

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](http://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](http://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](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De makelaarsmachinerie achter gedragsbeleid

In een wereld waarin wetenschappelijke waarheid er ogenschijnlijk minder toe doet, kan de recente inzet van gedragswetenschappen bij de totstandkoming van beleid vreemd overkomen. Toch blijkt gedragswetenschap goed inzetbaar in een beleidswereld waar politieke belangen domineren. Van belang daarbij is dat de wetenschappelijke kennis goed uitgelegd, vertaald en ‘verkocht’ wordt en dat niet de indruk ontstaat dat beleidsmakers met hun kennis van menselijk gedrag nu opeens alles kunnen bereiken.

**door Joram Feitsma** De auteur is promovendus bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (usbo) van de Universiteit Utrecht.

In het huidige publieke debat over democratisch bestuur wordt weleens gesproken over een nieuw tijdperk van ‘postwaarheid’.<sup>1</sup> In de Verenigde Staten heeft de regering-Trump het idee van ‘alternatieve feiten’ gelanceerd, waarmee automatisch twijfel wordt gezaaid over de ‘normale’ feiten. De brexitcampagne in het Verenigd Koninkrijk liet een groeiende aversie zien tegenover ‘de experts’; hun wetenschappelijke inbreng werd steeds minder gewenst en vertrouwd. Dit ‘postwaarheidstijdperk’ lijkt een reden tot zorg voor de wereld van bestuur en beleid, die immers fundamenteel gestut is op wetenschappelijke kennis. Hoe kan de overheid zich nog legitimeren als de voorheen vanzelfsprekende autoriteit van de wetenschappelijke feiten langzaamaan verbrokkelt?<sup>2</sup>

En toch lijkt deze zorg tamelijk misplaatst wanneer we kijken naar een internationale ontwikkeling die op dit moment achter de schermen bij een groeiend aantal overheden plaatsvindt. Dan heb ik het over het toepassen van gedragswetenschappen in beleid. Ook in Nederland staat deze ontwikkeling sinds 2008 hoog op de beleidsagenda onder de noemer ‘met kennis van gedrag beleid maken’, dankzij agenderend werk van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>3</sup> Deze agenda heeft concrete vorm gekregen middels de optuiging van allerlei speciale gedragseenheden in tal van Nederlandse overheidsorganisaties. Deze trend van ‘gedragsbeleid’ komt neer op het productieve huwelijk van twee ideeën. Enerzijds is dat het door Thaler en Sunstein geïntroduceerde idee van *nudging*: het subtiel herontwerpen van de directe (leef)omgevingen van burgers voor sociale doeleinden op basis van gedragswetenschappelijke inzichten in de

begrensd rationaliteit van mensen.<sup>4</sup> Anderzijds is dat het idee van *evidence-based policy* en daarop aansluitende veldexperimenten: het vooraf evalueren van beleid met rigoureuze gedragswetenschappelijke methodologie die uitblinkt in het vaststellen van causale effecten van enkelvoudige interventies.

De opkomst van gedragsbeleid is moeilijk te rijmen met de eerder beschreven politiek-bestuurlijke tendens naar postwaarheid. Gedragsbeleid toont juist een ongebreideld geloof in het bestaan van ‘harde’ feiten, en duidt eerder op de herleving van een diepe en aloude modernistische ambitie: het willen beheersen van maatschappelijke problematiek met rationeel-wetenschappelijke methoden. Gedragsbeleid wordt daarom ook wel als ‘gepoogde remodernisering’ beschouwd: een nieuwe ‘golf van verlichting’ met ditmaal als funderende kennisbron de gedragswetenschap en in het bijzonder de gedragseconomie.<sup>5</sup> Waar gedragseconomie nieuwe inzichten biedt in het menselijk keuzeproses – door systematisch bloot te leggen op welke manieren mensen afwijken van het ideaal van de homo economicus – kan zij het geloof in de maakbaarheid van de samenleving, weliswaar via het bijsturen van individueel gedrag, bekrachtigen. Vandaar dat de opkomst van gedragsbeleid ook wel is geduid als *behavioral economic engineering*.<sup>6</sup> Zelfs de *superwicked problems* – van obesitas tot terrorisme en klimaatontwrichting – zouden langs deze weg kunnen worden getemd.<sup>7</sup> Bijkomend voordeel is dat gedragsbeleid dikwijls uitvloeit in het ontwerpen van kleine aanpassingen (*nudges*) aan de fysieke of informatiele omgeving (de zogenoemde keuzearchitectuur). Deze nudges roepen de belofte van maatschappelijke transformatie op zonder dat beleid te kostbaar, dwingend of ontwrichtend hoeft te worden. Ter illustratie: in het Verenigd Koninkrijk spoorde The Behavioural Insights Team (BIT UK), voorloper op het gebied van gedragsbeleid, Britse werkgevers aan om de standaardoptie voor pensioenregistratie van hun werknemers om te draaien – van een opt-insysteem waarin ze zich actief moesten opgeven naar een opt-outsysteem waarbij ze automatisch deelnamen. Daarmee werd ingespeeld op de neiging van mensen om de status quo te volgen (*status quo bias*) om hen zo te helpen financiële keuzes te maken die niet alleen de baten op de korte termijn meewegen (*present bias*). Het doorvoeren van deze simpele interventie had als geschat resultaat dat 7 tot 9 miljoen Britse werknemers überhaupt begonnen met sparen óf meer spaarden dan daarvoor.<sup>8</sup>

### **Rationalisme in de gedragspraktijk?**

In dit artikel wil ik stilstaan bij het naar de moderniteit herleidbare geloof in rationalisme dat wordt uitgedragen in gedragsbeleid. Vanuit bestuurskundig perspectief zijn hier namelijk grote vraagtekens bij te zetten. De wijze waarop Angelsaksische rolmodellen, zoals BIT UK, de verhouding tussen wetenschap en beleid typeren, is curieus. Zij lijken een lineaire en instrumentele relatie te veronderstellen waarin wetenschap eenduidige feiten produceert om specifieke beleidsvraagstukken te beheersen. Beleid maken is dan een diagnostische kwestie van het definiëren van het probleem, het achterhalen van de relevante feiten, en het daaruit afleiden van de effectieve oplossing.<sup>9</sup> Vanuit deze opvatting is de gepaste rol van de gedragsexpert die van ‘keuzearchitect’ die gedragswetenschappen direct toepast en fungeert als ontwerper, tester en ‘uitroller’ van interventies. Dit rationalisme zien we ook aan de voorkant van de Nederlandse gedragspraktijk terug, bijvoorbeeld in de introductie van het veelgebruikte InterventieKompas, dat de nadruk legt op analyse

en effectiviteit, en stapsgewijs toewerkt naar inzicht in ‘de knoppen waar je aan moet draaien’:

‘Ben je als handhaver, toezichthouder of beleidsmaker op zoek naar effectieve oplossingen om burgers en bedrijven de regels te laten naleven? Het InterventieKompas biedt inzicht in de “knoppen waar je aan moet draaien” om gewenst gedrag te stimuleren. Het helpt bij het maken van een gedegen analyse, op basis waarvan je een interventiestrategie kunt bedenken. En je doet inspiratie op voor effectieve manieren om gedrag te veranderen. Het is geschikt voor wie streeft naar regelgeving die werkt.’<sup>10</sup>

Er is echter een probleem: de rationalistische visie op beleid blijkt geen adequate beschrijving te zijn van de beleidspraktijk.<sup>11</sup> Decennia van bestuurskundig onderzoek naar de rol van kennis in beleid laat zien dat evidence-based policy vooral een normatief ideaal is. In plaats van dat beleid volledig en eenduidig gestut wordt op basis van ‘de feiten’, zien we eerder dat het losjes wordt gebaseerd op specifieke feiten die in de beleidsarena als legitiem zijn bestempeld. Wetenschappelijke kennis vindt niet zomaar haar weg naar beleid, maar wordt ‘gefilterd’ in het licht van politiek-bestuurlijke belangen.<sup>12</sup> De vraag is daarom of dit aan de voorkant uitgedragen rationalisme ook representatief is voor wat zich achter de schermen

afspeelt in de wereld van gedragsbeleid. In mijn dissertatieonderzoek ben ik dit aan het onderzoeken aan de hand van etnografisch veldwerk (bestaande uit participerende observatie, interviews en documentenstudie).<sup>13</sup>

---

*De rationalistische visie op beleid blijkt geen adequate beschrijving te zijn van de beleidspraktijk*

### **De makelaarsmachinerie**

Wat gebeurt er achter de coulissen in de wereld van gedragsbeleid? Deels opereren gedragsexperts als klassieke keuzearchitecten, direct interveniërend in de leefomgevingen van burgers. Zo zijn tal van overheidsorganisaties hun brieven aan het herschrijven vanuit gedragsperspectief, om de ontvangers daarvan effectiever richting gewenst gedrag te sturen. Dat gebeurt meestal ad hoc, door basale gedragstheorieën losjes toe te passen, maar soms ook meer rigoureuus. Zo harschreef de gemeente Enschede brieven naar debiteuren aan de hand van allerlei nudgetechnieken, bijvoorbeeld het vermijden van negatieve emoties (framing; onder andere door het woord ‘schuld’ niet te gebruiken) en het versimpeld uiteenzetten en visualiseren van de stappen die de debiteur wordt verwacht te nemen (simplificatie). De effecten daarvan werden onderzocht in een gecontroleerd briefexperiment, dat een absolute stijging liet zien van elf procent debiteuren die relevante actie ondernamen.<sup>14</sup> Er zijn vele andere voorbeelden van directe keuzearchitectuur: een ‘schoolkantinebrigade’ die middelbare scholen helpt hun kantine zo in te richten dat de gezonde keus makkelijker en aantrekkelijker wordt; het Behavioural Insight Team van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat experimenteert met gedragsinterventies voor een betere afvalscheiding in de hoogbouw; of de gemeente

Tilburg die (ook bij wijze van experiment) ontregelende ‘witte-stippen-zones’ aanlegde bij een onveilige verkeerssituatie op de Cityring om daarmee automobilisten waakzamer te maken.

Toch vormt directe keuzearchitectuur niet per se de kern van de gedragspraktijk. Veel gedragsexperts zijn eigenlijk beter te beschrijven als ‘kennismakelaars’.<sup>15</sup> Dat houdt in dat ze niet zozeer kennis *toepassen*, maar eerder bezig zijn met het *verspreiden* van kennis naar en tussen de verschillende partners die nodig zijn in de totstandkoming van gedragsbeleid. Concreet betekent dit dat gedragsexperts vooral bezig zijn met het bouwen en onderhouden van netwerken, het circuleren van kennis naar relevante partners, en het vertalen van abstracte academische kennis naar beleidsrelevante toepassingen. Deze ‘makelaarsmachinerie’ wordt zichtbaar in de vorming en inspanningen van tal van intraorganisationele netwerken (bijvoorbeeld het Nudge Netwerk Utrecht) en interorganisationele netwerken (zoals de werkgroep Handhaving en Gedrag van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, en het Behavioural Insights Netwerk Nederland, BIN NL). Via zulke netwerken wordt kennis verspreid en doorontwikkeld aan de hand van introductiemiddagen, workshops en meerdaagse trainingen in gedragsbeleid. Daarbij staan gedragsexperts

Bron: iStock



bewust stil bij hoe ze het vernieuwende gedragsperspectief op een hanteerbare en intuïtieve wijze kunnen aanbieden aan hun collega's in beleid, toezicht en uitvoering. Dat is terug te zien in de ontwikkeling van allerlei *behavioural insights tools*, zoals de wegwijzer 'Gedrag en beïnvloeding' van de Autoriteit Consument & Markt.<sup>16</sup> Veel aandacht van gedragsexperts gaat bovendien uit naar het anderen overtuigen van de toegevoegde waarde van gedragsbeleid. Dat is geen eenvoudige opgave. Gedragsexperts zijn nieuwkomers die een complexe verzameling van kennis en vaardigheden introduceren die niet per se welkom zijn in een lijzige beleidsomgeving met gevestigde belangen.<sup>17</sup> Juist daarom stellen gedragsexperts zich op als kennismakelaars: als ambassadeurs van 'de gedragswetenschappelijke draai' die helpen om de kennis tussen en binnen organisaties beter te laten stromen.

### Met kennis van beleid gedrag veranderen

Dit artikel startte met de observatie van twee tegengestelde ontwikkelingen. Terwijl een nieuw tijdperk van postwaarheid wordt ingeluid, lijkt de opkomst van gedragsbeleid ons terug te brengen naar de aloude idealen van de moderniteit: het beheersen van de samenleving met rationeel-wetenschappelijke methoden. Wanneer we kijken naar de praktijk van gedragsbeleid wordt echter een hybridere realiteit zichtbaar. Hierin zijn gedragsexperts noch als 'postwaarheid' noch als 'naïef modern' te vatten. Hoewel ze wel degelijk geloven in evidence-based policy, handelen ze

---

*Gedragsexperts zijn noch als 'postwaarheid' noch als 'naïef modern' te vatten*

tegelijkertijd vanuit een dieper inzicht in de rol van expertise in beleid dat een simpel rationeel-instrumenteel perspectief ontstijgt. Ze begrijpen dat gedragswetenschappelijke kennis niet zomaar als

valide 'bewijs' wordt gezien in de beleidsarena, en zelfs als dat wel gebeurt, wordt die kennis niet per se daadwerkelijk gebruikt in een beleidswereld die graag de weg van de minste weerstand bewandelt en inherent gepolitiseerd is. Om het gedragsperspectief te introduceren, moet kennis verspreid, vertaald en relevant gemaakt worden. 'Verkocht' en 'gemakeld'. Met andere woorden: 'met kennis van gedrag beleid maken' vraagt andersom ook om 'met kennis van beleid gedrag veranderen'. Vanuit dat besef hebben gedragsexperts hun achterliggende makelaarsmachinerie opgetuigd.

### Uitdagingen voor toekomstig gedragsbeleid

Het beschrijven van de opkomende gedragspraktijken roept vanzelfsprekend vragen op over hoe deze praktijken zich in de toekomst zullen of zouden moeten ontwikkelen. Ik beperk me hier tot het noemen van een drietal uitdagingen voor toekomstig gedragsbeleid. Die motiveer ik vanuit het idee dat elke kwaliteit, wanneer deze te ver doorschiet, haar natuurlijke uitdagingen oproept. Dat geldt ook voor gedragsbeleid. De kwaliteit van gedragsbeleid ligt in haar vermogen om wetenschappelijke kennis, en dan in het bijzonder gedragseconomische kennis, directer in te brengen in het beleidsproces, om zo beleid effectiever te maken. Hierbij passen natuurlijke uitdagingen. De uitdaging rondom de verwetenschappelijking van beleid is om het belang van publiek debat en burgerparticipatie niet uit het oog

te verliezen. Het includeren van lokale perspectieven democratiseert niet alleen, maar levert ook lokale kennis op die weer een rol kan spelen bij maatschappelijke transformaties.<sup>18</sup> De uitdaging rondom de prioritering van gedragseconomie is om ervoor zorg te dragen dat andere waardevolle kennisperspectieven en -methoden niet worden uitgesloten. Interdisciplinariteit (voorbij de ‘nauwe’ interdisciplinariteit van gedragswetenschappelijke subdisciplines) en methodologisch pluralisme zijn nodig om de complexiteit van beleidsproblemen te kunnen vatten. De uitdaging rondom het effectiever maken van beleid is om niet door te schieten in utopische maakbaarheidsambities en zich blind te staren op effectiviteit als enige waarde in het maken van beleid. Zonder volledig die kant op te schuiven, kan gedragsbeleid leren van het fatalistische perspectief dat wijst op de onontkoombaarheid van tragiek en de schadelijke effecten van een bovenmatige beheersingsdrift.<sup>19</sup>

- 
- 1 William Davies, 'The age of post-truth politics', *The New York Times*, 24 augustus 2016. Zie ook: Marc Janssens e.a., *Nepnieuws* (cpv Lente 2018). Amsterdam: Boom, 2018.
- 2 Dit artikel is een gedeeltelijke bewerking van een eerdere publicatie: Joram Feitsma, 'The rise of the nudge expert', *Discover Society*, 3 april 2018.
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.
- 4 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.)
- 5 Christian Berndt en Marc Boeckler, 'Economics, experiments, evidence. Poor behavior and the development of market subjects', in: Vaughan Higgins en Wendy Larner (red.), *Assembling neoliberalism. Expertise, practices, subjects*. New York: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 283-302.
- 6 Gary E. Bolton en Axel Ockenfels, 'Behavioral economic engineering', *Journal of Economic Psychology* 33 (2012), nr. 4, pp. 665-676.
- 7 Stephen Easton, 'NSW nudge teams set their sights on more complex public policy challenge', *The Mandarin*, 12 april 2017.
- 8 Owain Service, 'Automatic enrolment and pensions. A behavioural success story', website [www.behaviouralinsights.co.uk/trial-results/automatic-enrolment-and-pensions-a-behavioural-success-story](http://www.behaviouralinsights.co.uk/trial-results/automatic-enrolment-and-pensions-a-behavioural-success-story)
- 9 Charles E. Lindblom, 'The science of "muddling through"', *Public Administration Review* 19 (1959), nr. 2, pp. 79-88.
- 10 Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL), *Zeven behavioural insights tools. Hoe pas je gedragsinzichten toe in beleid, uitvoering en toezicht?* Den Haag: BIN NL, 2017, p. 16.
- 11 Lindblom 1959; Jo Ingold en Mark Monaghan, 'Evidence translation. An exploration of policy makers' use of evidence', *Policy & Politics* 44 (2016), nr. 2, pp. 171-190; Martin Lodge en Kai Wegrich, 'The rationality paradox of nudge. Rational tools of government in a world of bounded rationality', *Law & Policy* 38 (2016), nr. 3, pp. 250-267; Joram Feitsma, 'Brokering behaviour change. The work of behavioural insights experts in government', *Policy & Politics* (preprint). doi: <https://doi.org/10.1332/030557318X15174915040678>
- 12 Ingold en Monaghan 2016.
- 13 Zie ook: Feitsma 2018.
- 14 Marloes Janssen, Erik Bergsma en Kim Cooper, 'Positieve gedragsbeïnvloeding om inwoners te activeren. Eigen schuld ... of niet?', *Sociaal Bestek* (2017), nr. 5, pp. 37-39.
- 15 Robert Hoppe, 'From "knowledge use" towards "boundary work". Sketch of an emerging new agenda for inquiry into science-policy interaction', in: Roeland J. in 't Veld (red.), *Knowledge democracy. Consequences for science, politics and media*. Berlijn/Heidelberg: Springer, 2010, pp. 169-186.
- 16 BIN NL 2017, pp. 14-15.
- 17 Lodge en Wegrich 2016.
- 18 Frank Fischer, *Citizens, experts, and the environment. The politics of local knowledge*. Durham: Duke University Press, 2000.
- 19 Paul Frissen, *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep, 2013.
-