

De verborgen opbrengsten van beleid

Beleid kan meer kapotmaken dan ons lief is omdat het niet alleen gedrag maar ook voorkeuren beïnvloedt. Omgekeerd kunnen financiële prikkels effectiever zijn dan op korte termijn verwacht. Goed beleid vereist onderbouwing, tijdsconsistentie en communicatie.

Apriori zijn er goede redenen voor de overheid om financiële prikkels in te voeren, in het bijzonder omdat markten falen om maatschappelijk optimale uitkomsten te realiseren (Teulings et al., 2003). Marktprijzen geven immers niet alle baten of alle kosten weer. Het gevolg is dat er te weinig dan wel te veel wordt geconsumeerd en geproduceerd. Ergo: overheidssubsidies voor (basis)onderwijs, alsook milieuaccijnzen en congestieheffingen om markten beter te laten werken. Als markten niet tot stand komen kan het een overheidstaak zijn deze te creëren, zoals in het geval van emissierechten. Ook in de uitvoering van overheidsbeleid kunnen marktconforme prikkels effectief zijn. Een voorbeeld is het financieel verantwoordelijk maken van gemeenten voor de bijstand en maatschappelijke ondersteuning. Ten slotte blijken financiële prikkels op de werkvloer vaak effectief, zoals het belonen op basis van prestaties (Bénadoui en Tirole, 2005).

Het economische mensbeeld dat de overheid bewust of onbewust hanteert is dat van de *homo economicus*, voorkomend uit de neoklassieke economie (Becker, 1971). De essentiële gedragsveronderstelling is dat een ieder zijn individuele nut maximeert en op rationele wijze zijn middelen inzet die zijn voorkeuren het best dienen. Bijna tautologisch vallen voorkeuren en motivatie samen in het containerbegrip nut. We doen dingen omdat we ze prettig en nuttig vinden, maar niet tegen elke prijs. Eerlijke introspectie en een flinke dosis empirie leren ons dat het gros van het menselijke gedrag goed te verklaren is in deze termen. Het levert ook een sterk kader op voor het maken van beleid. Dat de overheid financieel wil prikkelen kan legitiem zijn, want markten kunnen falen, maar vaak is prikkelen ook effectief en efficiënt om er als samenleving op vooruit te gaan. Het nut van de calculerende burger wordt vaak verengd tot eigenbelang. Theoretisch is dit niet geheel zuiver, maar beleidsmatig kan het realistisch en verstandig zijn. De Engelse econoom Robertson (1956) zei het zo: door zo veel mogelijk uit te gaan van eigenbelang als menselijke voorkeur of motivering, wordt zo spaarzaam mogelijk omgesprongen met dat wat echt schaars is in de samenleving, namelijk

(naasten)liefde. Het is dus efficiënt om beleid te baseren op persoonlijk gewin (Van Koesveld, 1999). Een specifiek veronderstelling van economen is dat individuele voorkeuren exogeen zijn. Hoe ze tot stand komen, laten we graag over aan de psychologie en sociologie. Ze vormen voor ons economen geen onderwerp van discussie – *de gustibus non est disputandum* – en zijn stabiel: met bewegende doelen valt niet te werken (Stigler en Becker, 1977). Analytisch is deze veronderstelling handig, maar beleidsmatig aanvechtbaar. Voorkeuren kunnen immers beïnvloed worden door sociale normen, gedrag van anderen en niet in de laatste plaats door het beleid van de overheid zelf.

Contraproductieve prikkels

Zo kunnen overheidsprikkels gericht op goed gedrag van mensen hun intrinsieke motivatie beïnvloeden. Dit fenomeen wordt wel aangeduid als de *overjustification hypothesis*. Het klassieke voorbeeld is het onderzoek van de socioloog Richard Titmuss (1970) onder bloeddonoren in de jaren zestig. In de Verenigde Staten, waar betaald werd voor bloeddonaties, bleken het aantal donoren en de kwaliteit van het bloed lager te liggen dan in Engeland, waar een beroep werd gedaan op de burgerplicht. Sindsdien is er veel experimenteel psychologisch onderzoek verricht dat deze hypothese ondersteunt (Gneezy en Rustichini, 2000). Kinderen belonen als ze meer kinderpostzegels verkopen, leidt bijvoorbeeld juist tot lagere verkoopcijfers. Ouders beboeten als ze hun kinderen te laat van de crèche ophalen, leidt ertoe dat ze hun ongewenst gedrag afkopen en laat blijven komen. Een dergelijke verdringing van intrinsieke motivatie is ook relevant in de discussie over professionals, bijvoorbeeld in het onderwijs (Etzioni, 1988).

De Zwitserse econoom Bruno Frey wijst ook op een haasje-over-effect (Frey, 1997). Als een jongen van zijn vader een vergoeding krijgt voor het maaien van het gras, heeft hij niet alleen minder intrinsieke motivatie die klus te klaren, maar is hij ook minder gemotiveerd om ander werk aan te pakken. Op het niveau van een samenleving kan een dergelijk effect dramatisch uitpakken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bouwen van collectief gewenste, maar lokaal niet gewilde installaties, zoals zendmasten en luchthavens, of asielzoekerscentra. Terwijl burgers dit vroeger vaak impliciet of expliciet accepteerden als hun bijdrage aan een maatschappelijk doel, nu lijkt niet-in-mijn-achtertuin het adagium. Een econoom zou het eenvoudige advies geven om een financiële

compensatie te verstrekken. Dit vermindert niet alleen het restje burgerzin van de betrokken mensen, ook anderen zullen in het vervolg een compensatie eisen. Het uitvoeren van maatschappelijk gewenste projecten wordt dan een stuk lastiger.

Het wrange is dat onderzoek ons ook leert dat het weer intrekken van de beloning of boete niet meteen ook weer de intrinsieke motivatie herstelt. Dit kost tijd. Daarmee lopen de zogenoemde verborgen kosten van prikkelend beleid flink op. Kortom: goed bedoeld beleid kan meer kapot maken dan ons lief is en voorzichtigheid is geboden.

Sociale prikkels

Naast overheidsbeleid kunnen voorkeuren ook worden beïnvloed door gedrag van anderen en sociale normering. In zijn analyse van de verzorgingsstaat komt de Zweedse econoom Assar Lindbeck tot een interessante conclusie (Lindbeck, Nyberg en Weibull, 1999). Hij voorspelt dat er uiteindelijk slechts twee denkbare uitkomsten zijn: een samenleving met lage belastingen en weinig uitkeringen of een samenleving met hoge belastingen en veel uitkeringen. De onderliggende redenering is dat mensen in principe zelf hun geld willen verdienen en er een stigma kleeft aan het aanvragen van een uitkering. Maar als het aantal uitkeringsgerechtigden – door de conjunctuur of door beleid – fors toeneemt, dan veranderen de voorkeuren of normen en vragen steeds meer mensen een uitkering aan. Dit kan uiteindelijk tot het doorschieten van de verzorgingsstaat leiden en tot een ontsporing van de overheidsfinanciën. Reageert de overheid door een aanpassing van de regeling en een versterking van financiële prikkels, dan wordt een positieve spiraal in werking gezet. De verwording van de Nederlandse verzorgingsstaat van vangnet tot valkuil in de jaren tachtig is hierin goed te herkennen. Met de hervormingen is sindsdien een omgekeerde beweging ingezet, aanvankelijk tegen de voorkeuren van burgers en bedrijven in, en is ook onze houding ten aanzien van de verzorgingsstaat weer omgeslagen. Vandaag de dag hechten Nederlanders nog steeds sterk aan een vangnet voor pechvogels, maar zijn ze kritischer over misbruik. Voor een nieuw kabinet kan deze analyse ook nuttig zijn om probleemwijken te ontwikkelen tot prachtwijken. Beleid kan effectief zijn als het de sociale normen in de wijk en de ingeslepen patronen weet te doorbreken, op de korte termijn is de effectiviteit echter beperkt (Akerlof, 1980).

Perverse prikkels

Menselijke voorkeuren zijn dus endogeen in de zin dat ze onder invloed staan van overheidsbeleid, sociale normen en eigen gedrag. De onderlinge wisselwerking tussen deze factoren kan worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van arbeidsdeelname van oudere werknemers in de afgelopen decennia. In de loop van de zeventiger jaren liep de jeugdwerkloosheid sterk op. In een reactie stimuleerde de overheid financieel aantrekkelijke uittreedroutes voor oudere werknemers, vooral via VUT en prepensioen. Gaandeweg werd (intrinsiek) doorwerken steeds meer de uitzondering op de regel, wat het uittreedproces versterkte. De arbeidsdeelname van mannen in de leeftijd 60-65 jaar daalde van bijna 75 procent in 1970 tot ruim 20 procent in 1995. Door het weer verminderen van de aantrekkelijke uittreedroutes stijgt de arbeidsdeelname het afgelopen decennium weer, maar nog steeds werkt slechts één op de drie oudere mannen. Uit onderzoek blijkt ook dat 84 procent van de niet-werkenden tussen 55 en 64 jaar niet onvrijwillig werkloos zijn en geen intentie hebben om terug te keren naar de arbeidsmarkt (Van Dalen en Henkens, 2003). Extra financiële prikkels zullen vermoedelijk weinig effect sorteren, tenzij zeer fors wordt uitpakket, maar dat is prijzig. Feitelijk roeit de overheid in tegen de *preference drift* die het eerder ruimhartig en met succes heeft ondersteund. Sterker nog: achteraf bezien spreken we zelfs van perverse prikkels, zoals de Raad voor Economische Adviseurs onlangs deed in een rapport over de vergrijzing (REA, 2006). De constatering dat prikkelend beleid meer kapot kan maken dan ons lief is, kan beleidsmatig tot verschillende conclusies leiden.

Menselijke voorkeuren zijn endogeen in de zin dat ze onder invloed staan van overheidsbeleid, sociale normen en eigen gedrag

Eén mogelijke conclusie luidt dat terughoudendheid troef is bij de formulering van nieuw beleid. Dit is ongewenst als het een uiting is van beleidsdefaitisme of een argument vormt om van elke verdere hervorming af te zien. Wel kan deze conclusie leiden tot een verstandige rem op onze sterke aandring om voor elk probleem een oplossing te willen vinden in overheidsbeleid. Economisch is dit logisch: houden we onvoldoende rekening houden met de verborgen kosten van overheidsingrijpen, dan is overproductie van beleid het gevolg.

Strategische moed

Het is beter om ons op elk terrein de vraag te stellen: wat is het probleem, hoe groot is het, en is er een rol voor de overheid weggelegd of kunnen we dit overlaten aan de markt of het middenveld (of een samenwerking van beide, zoals bij voedselbanken)? Heeft de overheid een legitieme rol, dan is vervolgens de vraag aan de orde hoe deze doeltreffend en doelmatig vorm te geven. Het is cruciaal te streven naar een beleid gebaseerd op bewijs: wat leren theorie en empirie ons, nationaal en internationaal, en wat zijn de verborgen kosten van beleid? Een verankering van beleid in ervaringswijsheid vereist een goed institutioneel geheugen van de overheid. Als algemene beleidsregel zou moeten gelden: *in dubio abstinere*. Soms kan het ook wijsheid zijn om niet te willen ingrijpen. Dit kan voorkomen dat de overheid – zoals in het geval van ouderenparticipatie – jaren later haar eigen succes bestrijdt. Dit vereist wat James Buchanan (1975) typeert als strategische moed, een vorm van zelfbeperking gericht op de langere termijn. Een dergelijke houding van de overheid beïnvloedt overigens ook weer de verwachtingen van burgers ten aanzien van die overheid. Dit bevordert eigen initiatief en de overheid houdt voldoende middelen over voor de echte pechvogels.

Tijdsconsistentie

Een verdergaande beleidsconclusie is positiever. Beleid kan dan weliswaar meer kapotmaken dan ons lief is, het kan tegelijkertijd effectiever zijn dan we verwachten. Financiële prikkels hebben op korte termijn invloed op het gedrag van mensen, maar de gedragsreactie is op termijn sterker doordat mensen ook hun voorkeuren aanpassen. Valt van extra prikkels om mensen langer te laten doorwerken op korte termijn weinig te verwachten, op langere termijn kan het gedragseffect echter sterk zijn. Het hanteren van een overgangsregeling ligt dan voor de hand, vergroot het draagvlak en is rechtvaardig voor de groep voor wie een gedragsreactie op korte termijn

Beleid kan dan weliswaar meer kapotmaken dan ons lief is, het kan tegelijkertijd effectiever zijn dan we verwachten

moeilijk is. De keerzijde is wel dat de jongere generaties naar verhouding een groter deel van de aanpassingslast zullen dragen.

Een tweede positieve conclusie is dat uit de literatuur blijkt dat het essentieel is om te communiceren wat het beoogde doel van beleid is en om aansluiting te zoeken bij de morele motivatie van mensen (Frey, 1997). Dit geldt bijvoorbeeld voor de verkoop van CO₂-emissierechten aan bedrijven. Zo maar het recht ontvangen om te mogen vervuilen en bovendien meer van deze rechten kunnen kopen om nog meer te vervuilen roept maatschappelijke weerstand op. Dit staat ook op gespannen voet met de intrinsieke motivatie om weinig te vervuilen. Een stelsel voor emissierechten, mits goed gecommuniceerd, heeft als voordeel dat er differentiatie optreedt tussen vervuilers: de (ethische) kleine vervuiler hoeft minder kosten te maken dan de grote vervuiler. Bij de één wordt intrinsieke motivatie beloond, bij de ander het eigenbelang geprikkeld. Een vergelijkbaar mechanisme – een combinatie van intrinsieke en extrinsieke motivatie – lijkt relevant voor gedrag ten aanzien van huishoudelijk afval (Dijkgraaf en Gradus, 2007). Ten derde is het van belang om beleid vol te houden en om voort te bouwen op eerder beleid. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor het stelsel van studiefinanciering. Het verstrekken van leningen in plaats van schenkingen was lange tijd taboe uit vrees dat dit de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zou schaden, gegeven de vermeende leenaversie onder studenten. Door de invoering van de tempobeurs, waarbij schenkingen bij onvoldoende studieprestaties werden omgezet in leningen, zijn studenten gaan wennen aan een lening. Een beleidsconsistente volgende stap zou zijn om op termijn een sociaal leenstelsel in te voeren waarbij studenten na hun studie naar draagkracht terugbetalen. Ervaringen in Australië indiceren dat een sociaal leenstelsel zowel doelmatig als rechtvaardig kan zijn (CPB, 2003). De aldus vrijgespeelde subsidie kan doelmatig worden ingezet voor educatie voor jonge (potentiële) achterstandskinderen. Daar overtreffen de maatschappelijke baten wel duidelijk de private baten (Heckmann, 1999).

Conclusie

't Kan verkeren, ofwel het kan veranderen, luidde de lijfspreuk van Brederode. Het gezegde lijkt ook van toepassing op menselijke voorkeuren, het beleid dat anders kan uitpakken dan de bedoeling was, en op het beleid dat zelf verandert, soms met de regelmaat van een nieuw kabinet. Maar de maatschappelijke problemen zijn te groot om ons te laten leiden door gemakkelijk relativisme. Het is ook te gemakkelijk om beleid alleen maar te richten op het beïnvloeden van preferenties. Goed verankerd en gecommuniceerd beleid, gebaseerd op financiële prikkels, kan ook effectiever zijn dan we durven te denken, juist omdat prikkels doorwerken in preferenties. Doorgaan met een beleid op basis van prikkels is ook een vorm van strategische moed.

LITERATUUR

- Akerlof, G. (1980) A theory of social custom, of which unemployment may be one consequence. *Quarterly Journal of Economics*, 94(4), 749-775.
- Becker, G.S. (1971) *Economic theory*. New York: Alfred A. Knopf.
- Bénadoui, R. en J. Tirole (2005) *Incentives and prosocial behaviour*. NBER Working Paper 11535.
- Buchanan, J.M. (1975) The Samaritan's dilemma. In: E.S. Phelps (red.) *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage.
- CPB (2003) *Effecten van invoering van sociaal leenstelsel in Nederlands hoger onderwijs*, CPB document 35. Den Haag: CPB.
- Dalen, H. van en K. Henkens (2003) De dubbele moraal rond langer doorwerken. *ESB*, 88(4418), 514-517.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2007) Niet bij financiële prikkels alleen. *ESB*, 92(4508), 246-248.
- Etzioni, A. (1988) *The moral dimension, towards a new economics*. New York: The Free Press.
- Frey, B. (1997) *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gneezy, U. en A. Rustichini (2001) A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-17.
- Heckmann, J. (1999) *Policies to foster human capital*. NBER Working Paper 7288.
- Koesveld, E.B.K. van (1999) Grenzen aan het domein van de economie, *ESB*, 85(4246), 192-195.
- Lepper, M.R. en D. Greene (1978) *The hidden costs of reward: New perspectives on the psychology of human motivation*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Lindbeck, A., S. Nyberg, J.W. Weibull (1999) Social norms and economic incentives in the welfare state. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 1-35.
- Raad voor Economische Adviseurs (2006) *Vergrijzing is een verborgen zegen*. Den Haag: Tweede Kamer, 30800.
- Robertson, D. H. (1956) What does the economist economize? *Economic Commentaries*. Londen: Staples Press Limited.
- Stigler, G.J. en G.S. Becker (1977) De gustibus non est disputandum. *American Economic Review* 67(2), 76-90.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publiek belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Titmuss, R.M. (1970) *The gift relationship, from human blood to social policy*. Londen: George Allen & Unwin.