

# Van input naar output: beleid in uitvoering

## Child Food Trust

In Engeland vormde het slechte voedselaanbod in de schoolkantines aanleiding voor de regering om in 2005 de Child Food Trust (CFT) op te zetten. De CFT kreeg directe verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, invoering en handhaving van nationale voedingsrichtlijnen op scholen en voor-schoolse instellingen, vooral met betrekking tot de lunch. Ze heeft als missie 'to help protect every child's right to eat better – and so, to do better', en geeft daartoe advies aan ouders, cateraars en schoolleiding, om zo een norm te creëren die contrasteert met de huidige fastfoodcultuur. Vanuit gedragseconomisch perspectief wordt er tevens aandacht besteed aan de rust in de kantines door te letten op akoestiek, inrichting, kleurgebruik en wachttijden bij de kassa. Daarnaast wordt het voedsel geserveerd op kleinere borden en worden gezondere voedingskeuzen voor in het menu geplaatst. Deze gedragseconomische aspecten vormen onderdeel van een geïntegreerde benadering waarin ook plaats is voor interventies die op andere perspectieven gestoeld zijn, zoals het aanbieden van workshops en het promoten van wetgeving omtrent het thema gezonde voeding. De CFT heeft een eigen wetenschappelijk onderzoeksteam dat regelmatig de interventies monitort, evalueert en publiceert. De interventies hebben geleid tot een toename van het aantal kinderen dat schoolmaaltijden eet zonder veel suikers, zouten of vet-



ten. Hoewel in Nederland maar weinig leerlingen een warme maaltijd nuttigen op school, zou een meer gedragseconomische benadering van het voedselaanbod op school ook hier kunnen bijdragen aan de overgang naar gezondere eetpatronen bij jongeren.

Sylvia Breukers (senior onderzoeker bij Duneworks bv) en Ruth Mourik (oprichtster van DuneWorks bv)

## Consumentengedrag verduurzaamt op voedselgebied

Het belangrijkste onderwerp binnen de Directie Duurzaamheid van I&M is het streven naar een groene – circulaire – economie: groei binnen de grenzen van de planeet. Daarom kijkt men naar andere, slimmere manieren van produceren en consumeren. Het zoeken is naar de rol die de rijksoverheid kan spelen bij het verduurzamen van de huishoudelijke consumptie. Daartoe is I&M vooral actief wat betreft twee thema's, voedsel en textiel, en daarnaast afvalscheiding (waarover Addie Weenk van Rijkswaterstaat in dit katern schrijft).

Voor voedsel is het doel: een aantoonbare afname van de milieudruk van de voedselconsumptie. De focus is daarbij op anders consumeren: minder consumptie, verschuiving van dierlijke naar plantaardige producten en minder voedselverspilling. De omgeving van de consument is essentieel, en dus moeten we samenwerken met partners als het bedrijfsleven (horeca en supermarkten), maatschappelijke organisaties en de gemeenten. Dit jaar hebben we onder andere met de actie-organisatie Urgenda de 'peulenparade' gelopen, zijn we bezig met het opschalen van het concept Food Battle, waarbinnen verschillende initiatieven vallen om voedselverspilling te bestrijden, en laten we het RIVM onderzoeken of het Loket Gezond Leven (een instrumentenbank) kan worden verbreed met duurzaamheid wat betreft voedsel. Verder heeft het bureau voor duurzame ontwikkeling CREM voor ons op een rij gezet welke mogelijkheden de rijksoverheid heeft, met daarbij een te volgen stappenplan. Vanuit deze activiteiten willen we komen tot een geleidelijk meer samenhangend pakket aan instrumenten om de huishoudelijke consumptie te verduurzamen.

Bernard Cino (senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)

## Beter Benutten

Binnen het programma Beter Benutten, dat uitgaat van het I&M, werken Rijk, regio en het bedrijfsleven samen om de doorstroming op de drukste verkeersknelpunten te verbeteren. Het streven is om reizigers minder met de auto in de spits te laten reizen, door infrastructuur aan te leggen, en ook door het gewenste gedrag beter te faciliteren. In tien regio's zijn maatregelenpakketten opgesteld die reizigers moeten verleiden om op andere tijden of met een ander vervoermiddel te reizen, of om thuis te gaan werken. Bij de vormgeving van maatregelen wordt actief nagedacht welke principes men zou kunnen toepassen om het gewoontegedrag van reizigers te door-



breken. Dat kan via positieve prikkels zoals beloning bij het mijden van de spits, enthousiaste verhalen of humor, bijvoorbeeld om reizigers te stimuleren om te gaan fietsen. Of via sociale vergelijking of competitie, zoals bij het mobiliteitsspel Van5naar4. We laten nu het effect van de inzet van gedragsprincipes evalueren, zodat we vanaf 2015 – bij het vervolg van het programma – nog effectiever gebruik kunnen maken van dergelijke principes bij de vormgeving van ons beleid.

Victoria Dekker (senior beleidsadviseur bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)

SINDS 1916

## Het Behavioural Insights Team (BIT) in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk werd een subsidie voor het isoleren van daken nauwelijks gebruikt. Want wat bleek? Bewoners zagen op tegen het opruimen en leeghalen van hun zolder – een vereiste om te kunnen isoleren. De oplossing: de overheid biedt de bewoner de mogelijkheid om – tegen betaling – een schoonmaakbedrijf in te huren dat helpt



opruimen. Het resultaat: vier keer zoveel aanvragen voor dakisolatiesubsidie. Dit voorbeeld illustreert de toegevoegde waarde van het toepassen van gedragsinzichten door de overheid. Het Behavioural Insights Team (BIT) heeft de inhoudelijke ondersteuning geleverd voor het vlottrekken van het gebruik van de dakisolatiesubsidie. Het BIT heeft inmiddels ruime ervaring met het verbinden van gedragskennis aan de beleidspraktijk en heeft zijn effectiviteit bewezen.

Het BIT is een multidisciplinair team van dertien personen, dat beleidsmakers helpt om hun beleid effectiever te maken. Inzichten uit de sociale psychologie en de gedragseconomie vormen de basis van deze ondersteuning. Het team is ondergebracht bij het Cabinet Office (vergelijk Ministerie van Algemene Zaken) en wordt geadviseerd door de Amerikaanse gedragseconoom Richard Thaler en een groep van Britse wetenschappers.

Bij de oprichting in juli 2010 kreeg het BIT de ambitieuze opdracht mee om, binnen twee jaar, een beslissende bijdrage te leveren aan twee belangrijke beleidsterreinen, om gedragsinzichten binnen de overheid te verspreiden en om zichzelf tienvoudig terug te verdienen. Bij de evaluatie twee jaar later bleek dat deze drie doelen ruimschoots waren gehaald: het team had zichzelf zelfs 22 maal terugverdiend (An-

nual Update van het BIT door het Cabinet Office, 2011–2012).

Het BIT ontwikkelt samen met de betrokken beleidsmakers concrete maatregelen en verspreidt kennis door middel van bijvoorbeeld lezingen en workshops. Daarnaast heeft het team in 2011 de publicatie *MindSpace* uitgebracht waarin gedragsinzichten ten behoeve van beleid worden uitgelegd. Verder begeleidt het BIT de toepassing en de evaluatie van de ontwikkelde maatregelen. Daarbij wordt steevast gebruikgemaakt van Randomized Control Trials en Test-Learn-Adapt-modules. Het eerste omwille van het opbouwen van bewijs, het tweede om al doende te leren en de maatregel zo nodig bij te stellen.

Het BIT komt niet uit het niets. In de jaren negentig werden steeds meer wetenschappelijke inzichten over de beperkte rationaliteit van mensen, en hoe daarmee om te gaan ontsloten voor politiek en beleid. Zor groeide juist de behoefte aan een effectiever beleid: nieuwe knelpunten op de beleidsagenda hingen steeds vaker samen met individuele gedragsproblemen (bijvoorbeeld obesitas en energieverspilling) die zich lastig met klassieke instrumenten lieten aanpakken. Bovendien was er politieke druk om de regelgeving terug te dringen: de red tape challenge. Tegelijkertijd werden de grenzen ervaren van het neoliberale denken en van veronderstellingen over de economische drijfveren achter alle menselijk gedrag. In het rapport *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the state of knowledge and its implications for public policy* stelde de Strategy Unit van het Cabinet Office in 2004 daarom voor om een groter beroep te doen op persoonlijke verantwoordelijkheid – wat nog wel past binnen het neoliberale denken – maar ook om individuen te ondersteunen bij het maken van betere keuzes: beleid moet uitgaan van realistischer veronderstellingen over menselijk gedrag. Het rapport werd door velen (inclusief de toenmalige premier Blair) aanvankelijk nog als paternalistisch gezien, maar is wel de aanzet geweest voor diverse ministeries om in beleid te experimenteren met gedragsinzichten. De oprichting van het BIT door premier Cameron is daarvan een bestendinging en erkenning. Een van de auteurs van het rapport uit 2004, David Halpern, werd de eerste directeur van het BIT.

Odette van de Riet (kwartiermaker BIT van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en Petra Jonkers (verbonden aan het Nederlandse BIT vanuit de WRR)

## Diftar Schweinfurt

Gemeenten hebben de bevoegdheid om een afvalstoffenheffing te innen. Als deze heffing verschilt per huishouden op basis van de hoeveelheid aangeboden afval, dan spreekt men van gedifferentieerde tarieven of kortweg 'diftar'. De Duitse diftar-aanpak biedt ruimte voor het toesnijden van beleid op specifieke omstandigheden om zo disproportionele voordelen of kosten te voorkomen. Zo krijgen incontinente Duitse burgers een korting, en mogen eenpersoonshuishoudens de afvalbakken delen met een andere alleenwonende buur. Verder kunnen gemeenten de uitvoering aanpassen aan de lokale omstandigheden, zoals in de gemeente Schweinfurt (Beieren) is gedaan. Aldaar werd diftar in 1997 ingevoerd. Het diftar-instrument werd in een wijk van drieduizend inwoners gepilot en bleek succesvol in het terugdringen van het afvalaanbod. Vervolgens werd het instrument in 2000 uitgerold in de andere deelgemeenten, totdat uiteindelijk alle 116.000 inwoners eraan deelnamen. In Schweinfurt is er gebruikgemaakt van sociale normen en peer pressure op meerdere vlakken. Een politiek leider werd bereid gevonden om te fungeren als campagnetrekker en rolmodel in de wijk en de lokale media; milieustraten en afvalverzamelplekken werden extra schoongehouden, terwijl men op werkplekken inzette op een sterke sociale controle. De interventie in Schweinfurt is effectief gebleken, want er is een blijvende reductie in restafval en GFT-afval van veertig procent gemeten. Een prachtig resultaat, aangezien de hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking in deze gemeente altijd al heel laag was (jaarlijks 120 kilo) vergeleken met het Duitse nationale gemiddelde (400 kilo). Daarnaast nam het percentage gerecycled afval toe van 64 tot 76 procent. Een enquête liet zien dat huishoudens inmiddels bij hun aankoop- en keuzegedrag al rekening houden met de hoeveelheid afval die dit mogelijk gaat opleveren.

Sylvia Breukers en Ruth Mourik (senior onderzoeker respectievelijk oprichtster van DuneWorks bv)

## Afval

Medio 2013 begon een projectgroep vanuit I&M en RWS Leefomgeving na te denken over de aanvullende beleidsinstrumenten die zouden kunnen bijdragen aan de doelstelling om de bronscheiding van huishoudelijk afval (dus scheiding bij de 'bron' ofwel in het huishouden, in tegenstelling tot scheiding door de afvalverwerker: nascheiding) in Nederland te verhogen tot circa 60 à 65 procent van de hoeveelheid afval in gewicht.



Daarbij richten we ons op gemeenten en burgers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval, onder te verdelen in: gft, papier, plastic verpakkingen, textiel, kca, elektrische apparaten, grof/groot afval en restafval. Zij spelen een belangrijke rol bij het motiveren en faciliteren van burgers, bijvoorbeeld door te voorzien in mogelijkheden om zich van afval te ontdoen – zoals zakken, containers, milieuparkjes of een milieustraat – het organiseren van de inzameling, het geven van voorlichting en de toepassing van (al dan niet financiële) prikkels. Met kennis over gedragsbeïnvloeding en lokale beleidsprocessen gaan we na via welke instrumenten gemeenten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van een beleid dat bijdraagt aan de bronscheidingsdoelstelling. Belangrijke actoren daarbij zijn beleidsmedewerkers, wethouders, de gemeenteraad en de lokale uitvoeringsorganisaties. Verder bekijken we hoe de burger vanuit het Rijk sterker te motiveren is om afval gescheiden te houden en het in die staat aan te bieden.

Addie Weenk (beleidsmedewerker bij het Ministerie van Rijkswaterstaat)

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.