



END
SCHOOL
ZONE

DIVIDED
HIGHWAY



UNLAWFUL
TO PASS
STOPPED
SCHOOL BUS
FROM EITHER
DIRECTION

EAST

64



EMERGENCY
STOPPING
ONLY

SHARE
THE ROAD

STOP

ENDS

Aanpakken van sludge mogelijk effectiever dan introduceren van nudges

Met kleine aanpassingen in de manier waarop keuzes worden gepresenteerd, nudges, proberen beleidsmakers gewenst gedrag te sturen. Wellicht nog productiever is het om bij gewenste keuzes barrières – sludge – weg te nemen. Een introductie.

IN HET KORT

- Het wegnemen van excessieve frictie, oftewel *sludge*, is een potentieel kansrijke route naar gedragsverandering.
- In Nederland zijn er ook voorbeelden van bovenmatige frictie, zowel in het publieke als private domein.
- Er liggen kansen om sludge direct aan te pakken, en aldus het welzijn van burgers te verhogen.

KOEN VAN DER SWALUW

Wetenschappelijk medewerker bij het RIVM

Het moet iedereen die wel eens een abonnement probeert op te zeggen, bekend voorkomen: abonneren gaat veel gemakkelijker dan opzeggen. Eerst is het nagenoeg onvindbaar hoe je kunt opzeggen en daarna dien je je door telefonisten heen te worstelen om je annulering door te geven. Dergelijke hindernissen worden in de gedragseconomie ‘sludge’ genoemd (slib, drab), en leiden binnen het private en publieke domein in Nederland tot onnodige kosten.

Het gedragseconomische begrip *nudging* kent intussen vrijwel iedereen: gedragsverandering teweegbrengen door aanpassingen in de manier waarop keuzes worden gepresenteerd, veranderingen in de keuzearchitectuur (Thaler en Sunstein, 2008). Nudging kan kosteneffectiever zijn dan traditionele beleidsinstrumenten zoals financiële prikkels (Benartzi et al., 2017), maar kent ook beperkingen zoals bijvoorbeeld De Ridder en Tummers (2020) uiteenzetten. Zo worden gedragswetenschappers in de regel te laat ingeschakeld bij beleidsprocessen (Thaler, 2020). Het gevolg is dat het nudgen vaak in de context van bestaande en complexe systemen moet gebeuren, waar dan nog slechts in de marge gedragsverandering kan plaatsvinden.

Thaler suggereert als oplossing om vooral energie te steken in het opsporen en reduceren van de negatieve tegenhanger *sludge*: barrières die gewenste, welzijnsverhogende keuzes verhinderen (Thaler, 2020).

Sludge

Psychologen en implementatieonderzoekers weten al langer dat iedere poging tot gedragsverandering voorafgegaan moet worden door een analyse van wat mensen op dit moment tegenhoudt om de gewenste gedraging uit te voeren (Michie et al., 2011; Nilsen, 2015). Ook in de gedragseconomie neemt de aandacht voor keuzedrempels de laatste jaren toe, meer specifiek voor het wegnemen van sludge.

Sludge wordt gedefinieerd als een excessieve frictie die resulteert in moeilijk doorlooptbare of tijdrovende processen, wat frustrerend, stigmatiserend of vernederend kan zijn, en mensen belemmert in hun toegang tot regelingen en voorzieningen (Sunstein, 2020; Thaler, 2018). Er is sprake van sludge als belangrijke informatie onvindbaar is, het vergelijken van voor- en nadelen van keuzeopties bemoeilijkt wordt, of als er lange formulieren, wachttijden of herhaalde indicaties en checks nodig zijn (Shahab en Lades, 2021).

Dat de frictie bovenmatig is, is een belangrijk onderdeel van de definitie. Drempels tot voorzieningen kunnen namelijk legitiem en weloverwogen zijn (Sunstein, 2018; Sunstein en Gosset, 2020). Privacy is een belangrijk argument, zoals de tweefactorauthenticatie bij het inloggen in DigiD. Dat is een extra stap, maar met een goede reden. Soms is frictie ook een wenselijke interventie tegen automatisch of impulsief handelen, bijvoorbeeld de controlevraag ‘weet je zeker dat je dit bestand wil verwijderen?’ Andere frictie, zoals lange formulieren, is bedoeld om misbruik tegen te gaan.

Helaas kan een scheve balans tussen toegankelijkheid en het voorkomen van misbruik tot problemen leiden, en is de legitimering van sludge daarom vaak aantrekkelijker op papier dan in de praktijk (Sunstein, 2018). Met voorgaande uitleg is er een eerste eenvoudige indeling te maken over de relatie tussen nudges en sludge (tabel 1).

Commerciële sludge

Wetenschappelijk economisch onderzoek laat zien dat bedrijven geregeld gebruikmaken van de onachtzaamheid of vergissingen van consumenten, en de ‘keuzearchitectuur’ bewust inzetten om winsten te vergroten (Gabaix en Laibson, 2006; Prast, 2020). Zolang er winst te maken is door psychologische feilbaarheden uit te buiten, zullen bedrijven hierop blijven inspelen (Akerlof en Shiller, 2015).

De relatie tussen nudge en sludge

TABEL 1

	Keuzes makkelijker maken	Keuzes moeilijker maken
	Lage frictie	Hoge frictie
Goed, helpt mensen	<p><i>Nudge:</i> welzijnsverhogende keuzeopties makkelijker maken</p> <p><i>Voorbeeld:</i> opt-out pensioensparen of sms-reminders voor fysiotherapie/vaccinatie</p>	<p><i>Nadenk-nudge:</i> bevordert rustig nadenken en/of bewust kiezen</p> <p><i>Voorbeeld:</i> ‘weet u zeker dat u dit bestand wil verwijderen?’</p>
Slecht, schaadt mensen	<p><i>Evil nudge:</i> welzijnsverlagende opties makkelijker maken</p> <p><i>Voorbeeld:</i> dure/onnodige verzekeringsstandaard aangevinkt bij aankoop</p>	<p><i>Sludge:</i> welzijnsverhogende keuzeopties moeilijker maken door excessieve frictie</p> <p><i>Voorbeeld:</i> opzegformulier voor abonnementen is onvindbaar, lange formulieren, onnodig herhaalde medische tests</p>

Bron: Vrij naar Soman (2020) | ESB

Als voorbeeld toont Rodemeier (2021) in een studie onder 600.000 consumenten aan dat ‘cashback-’ of ‘rebate-’ acties, waarbij de korting achteraf actief geclaimd moet worden en dus niet vanzelf van de aankoopprijs af gaat, zorgen voor een toename in de omzet, terwijl 47 procent van de consumenten uiteindelijk de korting nooit verzilverd. De consument koopt omdat er korting is, maar onderschat het ‘gedoe’ (de sludge) van het registreren of insturen van de aankoopbon, en loopt daardoor vaak de korting mis. In vergelijking met een traditionele korting is de winst voor de aanbieder een factor 2 tot 4 hoger, terwijl de consument slechter af is.

Nederland kent ook legio voorbeelden van bedrijfsmatige sludge, zoals bij het opzeggen van abonnementen. Veel bedrijven maken dit in de praktijk lastig, terwijl volgens de wet Nederlandse consumenten op dezelfde manier moeten kunnen opzeggen als waarop het abonnement werd afgesloten. Een grote Nederlandse krant heeft bijvoorbeeld de link naar het opzegformulier nergens op zijn webpagina’s staan, maar verstopt bij de abonnementsvoorwaarden.

Onderzoek onder 53.000 webpagina’s laat zien dat het verstoppert van belangrijke informatie een van de meest ingezette vormen van online-manipulatie is (Mathur et al., 2019). Navraag bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) leert dat ook dit in Nederland niet de bedoeling is. Maar het gebeurt wel.

Sludge in het publieke domein

Ook in het publieke domein komt sludge voor. In 2013 becijferde de Ombudsman dat een alleenstaande ouder met een deeltijdbaan in Nederland twaalf verschillende inkomensbestanddelen heeft, en daarvoor achttien verschillende formulieren moet invullen (Bovens en Keizer, 2020; Nationale Ombudsman, 2013).

Deze rompslomp werkt welvaartsverlagend, omdat het de burger tijd kost en de samenleving geld. Deze ‘zachte’ kosten in kaart brengen en afzetten tegen de baten van, op papier legitieme, drempels tot voorzieningen, zou een goed

startpunt zijn voor discussies over de wenselijkheid hiervan.

In de zorg zijn er ook veel voorbeelden van welzijnsverlagende administraties. Neem de beruchte vijfminutenregistraties waardoor zorgpersoneel kostbare tijd verliest. Maar ook het probleem van een specialist die niet over de medische basisinformatie van een huisarts beschikt, of een huisarts die niet op de hoogte is van de zorg die een patiënt van de specialist heeft ontvangen. Dit kan leiden tot onvoldoende nazorg na een ziekenhuisbehandeling of tot een onnodig dubbel medisch onderzoek voordat een patiënt verder behandeld kan worden. In Nederland zegt 28 procent van de ondervraagde patiënten dergelijke problemen te ervaren in de afstemming tussen de eerste en tweede lijn (Osborn et al., 2016). Er zijn er meer voorbeelden van te vinden in het rapport *Zorgen voor burgers: onderzoek naar knelpunten bij de toegang tot zorg* (Nationale Ombudsman, 2018).

Oplossingen

Knelpunten in de vorm van sludge kunnen in het publieke domein worden tegengegaan als onderdeel van de doenvermogenstoets. De Nederlandse wetgeving dient al langer te worden getoetst op onder andere effectiviteit, efficiëntie en uitvoerbaarheid voor overheidsinstanties, bedrijven en burgers, maar dat is het te vaak nog niet (Bosman, 2021; Rijksoverheid, 2020a).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beveelt daarom al een tijd lang aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of het beleid voor burgers ‘doenlijk’ is (WRR, 2017). Mensen moeten niet alleen de wet- en regelgeving kennen en begrijpen (het denkvermogen), maar moeten ook de vaardigheid hebben om dit om te zetten in een plan, om in actie te komen, om tegenslag het hoofd te bieden en om vol te houden (het doenvermogen). Dat doenvermogen kan profiteren van makkelijke processen, en worden belemmerd door moeilijke processen, formulieren en wachttijden.

De kernvraag in deze toets moet volgens de WRR zijn of de regeling uitgaat van realistische aannames over de mentale belastbaarheid van burgers, bijvoorbeeld hoe moeilijk het tijdig doorgeven van belangrijke informatie is, of wat er gebeurt als de burger dit – heel menselijk – soms uitstelt (Bovens en Keizer, 2020).

Sinds 2018 is de toets een *verplichte* kwaliteitseis bij nieuwe wet- en regelgeving, maar het aantal uitgevoerde ‘doenvermogenstoetsen’ sinds 2018 is nog laag. Aansluitend wordt er in het recente kritische eindrapport van het parlementaire onderzoek uitvoeringsorganisaties *Klem tussen balie en beleid* nogmaals aanbevolen om de doenvermogenstoets uit te voeren en de resultaten toch echt serieus te nemen (Bosman, 2021).

Het echte succes van de doenvermogenstoets moet dus nog komen, en hoewel dit als een tegenvaller kan worden gezien, biedt het ook de kans om er het actief opsporen van sludge in te integreren (bovenop het voorkómen en verbieden ervan).

De belangrijkste opdracht voor de talrijke *Behavioural Insights Teams* in Nederland (Feitsma, 2019) zou dan zijn om niet alleen interventies te ontwikkelen, maar vooral om bestaande drempels onderweg naar welzijnsverhogende

regelingen te definiëren, op te sporen, af te wegen en weg te nemen. Sunstein heeft het in dit kader over *sludge audits* (Sunstein, 2020). Wellicht een inspirerend voorbeeld zijn de zogenaamde schrapessies in de zorg. Een dergelijke aanpak vergt waarschijnlijk wel een behoorlijke omslag in denken én financieren, omdat we geneigd zijn om problemen eerder op te lossen met meer regels, communicatie en voorzieningen dan door het wegnemen van ontwerpfouten (Adams et al., 2021).

Conclusie

De bedenkers van *nudge* gooien het over een andere boeg. Volgens Sunstein (2020) en Thaler (2020) kunnen beleidsmakers en bedrijven meer bereiken met de uitkomsten van onderzoek naar *sludge*, en het wegnemen van *sludge* in de praktijk, dan met nieuwe nudges. Dit lijkt ook in Nederland oppoortuun en kansrijk.

Het is wel nodig dat er meer veldexperimenten komen naar de effecten van remmende keuzearchitectuur, en de manier waarop dit het beste weg te nemen is. Er zijn nog veel open vragen. Voornamelijk ontbreekt het de huidige definitie van *sludge* nog aan empirische grondslag: wanneer is frictie wenselijk en wanneer excessief? Het is ook nog niet volledig duidelijk of *sludge* gaat over verkeerd ontworpen wetgeving dan wel verkeerd ontworpen uitvoering, hoewel de beschikbare literatuur naar het tweede neigt.

Een belangrijk discussiepunt blijft ook de stap ná het in beeld brengen van excessieve frictie: met welk mandaat kunnen we *sludge* wegnemen, die we met doenvermogensonderzoek in beeld brengen, en heeft dit het gewenste effect op welzijn? Alleen met evaluerend onderzoek zijn deze vragen pas echt te beantwoorden.

Gezien het toenemend aantal publicaties over *sludge* van de koplopers in het vakgebied, is het waarschijnlijk dat we hier in de gedragseconomie de komende tijd meer van gaan horen. Daarom, als Nederland zijn ambities op gedragseconomisch vlak wil blijven waarmaken, is het een goed idee om alvast te beginnen met het nadenken over wat we willen met *sludge*, wellicht te beginnen bij de krantenabonnementen.

Literatuur

- Adams, G.S., B.A. Converse, A.H. Hales en L.E. Klotz (2021) People systematically overlook subtractive changes. *Nature*, 592, 258–261.
- Akerlof, G.A. en R.J. Shiller (2015) *Phishing for phools: the economics of manipulation and deception*. Princeton: Princeton University Press.
- Benartzi, S., J. Beshears, K.L. Milkman et al. (2017) Should governments invest more in nudging? *Psychological Science*, 28(8), 1041–1055.
- Bosman, A. (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties. Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 25 februari. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Bovens, M. en A. Keizer (2020). *Doenvermogen: Van toets naar tools*. WRR. Den Haag.
- Feitsma, J.N.P. (2019) *Inside the behavioural state*. Amsterdam: Eleven International Publishing.
- Gabaix, X. en D. Laibson (2006) Shrouded attributes, consumer myopia, and information suppression in competitive markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 505–540.
- Mathur, A., G. Acar, M.J. Friedman et al. (2019) Dark patterns at scale: findings from a crawl of 11K shopping websites. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(CSCW), artikelnr 81, 1–32.
- Michie, S., M.M. van Stralen en R. West (2011) The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(1), artikelnr 42.
- Nilsen, P. (2015) Making sense of implementation theories, models and frameworks. *Implementation Science*, 10(1), artikelnr 53.
- Nationale Ombudsman (2013) *In het krijt bij de overheid*. Nationale Ombudsman, Rapport 2013/003.
- Nationale Ombudsman (2018) *Zorgen voor burgers: onderzoek naar knelpunten bij de toegang tot zorg*. Nationale Ombudsman, Rapport 2018/030.
- Osborn, R., D. Squires, M.M. Doty et al. (2016) In new survey of eleven countries, US adults still struggle with access to and affordability of health care. *Health Affairs*, 35(12), 2327–2336. Artikel te lezen op www.healthaffairs.org.
- Prast, H. (2020) Gedragseconomie en ziektepreventie: diagnose en therapie. *Bulletin Vereniging voor Gezondheidseconomie*, 37(2), 6–8. Artikel te lezen op gezondheidseconomie.org.
- Ridder, D. de, en L. Tummers (2020) Nudges voor het bevorderen van gezond gedrag. *Bulletin Vereniging voor Gezondheidseconomie*, 37(2), 20–22. Artikel te lezen op gezondheidseconomie.org.
- Rijksoverheid (2020a) *Doenvermogen: integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Tekst te vinden op www.kcwj.nl.
- Rodemeier, M. (2021) *Buy baits and consumer sophistication: theory and field evidence from large-scale rebate promotions*. CAWM Discussion Paper, 124. Te vinden op econstor.eu.
- Shahab, S. en L.K. Lades (2021) *Sludge and transaction costs*. *Behavioural Public Policy*, te verschijnen. Artikel te lezen op www.cambridge.org.
- Soman, D. (2020) *Sludge: a very short introduction*. Rotman School of Management, White Paper.
- Sunstein, C.R. (2018) *Sludge and ordeals*. *Duke Law Journal*, 68(8), 1843–1882.
- Sunstein, C.R. (2020) *Sludge audits*. *Behavioural Public Policy*, First View, 1–20. Artikel te lezen op www.cambridge.org.
- Sunstein, C.R. en J.L. Gosset (2020) Optimal sludge? The price of program integrity. *Duke Law Journal Online*, 70, 74–90.
- Thaler, R.H. (2018) Nudge, not sludge. *Science*, 361(6401), 431.
- Thaler, R. (2020) What's next for nudging and choice architecture? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 163, 4–5.
- Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR Rapport, 97.