

Gedragsinzichten bieden meer beleidskansen dan er nu worden benut

Gedragsinzichten zijn onontbeerlijk om te komen tot effectief beleid, de mens is immers geen homo economicus. Dat geldt echter niet alleen voor uitvoeringsvraagstukken, maar ook voor het ontwerpen van beleid. Hier ligt er nog een groot onbenut potentieel.

IN HET KORT

- Gedragsinzichten worden nu met name gebruikt om een beleidsvoorstel aan het eind nog wat bij te schaven.
- Beleidstrajecten rondom milieu en mobiliteit laten zien dat het loont om gedragsinzichten integraal mee te nemen.
- Het nieuwe Beleidskompas dat op 29 maart wordt gelanceerd, biedt een kans om gedragsinzichten beter toe te passen.

ODETTE VAN DE RIET

Afdelingshoofd bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

SUZANNE PIETERSMA

Kennisadviseur Gedrag bij MinFin

BERT ENSERINK

Voormalig universitair hoofddocent aan de TU Delft †

Gedragsinzichten en de toepassing ervan bij beleid zijn niet nieuw. Sociologen, antropologen, (sociaal-)psychologen en gedragseconomen houden zich al lang bezig met gedrag. De afgelopen tien jaar zijn gedragsinzichten echter bezig aan een opmars in Den Haag. Bijna elk departement heeft nu gedragsexperts in dienst of zelfs een eigen gedragsteam, en in toenemende mate wordt ook gedragkennis uit de praktijk ingezet. Zie de publicaties *Rijk aan gedragsinzichten* (BIN NL, 2017; 2019; 2021) voor mooie voorbeelden. Bij de overheid heerst het toenemende besef dat bijna elk beleid van invloed is op het gedrag van burgers, bedrijven en overheden, en vice versa. Of het nu gaat om afval scheiden, files verminderen of samenwerken met bedrijven – beleid en gedrag hebben alles met elkaar te maken.

In de beleidspraktijk werd er nogal eens uitgegaan van een rationeel beslissende en handelende actor: de *homo economicus*, die op basis van een kosten-baten-afweging de juiste beslissingen neemt. We weten inmiddels dat dit geen realistisch mensbeeld is. Mensen zijn vaak niet in staat om alle opties af te wegen. Bovendien laat de mens zich beïnvloeden door zijn omgeving, omstandigheden en emoties. Tot slot heeft de mens geen oneindige zelfbeheersing (Kahneman, 2011). Je verdiepen in de totstandkoming van bepaald gedrag kan dan ook veel winst opleveren voor de effectiviteit van beleid, inclusief de doenbaarheid ervan. En

andersom: als je onrealistische aannames doet over gedrag, dan is de kans klein dat je tot effectief beleid komt.

Gedragsinzichten doorgaans te laat ingezet

Gedragsinzichten worden steeds vaker benut bij beleid, uitvoering, toezicht en communicatie. Recente voorbeelden van de meerwaarde van de toepassing van gedragsinzichten bij beleid staan in het rapport *Gedragsadviezen* van het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL, 2022), het samenwerkingsverband van alle ministeries op het gebied van gedragswetenschappen. Dit rapport laat voor vijf concrete beleidsvelden zien waar en hoe gedragsinzichten kunnen bijdragen aan een beter en effectiever beleid.

De auteurs stellen echter ook dat de toepassing van gedragsinzichten vaak nog ad hoc gebeurt (BIN NL, 2022). Bovendien gebeurt het vaak pas laat in het beleidsproces. Doorgaans worden eerst de beleidsmaatregelen ontwikkeld, en worden gedragsinzichten pas aan het einde van het beleidsproces ingezet. Om de al gekozen beleidsmaatregel te testen, en te kijken hoe de gekozen beleidsmaatregel kan worden fijnjeslepen, bijvoorbeeld om het 'doenvermogen' te vergroten.

Die late toepassing betekent dat gedragsinzichten nagenoeg niet worden meegenomen in de probleemanalyse en bij het ontwikkelen van beleidsopties. Gevolg van deze *end-of-pipe*-benadering is een wat eenzijdig, mechanistisch beeld van het beleidsprobleem en de beleidsmogelijkheden.

Beleids zonder gedragsinzichten suboptimaal

Met de late toepassing van gedragsinzichten loopt de beleidspraktijk het risico dat deze de plank mislaat, en het beleid minder resultaat oplevert dan werd gehoopt, of zelfs dat het mislukt.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verschaft in zijn rapport uit 2014 al een reeks beleidsvoorbeelden die dergelijk mislukt beleid illustreren. Zo bespreekt het rapport het klassieke voorbeeld van de taximarktliberalisering eind jaren negentig. Mensen bleken zich toch vaak minder als calculerende consumenten te gedragen dan de economische modellen veronderstelden. Het beleid ging er destijds van uit dat klanten met taxichauffeurs zouden onderhandelen over de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dat gebeurde niet, wat uitliep op dramatische resultaten: de tarieven daalden niet (zoals voorspeld werd), maar ste-

gen met ongeveer 25 procent, de kwaliteit van de dienstverlening ging achteruit, en veel minder mensen maakten gebruik van een taxi.

Integreren in beleidsanalytische aanpak

Gedragsinzichten kunnen bij uitstek worden ingezet om te komen tot een goede probleemanalyse (diagnose), en om te onderzoeken wat kansrijke beleidsmaatregelen zijn. Daarmee komen we op het vakgebied van de beleidsanalyse. De kern van de beleidsanalytische aanpak is de stap-voor-stap-benadering, waarbij er op basis van een probleemanalyse wordt onderzocht wat de kansrijke beleidsopties zijn waarvan vervolgens de verwachte effecten in beeld worden gebracht. De kracht van een beleidsanalyse is de brede systeemblik, waarin alle relevante wetenschappelijke disciplines hun plek aan tafel hebben, zoals operations research, economie, sociologie en psychologie (Van de Riet, 2003).

Veel voorbeelden van een beleidsanalytische aanpak waarin gedragsinzichten integraal zijn meegenomen, zijn er nog niet. Maar er zijn wel een aantal duidelijke pogingen om gedragsinzichten vroeg in het beleidsproces te introduceren. Een mooi voorbeeld is het traject rond *Single-use plastics*. Ten eerste is hierbij door de Europese Unie een top tien gemaakt van de meestvoorkomende plasticproducten die moeten worden teruggedrongen. Voor deze producten is er vervolgens gekozen voor een mix van elkaar versterkende maatregelen: verbod, verplichte markering, productvereisten, productenverantwoordelijkheid, beprijzing en bewustwordingsmaatregelen. Voor het ontwikkelen van deze mix is gedragskennis erbij betrokken. Vervolgens zijn in de vertaling van deze maatregelen naar Nederlands beleid de gedragsinzichten ook op de tekentafel meegenomen.

Zo heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het gedragsonderzoek uitgevoerd om de weerstand tegen dan wel de steun voor beprijzingsmaatregelen van wegwerpproducten te onderzoeken, en hebben ze laten nagaan wat de meest effectieve prijs is (Kantar Public, 2021). Door het meenemen van de gedragsinzichten sluiten de gekozen beleidsinterventies goed aan op het menselijke keuzegedrag.

Een ander mooi voorbeeld is het programma *Beter Benutten* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (BIN NL, 2017; Ministerie IenW, 2018). In dit programma werkten Rijk, regio en bedrijfsleven samen om de bereikbaarheid in de drukste regio's over de weg, het water en het spoor te verbeteren, door de bestaande infrastructuur te optimaliseren, en deze zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Een hoofdvraag was hoe reizigers te verleiden zijn om de fiets te gebruiken, thuis te werken, of buiten de spits te reizen. Omdat het programma zich vanaf de start verdiepte in de reiziger door middel van gedragsanalyses, was men beter in staat om passende alternatieven te bieden. De doelstelling van het programma om te komen tot tien procent minder reistijd in de drukste gebieden werd ruimschoots gehaald.

Conclusie

Kortom, het loont om veel vaker en eerder gedragsinzichten toe te passen bij het ontwerpen van beleid. De

gedragsinzichten moeten een integraal onderdeel zijn van de beleidsanalyse. Bij het ontwikkelen van de contouren van nieuw beleid is een goede gedragsanalyse onontbeerlijk. Het moet worden meegenomen in alle belangrijke beleidskeuzes die er worden gemaakt, zodat we komen tot een effectief beleid dat rekening kan houden met gedragsinzichten. Gedragsinzichten moeten een volwaardige plek krijgen in het beleidsproces. De mens is immers geen homo economicus.

Juist nu er breed besef is ontstaan dat het benutten van gedragsinzichten van belang is, moeten we doorpakken. Ook om te voorkomen dat de opmars bij de beleidsontwikkeling gestuit wordt. Door de huidige (beperkte) focus op de uitvoeringspraktijk is dit wat ons betreft een reëel risico. Het is mooi dat er in de uitvoeringspraktijk een toenemende aandacht is voor gedragsinzichten, maar gedragsinzichten zijn ook onontbeerlijk voor het ontwerpen van effectief beleid.

Op 29 maart 2023 – tijdens de Dag van het Beleid – wordt het 'Beleidskompas' gelanceerd. Het Beleidskompas is de nieuwe werkwijze voor de beleidsvoorbereiding bij de overheid. De handreikingen hierin zijn echter alleen succesvol als de beleidsmedewerkers deze ook echt omarmen en ermee aan de slag gaan. Dus de oproep is: zie het Beleidskompas als een uitnodiging en een uitgelezen kans om in de beleidsvoorbereiding gedragsinzichten integraal mee te nemen.

Literatuur

BIN NL (2017) *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2017*. Behavioural Insights Netwerk Nederland, Ministerie van EZK. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

BIN NL (2019) *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2019*. Behavioural Insights Netwerk Nederland, Ministerie van EZK. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

BIN NL (2021) *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2021*. Behavioural Insights Netwerk Nederland, Ministerie van EZK. Rapport is te vinden op www.rijksoverheid.nl.

BIN NL (2022) *Gedragsadviezen. Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en een niet-gebruik van voorzieningen*. Behavioural Insights Netwerk Nederland, Ministerie van EZK, februari. Rapport is te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Kahneman, D. (2011) *Thinking fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kantar Public (2021) *Beprijzen wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen: Inzicht in de meest optimale hoogte van het beprijzen van plastic wegwerpbekers en wegwerpmaaltijdverpakkingen*. Rapport Kantar Public, oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Ministerie IenW (2018) *Programma Beter Benutten Vervolg*. Eindrapportage Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, november. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

Riet, O. van de (2003) *Policy analysis in multi-actor policy settings: Navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge*. Delft: Eburon.

WRR (2014) *Met kennis van gedrag beleid maken*. WRR-rapport, 92.