect dat we bij mensen met de laagste energierekening een toename in verbruik zagen. ‘Als de buurman meer verbruikt, mogen wij ook wel een beetje meer stoken.’ Dat ongewenste effect hebben we ondervangen door mensen met een laag verbruik te prijzen: blijf zo doorgaan!’

Service is CEO van BI Ventures, een onderdeel van het BIT dat zich richt op het bouwen van schaalbare digitale producten die sociale problemen aanpakken. ‘Binnen het BIT hebben we ontdekt hoe we mensen kunnen helpen om betere keuzes te maken,’ zegt hij. ‘Die kennis willen we breed inzetten, zodat zo veel mogelijk mensen hiervan kunnen profiteren. Dat doen we onder meer door nieuwe technologie te ontwikkelen die brede toepassing mogelijk maakt.’ Een praktisch voorbeeld is de *study supporter*. Service: ‘Uit ons onderzoek blijkt dat leerlingen eerder bereid zijn zich in te zetten voor school of studie als iemand ze daarbij ondersteunt, een studiesupporter.

Die studiesupporter kan iemand zijn uit hun eigen sociale netwerk en die het leuk vindt om iemand te helpen en aan te moedigen naar school te gaan. We hebben nu een platform voor scholen ontwikkeld, dat dit mogelijk maakt. Stel ik wijs jou aan als mijn studiesupporter. Dan kan je via het platform een sms ontvangen zoals: ‘Hey, volgende week heeft Owain een toets. Misschien kun je hem vragen of hij hulp nodig heeft.’ Het platform heeft al 60.000 gebruikers.’ ‘Als je iemand iets wilt laten doen, zegt Service, ‘zorg dan bijvoorbeeld dat het gemakkelijk wordt. In het Verenigd Koninkrijk moet iedereen z’n pensioen zelf regelen, maar veel mensen doen dat niet. Sinds 2008 wordt iedereen die een baan heeft via de werkgever automatisch aangemeld bij een pensioenfonds. De werkgever draagt de premie af. Wil je dat als werknemer niet, dan is er een opt-out-mogelijkheid. Het resultaat is dat 92 procent het pensioenfonds via de werkgever accepteert. Want dat is een stuk makkelijker, dan zelf je pensioen regelen.’

Gewenst effect?

Nudging kan dus een effectieve methode zijn om met ‘een klein duwtje in de rug’ bepaald gedrag te bevorderen. Maar hoe staat het met de ethiek ervan? ‘Toen we begonnen met dit werk waren veel mensen sceptisch,’ zegt Service. ‘Is het wel ok dat de overheid mensen manipuleert zodat ze bepaald gedrag vertonen? Maar er is meer begrip als we uitleggen dat we mensen helpen om beter te presteren. Het uitgangspunt is dat de interventies erop gericht zijn om mensen te helpen. En uit wereldwijd onderzoek blijkt dat mensen daar achter kunnen staan.’

‘Mensen waren ook sceptisch over onze testmethode, waarbij we grootschalig op ‘echte’ belastingbetalers testen zonder dat ze hiervan op de hoogte zijn. Wij denken echter dat het problematischer is als we interventies niet grootschalig testen en vervolgens ontdekken dat ze niet het gewenste effect hebben.’ Over dat gewenste effect wil ook Dur nog graag iets kwijt. ‘Als het gaat om het toepassen van gedragskennis in beleid, zijn er geen kant en klare oplossingen. Het generaliseren van resultaten is bijzonder lastig. Of de aanpak in de Tarwewijk zou werken in de rest van Rotterdam? Dat durf ik niet te zeggen.’ Hij waarschuwt overheidsorganisaties voor commerciële partijen en consultancy bureaus. ‘Die willen je vaak het tegenovergestelde laten geloven. Maar uiteindelijk is er maar een oplossing: en dat is zelf uitproberen! Lachend: bij voorkeur met de hulp van een onderzoeker die de luxe kent van de eerste geldstroom.’ ■

Voor meer informatie:
www.binnldagvanhetgedrag.nl
<https://omooc.nl/moocs>
slim-beleid-gedragskennis-in-de-praktijk/