

Column: Beleidsmaker als gewoontedier

De gedragseconomie is een grote stap voorwaarts.

En het zelfvertrouwen van de econoom is hartverwarmend. Als sociaal wetenschapper ben ik altijd aangenaam verrast door de intelligentie van de economen én van hun modellen. Maar ik ben niet de enige die constateert dat economen de plank soms misslaan omdat ze uitgaan van een mensbeeld dat men niet eens idealistisch kan noemen. De homo economicus. De mens die tot in zijn vingertoppen rationeel is en daar ook naar handelt. Hoewel Simon al in de jaren vijftig tot de conclusie kwam

dat de mens op zijn hoogst 'beperkt rationeel' is, duurde het nog zeker een halve eeuw voordat de micro-economen zich begonnen af te vragen waarom hun wetenschap zo weinig relatie vertoonde met de maatschappelijke werkelijkheid. Ze gingen onderzoek doen naar de sociale werkelijkheid, in plaats van die werkelijkheid tot een x- en een y-as te vervormen. Ze kwamen tot de conclusie dat de mens veel minder rationeel was dan, althans door henzelf, altijd was verondersteld. Het leuke en hartverwarmende van die economen is, dat ze deze kennis, die we bij de bestuurskunde al jaren in het eerste jaar doceren, vervolgens gedragseconomie zijn gaan noemen. Alsof dit gedrag zich alleen tot de economie beperkt. Of erger: alsof economen ook dit onderdeel van onze samenleving weer als enigen werkelijk doorgronden.

We kunnen ons de vraag stellen hoe toepasbaar



WIM DERKSEN

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit
Rotterdam

deze gedragseconomische inzichten zijn in het beleid en in welke mate beleidsmakers daarvan al gebruikmaken. Daarbij lijken we overigens in de valkuil te tuimelen die de economen jarenlang voor zichzelf hebben gegraven: we veronderstellen namelijk voor het gemak dat beleidsmakers zo rationeel zijn, dat ze de nieuwe gedragseconomische inzichten meteen in de praktijk gaan toepassen. Zelfs het idee dat de beleidsmaker misschien maar beperkt rationeel zou handelen, wordt niet geaccepteerd. De gedragseconomische inzichten zijn immers zo onweerlegbaar, dat ze wel een-op-een in het beleid moeten worden vertaald.

Deze inzichten zijn inderdaad voor een deel onweerlegbaar; ze zijn ook generaliseerbaar. Ze kunnen dan ook niet alleen op de burger maar ook op de beleidsmaker zelf worden toegepast.

De gedragseconomie verklaart niet alleen waarom burgers minder rationeel op prikkels reageren dan nodig is voor de voorspellende kracht van de economische modellen, maar ook waarom beleidsmakers de gedragseconomie niet meteen benutten. Net als burgers hebben beleidsmakers een ingewikkelde prikkelstructuur. Ik zal daarvan drie voorbeelden geven, waarbij ik me baseer op de simpele indeling die voor eerstejaars studenten bestuurskunde altijd gehanteerd wordt.

Gewoontegedrag

Zo is er ten eerste veel 'gewoontegedrag': de mens handelt zonder een afweging te maken tussen alter-

natieven, laat staan dat hij de consequenties van al die alternatieven overziet. Simpel gezegd: de mens handelt zonder na te denken. Dat 'gewoontegedrag' is ook de beleidsmaker niet vreemd. Beleidsvorming is voor veel ambtenaren niet zelden het recyclen van oude beleidsnota's. Bovendien zijn ze niet gewoon om boeken te lezen die niet in de eigen kast staan. En ook deze laatste zijn vaak ongelezen. Nieuw onderzoek dringt zo maar heel langzaam door tot in de hoofden van de beleidsmakers. Natuurlijk, de lezer begrijpt dat de beperkte lengte van een column mij aanzet tot enig zwart-witdenken. Er zijn ook hele hoopgevende ontwikkelingen binnen veel departementen. Maar de instroom van kennis is toch vooral gebaseerd op toeval en op van horen zeggen.

Snelle afweging

In veel andere gevallen bepaalt de houding die mensen tegenover een bepaald onderwerp aannemen de snelle afweging die tussen gedragsopties wordt gemaakt. Een snelle afweging betekent in de praktijk vaak: een snelle afwijzing. Ook bij beleidsmakers is die attitude goed zichtbaar, en we mogen aannemen dat met diezelfde attitude de nieuwe inzichten van de gedragseconomie worden beoordeeld. Zo maak ik het bij leergangen voor departementen en gemeenten vaak mee dat beleidsmakers eerder op onbekend terrein dan op bekend terrein in staat zijn om de betekenis van nieuwe kennis in te schatten. Als het om het beleidsterrein van de collega gaat, staan ze open voor nieuwe kennis. Als het over het eigen terrein gaat, wordt vaak voor veiligheid gekozen, en voor de bezweringsformule dat 'we dat al eens hebben geprobeerd'. Of 'mijn baas wil dit niet', of 'dit kunnen we deze minister niet uitleggen', of 'we krijgen binnenkort een nieuwe DG'.

Groepsnormen

Ten slotte wordt de houding van mensen en dus ook van beleidsmakers bepaald door 'groepsnormen'. En die groepsnormen hebben een grote invloed op de afweging die bij tal van beslissingen wordt gemaakt. Beter gezegd: de beperkte afweging die veelal wordt gemaakt. De groepsnormen van de beleidsmaker zijn simpel samen te vatten: politieke strijd bepaalt de ontwikkeling van beleid. Eerstejaars studenten, alweer, kennen het onderscheid tussen de rationele benadering van beleid en de politieke. Bij de eerste verwijzen we naar opeenvolgende fasen en naar onze grootvader professor Andries Hoogerwerf. We doceren de stu-

denten dat die benadering analytisch interessant is, maar dat de bestuurspraktijk meestal de wetten van de politieke benadering volgt. Kennis bepaalt in die benadering niet het beleid, maar het beleid bepaalt de kennis. Als we geen discussie willen over de spanning tussen schaliegas en duurzame energie, laten we onderzoek doen naar de veiligheid van schaliegas. En als we de A27 willen verbreden ten koste van Amelisweerd, knutselen we net zo lang met vervoersstromen tot ze niet meer over de bestaande weg kunnen. Nieuwe kennis moet voor veel beleidsmakers vooral bruikbare kennis zijn. En wat bruikbaar is, wordt bepaald door de politieke opportuniteit.

En het aardige is dat te veel wetenschappers de beleidsmaker op hun wenken bedienen, door zelf ook voor een politieke benadering van kennis te kiezen. Regelmatig staan er weer 55 of een ander aantal wetenschappers in de krant die betogen dat hun onderzoek maar één politieke conclusie openlaat. Laten we wel wezen: bij dat soort wetenschappers is het niet onredelijk om de conclusie te trekken dat 'wetenschap ook maar een mening is'. Elke wetenschapper zou moeten weten dat je nooit wetenschappelijk kan bewijzen wat je moet doen. Laat staan wat de politiek moet doen.

Ik geef het graag toe: ik ben in deze column te duidelijk geweest. Ik hou van beleidsmakers en ik hou van economen. En ook ik vind dat gedragseconomische inzichten heel snel hun weg zouden moeten vinden in het beleid. Maar als we weten dat de burger niet zo rationeel handelt, mogen we niet van de beleidsmakers vragen dat meteen wel te doen.

