

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Met kennis van gedrag beleid maken

De gedragsteams bij de ministeries zijn degene die tegen de oude beleidsstroom in durven te zwemmen, die de bestaande orde kietelen, met als doel: beter beleid maken, om mensen betere beslissingen te laten nemen. Er moet geen sprake zijn van verkoop van beleid met communicatie als instrument, maar van intrinsiek draagvlak door tijdige en open communicatie, door betrokkenheid. Niet technocratisch, maar democratisch.

door Hanne Bikker De auteur werkt bij CAPP, bureau voor strategie en bestuur. Hij was ruim 25 jaar actief als adviseur en manager op het snijvlak van beleid en communicatie, de laatste twee jaar als strategisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de laatste functie was hij actief lid van BIN NL.

Nudging is zo oud als de weg naar Rome en dat de overheid zich met gedragsbeïnvloeding bezighoudt mag ook geen verrassing zijn. De staat grijpt iedere dag in het leven van mensen in. Burgers, bedrijven, groeperingen, belangenorganisaties: allemaal zitten ze in het vizier van de overheid, en andersom gelukkig ook. ‘Mensen duwtjes in een gewenste richting geven, gebeurt al sinds ze in China ver voor Christus verleidelijke deuntjes op bamboefluiten speelden om de omzet in zoetigheid te stimuleren’, schreef Sheila Sitalsing in het najaar van 2016 in *de Volkskrant*.¹ De vraag of nudging is toegestaan is terecht, maar het antwoord erop is eenvoudig: ja, met een zekere terughoudendheid. Immers, bij álle ingrijpen is de overheid aan regels gebonden.

Laten we echter eerst kijken naar de recentste ontwikkelingen bij de rijksoverheid. Wat doen de ministeries?

BIN NL: alle ministeries

In 2008 publiceren Richard Thaler en Cass Sunstein hun boek *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*.² De Amerikaanse president Obama en de Britse premier Cameron installeren al snel kleine nudging-units om de adviezen in de praktijk te toetsen. In Nederland is het vooral de WRR die het gedachtegoed duurzaam omarmt en sinds 2009 in handzame publicaties en adviezen voorlegt. In december 2014 neemt het kabinet-Rutte II de buitenlandse lessen en de adviezen van de eigen raden over wanneer het stelt dat er veel te winnen is door gedragskennis te benutten in het gehele beleidsproces. Dit kan door departementale pilots en interdepartementale samenwerking, door transparant te zijn over de inzet van nudges

en door rekening te houden met de door mensen ervaren keuzedruk. Dat zijn heldere uitgangspunten.

BIT UK

In 2010 installeert premier Cameron in 10 Downing Street The Behavioural Insights Team. Dit team is inmiddels verzelfstandigd en telt honderdvijftig medewerkers in vier landen. Het werkt samen met gemeenten, bedrijven en ngo's en richt zich veelal op kleinschaliger problemen: parkeerboetes betalen, woningsisolatie aanbrengen. Voor iedere interventie hanteert het een simpele stelregel: de interventie dient eenvoudig, aantrekkelijk, sociaal en tijdig te zijn (*easy, attractive, social, timely*; kortweg EAST).³

De samenwerking tussen de elf ministeries in ons land krijgt in 2014 vorm in het (ook weer naar Engels voorbeeld) Behavioural Insights Netwerk Nederland, BIN NL. Het netwerk promoveert de titel van een van de WRR-adviezen tot zijn opdracht en motto: 'met kennis van gedrag beleid maken'.⁴

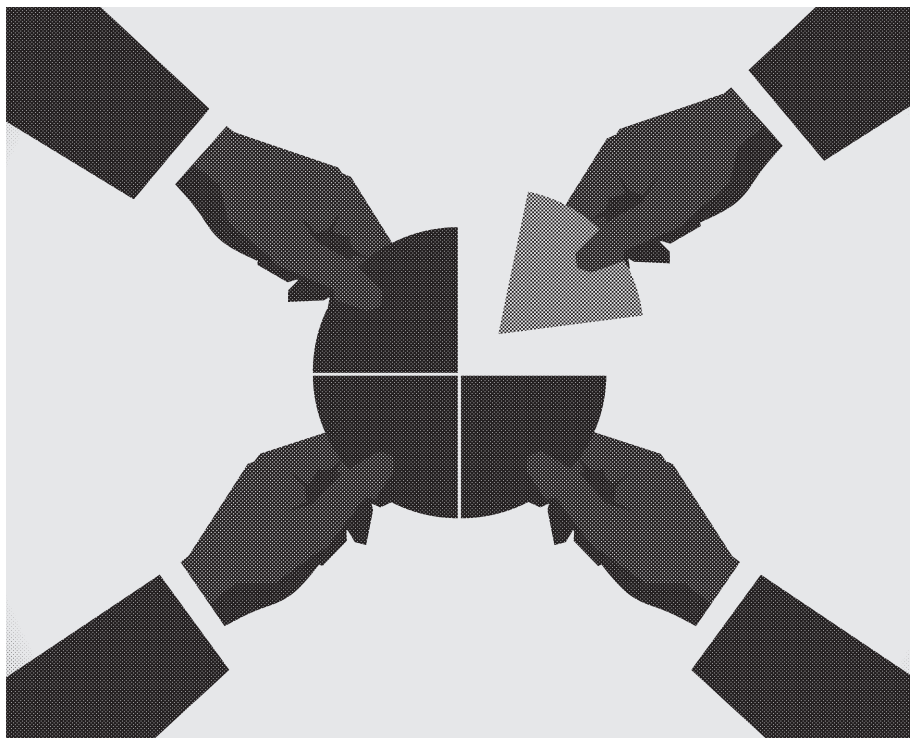
In de eerste drie jaar bestaat de samenwerking uit overleg, kennisdeling in maandelijks lunchlezingen en gezamenlijk onderzoek, het delen van bestaande instrumenten, het verbreden van het onderzoekspalet, en deelname aan (internationale) congressen. In november 2017 volgt een overzicht van de resultaten van de eerste drie jaar: *Rijk aan gedragsinzichten*.⁵ Tevens wordt op 23 november 2017 de eerste Dag van het gedrag georganiseerd, een landelijk congres met dertig deelsessies (over schuldenproblematiek, bijvoorbeeld) en bijna vierhonderd deelnemers.⁶

Is het nieuw? Nee en ja. Een discipline als communicatie en wetenschappen als de sociologie en de psychologie hebben al langer hun inbreng in beleid, met aandacht voor relaties en gedrag, voor het verschil tussen weten en doen, tussen willen en kunnen. Directe en indirecte gedragsbeïnvloeding staat al decennia centraal in de communicatie van de rijksoverheid, en transparantie is in de overheidscommunicatie een zelfregulerende, principiële voorwaarde: de overheid moet altijd als afzender herkenbaar zijn; stiekeme beïnvloeding is niet toegestaan. Tegelijkertijd is de hernieuwde en bredere aandacht voor daadwerkelijk gedrag te prijzen en hard nodig, want de eigen beleidsbubbel vertroebelt na verloop van tijd de blik op de werkelijkheid van alledag in het leven van onder anderen vrijwilligers, ondernemers, mantelzorgers, sporters en patiënten.

Voorbeelden en lessen

Naast al het goede werk dat bijvoorbeeld de Belastingdienst op gedragsgebied al jaren doet (namelijk het makkelijker maken) en de toenemende professionalisering in campagnemanagement (voorheen Postbus 51, weet u nog?), verschuift de toepassing

*De eigen beleidsbubbel
 vertroebelt de blik op de
 werkelijkheid van alledag*



Bron: iStock

van gedragskennis naar beleids- en kennisdirecties. Bij alle departementen zijn kleine teams actief. Drie sprekende voorbeelden van gedragsinterventies:

- Defensie: door Malinezen aan te spreken op hun familie, een belangrijke waarde, en met beeld te communiceren, lukte het om het aantal achtergebleven berrmbommen drastisch te verminderen.
- ocw (met DUO): door het verwijderen van de keuzeoptie ‘maximaal’ en door het te lenen bedrag te verminderen, neemt het aantal studenten met problematische schulden sterk af.
- vws (met AZ): door de zichtbare inzet van posters, schapkaarten en kassabalken tonen meer jongvolwassenen spontaan hun ID-bewijs bij het kopen van sterke drank.

Deze voorbeelden geven een glimp van wat er allemaal gebeurt; een volledig overzicht vindt u in het eerdergenoemde *Rijk aan gedragsinzichten*. De voorbeelden laten ook zien dat het toepassen van gedragskennis in kleine stapjes gaat.

Na drie jaar praktijkervaring trekt BIN NL voor zichzelf vijf lessen.⁷ We benoemen ze hierna kort:

- Stilstaan bij gedrag loont. Neem de tijd voor een gedegen gedragsanalyse; doorgrond het beleidsvraagstuk.
- Vermijd ‘jumping to solutions’. Een gedegen gedragsanalyse kan onverwacht nieuwe aanknopingspunten voor beleid geven.

- De context luistert nauw. Kleine veranderingen in de omgeving kunnen grote gevolgen hebben. (Zie het voorbeeld van OCW en DUO: een persoonlijke brief bleek aanzienlijk meer effect te hebben dan een zakelijke.)
- Proberen is leren. Papier is geduldig, de praktijk weerbarstig; begin op kleine schaal.
- Samen kom je verder. Investeer tijd en geld in netwerken met gedragsexperts en gespecialiseerde bureaus.

In veel projecten en campagnes wordt ook de kracht van taal gebruikt. Zo nodigde het Ministerie van BZK in de campagne voor de verkiezingen kiesgerechtigden als volgt uit: ‘Kom stemmen’ (in plaats van ‘Ga stemmen’). Ook werd het ‘Neem je ID-bewijs mee’ in plaats van ‘Vergeet je ID-bewijs niet’ – vergeten iets niet te doen is best lastig. De kracht van netwerken en samenwerken stond centraal in projecten over de *biobased economy* (EZ) en over krimpgebieden (BZK).

Het is de kunst om nudging niet als het nieuwste trucje te zien, maar als een combinatie van eerdere inzichten en de toepassing daarvan, steeds met de ontvanger van beleid centraal. Want goed beleidsontwerp volgt de drie simpele wetten van *design thinking*: begin bij de klant, maak prototypes, durf te falen.

De betere keuze

Bij Thaler en Sunstein is een nudge ‘ieder aspect van de keuzearchitectuur dat gedrag van mensen op een voorspelbare manier verandert zonder opties uit te sluiten of hun economische prikkels te wijzigen’ (mijn vertaling). Ze onderbouwen hun pleidooi met het libertair-paternalistische ‘making better choices’. Maar wie bepaalt dan die betere keuze? En in wiens voordeel? Sunstein zelf werkt dit uit in *The ethics of influence*.⁸ Een belangrijke toevoeging is ‘as judged by themselves’: mensen moeten altijd de keuzevrijheid kennen en behouden. Hij schrijft: ‘Keuzearchitecten moeten perfectionisme ten principale afwijzen. Want de keuzearchitect weet minder dan degenen wier levens op het spel staan.’ En: ‘Nudges moeten de navigeerbaarheid verbeteren door sociale situaties makkelijker beheersbaar te maken.’

Meerdere lenzen

Je kunt je niet níét gedragen, zei psycholoog Paul Watzlawick al.⁹ Iedereen gedraagt zich, en economie en recht kijken naar dit gedrag. Maar versimpelde ideeën verworpen tot versimpelde beleidstheorieën en eenduidig, lineair beleid, terwijl de wereld, de mens en gedrag complexe, niet-lineaire systemen zijn. Een grondige analyse van het gedrag en de context is nodig. Complexiteit dient begrepen te worden, ontrafeld, vereenvoudigd – maar niet platgeslagen. Spelenderwijs, in kleine stappen, nieuwsgierig en onderzoekend, kunnen we beleid aanpassen en verbeteren. De homo economicus is dood, leve de homo ludens.

Volgens Habermas wordt de leefwereld van mensen gekoloniseerd door de subsystemen van economie (lees: geld) en staat (lees: macht).¹⁰ Beleidsmakers die denken vanuit deze subsystemen verliezen daarmee de blik op de leefwereld, het dagelijkse reilen en zeilen, het doen én het laten. Nudging in enge zin, opgevat als trucje, leidt tot verdere kolonisatie. Ik pleit voor het toepassen van gedragskennis om de relatie en de communicatie tussen burger en bestuur te versterken. Nudging als duwtje in de goede richting, altijd met oog voor de balans tussen algemeen en individueel belang.

Gedragskennis laat beleidsmakers door meerdere lenzen naar de werkelijkheid kijken. Dat is niet eenvoudig, want de maatschappij is wat sociologen een hyperobject noemen: zo groot en omvangrijk dat niemand het geheel kan overzien of kennen. Iedere situatie vraagt dus om bescheidenheid en een brede blik: ook putten uit psychologie, psychiatrie, sociologie, antropologie, communicatie, complexiteit, biologie, neurowetenschap.

Bovendien ligt er een berg aan waardevolle niet-wetenschappelijke gedragskennis voor het oprapen in film, toneel, poëzie, muziek. Veel gedrag is niet gebaseerd op (parate) kennis en rationaliteit, maar op intuïtie en instinct – tegen beter weten in. Ons reptielenbrein is en blijft ouder en krachtiger dan onze neocortex. Gedrag is gelaagd. En waar blijft de ziel?¹¹

Blijkbaar zijn een econoom (Thaler) en een jurist (Sunstein) nodig, en dan ook nog twee Amerikanen, om de overheid wakker te kussen. Communicatie als bron van gedragskennis wordt hier nog te veel ingezet als verlengstuk van de politieke baas in plaats van als middel om goed beleid te maken en de burger bij de totstandkoming ervan te betrekken. De waan van de dag overschaduwet het denken over de langere termijn en de reflectie, terwijl juist communicatief handelen het optreden van de overheden veel sterker kan maken.

Kietelen

In zijn regeerakkoord wil het kabinet-Rutte III schuld en armoede tegengaan – ‘Om escalatie van schulden te voorkomen, wordt meer ingezet op direct contact met schuldenaren. De stapeling van boetes vanwege te laat betalen en bestuursrechtelijke premies wordt gemaximeerd. Mogelijkheden voor betalingsregelingen worden uitgebreid’¹² – maar in de in mei 2018 gepresenteerde aanpak¹³ spant het kabinet het paard achter de wagen: het wordt voor schuldenaren makkelijker om boetes en schulden te betalen. Het grootste probleem is echter het *ontstaan* van schulden en computergestuurde stapeling van boetes; de menselijke maat is nog ver weg. Bovendien maakt deze aanpak niet het eenvoudige onderscheid in al dan niet willen en al dan niet kunnen betalen. Wie wel *kán* maar niet *wíl* betalen, verdient een radicaal andere aanpak dan wie wel *wíl* maar niet *kán*. Vooralsnog laat een wantrouwige overheid hier een kans liggen: de woorden zijn sympathiek, maar de analyse is te dun en de maatregelen zijn onvoldoende. Dat kan beter.

Mag je nudging inzetten? Mag je de keuzearchitectuur aanpassen, zoals DUO deed bij de studieleningen? Ja, als je een website bouwt, keuzeoptyes formuleert en die na een tijdje wilt verbeteren, tot wederzijds voordeel, dan mag dat. Mag de overheid nudges misbruiken of stiekem toepassen? Neen, en dat gebeurt ook niet. De ambtenaren, adviseurs en academici die ik de afgelopen jaren heb gezien en

gesproken, werken iedere dag hard en verstandig aan het verbeteren van beleid. In kleine stapjes, in de goede richting. En alle suggesties om het nog beter te doen zijn welkom.

Kan het dan beter? Zeker. Neem de donorwet, al is het initiatief hier eerder politiek dan bestuurlijk. Het is de vraag of een automatisch 'ja' in de registratie leidt tot meer donaties, tot meer matches en tot meer geslaagde operaties. Zoals het ook een vraag is of een liberale partij zich in het harnas van de staat moet wurmen om te beslissen over mijn lichaam wanneer ik dat zelf niet kan of niet wil.

Gaat de nudge van het omdraaien van de standaardoptie hier dan te ver? Als we dat echt vinden, kunnen we dat wellicht in een referendum laten weten. In ieder geval dient de burger als ontvanger of 'klant' van beleid veel meer aandacht te krijgen, niet als doelgroep, maar als

publieksgroep, als gesprekspartner. Er moet geen sprake zijn van verkoop van beleid met communicatie als instrument, maar van intrinsiek draagvlak door tijdige en open communicatie, door betrokkenheid. Niet technocratisch, maar democratisch.

De gedragsteams bij de ministeries zijn die mensen die tegen de oude beleidsstroom in zwemmen, die bestaande reflexen en gebruiken tegen het licht houden en beleidsmakers uitdagen om meerdere lenzen op te zetten. Bij het kietelen van de bestaande orde hebben ze maar één doel: beter beleid maken om mensen betere beslissingen te laten nemen.

De burger dient als ontvanger of 'klant' van beleid veel meer aandacht te krijgen, niet als doelgroep, maar als publieksgroep, als gesprekspartner

-
- 1 Sheila Sitalsing, 'Gedragbeïnvloeding almaar subtieler en preciezer', *de Volkskrant*, 17 oktober 2016.
 - 2 Richard H. Thaler en Cass R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008. (Herziene en uitgebreide editie: Londen: Penguin, 2009.)
 - 3 Zie <https://www.behaviouralinsights.co.uk>
 - 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.
 - 5 Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL), *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2017*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2017.
 - 6 Zie <https://www.binnldagvanhetgedrag.nl>
 - 7 BIN NL 2017, pp. 45-47. Hier worden de vijf lessen uitgebreid toegelicht.
 - 8 Cass R. Sunstein, *The ethics of influence. Government in the age of behavioral science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
 - 9 Paul Watzlawick, *Pragmatics of human communication. A study of interactional patterns, pathologies, and paradoxes*. New York: Norton, 1967.
 - 10 Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981.
 - 11 Bert Keizer, *Waar blijft de ziel?* Rotterdam: Lemniscaat, 2012. Zie ook Marjan Slob, *Hersenbeest. Essay*. Rotterdam: Lemniscaat, 2016.
 - 12 vvd, cda, d66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag, 10 oktober 2017, p. 27.
 - 13 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Bijlage 1. Actieplan brede schuldenaanpak*. Den Haag: Ministerie van szw, 2018.