

Column voor de State of Science bijeenkomst over 'Gedragsbestuurskunde: De vervlechting van bestuurskunde en gedragswetenschap in Utrecht'.

Drie 'reminders' voor bij de gedragswetenschappelijke draai in beleid

Joram Feitsma

Beste mensen,

Een heuse gedragsoverheid is aan het ontluiken. Voor mijn promotieonderzoek heb ik de afgelopen vier jaar deze beweging van dichtbij bekeken, aan de hand van interviews, observaties en een detachering bij een Behavioural Insights Team. Ik was op zoek naar wie die Nederlandse gedragsexperts nu eigenlijk zijn, waar ze zitten, hoe ze 'kijken', en, niet onbelangrijk, wat ze nu eigenlijk *doen*. Ik ben mijn veldwerk begonnen bij de centrale overheid en daaraan verbonden instituties. Zo ging ik langs bij het huidige BIT EZK, het BIT IenW, het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst, en ook bij de 'psychological warfare unit' van de Koninklijke Marine. Daarna maakte ik een rondje op lokaal bestuursniveau. Daar bezocht ik onder meer het 'Nudge Netwerk Utrecht', de 'Behavioural Insights Group Rotterdam', en de 'Gedragsdeskundige' van de Gemeente Amsterdam. Op allerlei plekken in Nederland doemen 'BITjes' op. Het Nudge-denken is zelfs doorgedrongen tot in de Friese polder, waar de GGD Fryslân zegeviert met de slogan 'No Nudge, No Glory'.

Echter, voor deze column wil ik het niet hebben over wat en wie ik tijdens mijn veldwerk heb gezien. Maar, juist over wat ik *niet* of *in mindere mate* gezien heb, terwijl dit allicht wél wenselijk zou zijn. Ik wil kijken naar wat de gedragsoverheid mogelijk nog *nodig heeft*. En omdat het avond begint te worden, zou ik dat willen doen aan de hand van het spelletje 'Ik ga op reis en neem mee...' Maar dan een variatie daarop: 'Wij maken de gedragswetenschappelijke draai en nemen mee...' Ik zou drie aspecten willen noemen die we vooral niet moeten vergeten bij het maken van de gedragswetenschappelijke draai. Drie 'reminders', om in Nudge-jargon te blijven. Het gaat om 3 G's.

De eerste G staat voor *het gevoel*. Gevoel zie ik daarbij als verzamelwoord voor de impliciete opgebouwde praktijkervaring, intuïtie en lokale kennis van overheidsprofessionals. Laten we deze vorm van kennis, en het belang ervan, niet vergeten. Bij 'het toepassen van gedragskennis' is het vooral experimentele kennis die in het zonnetje wordt gezet. Invloedrijke rolmodellen zoals BIT UK pleiten voor een 'radicaal incrementalisme', waarin telkens kleine aanpassingen in beleid experimenteel worden getest op hun effectiviteit en, indien werkzaam, doorgevoerd. Het officieuze mantra van het Behavioural Economics Team van de Australische federale overheid was 'RCT or the highway'. In andere woorden, als een project niet geschikt was voor het uitvoeren van een experiment, dan ging de boel niet door. Zo'n radicale inzet op experimenten heeft belangrijke voordelen: het levert bij uitstek harde kennis op over 'wat werkt'. Om te zien hoe beslissingsbepalend dit type kennis kan zijn, zie de geneesmiddelenindustrie. Tegelijkertijd is de wereld van bestuur en beleid een hele andere. Het is veel meer een wereld gekenmerkt door verschil, ambiguïteit,

macht en tegenstrijdige logica's. Werkzaam beleid maken vraagt om voortdurende lokale afstemming op een telkens weer veranderende en unieke context. In zo'n wereld is harde, experimentele kennis niet alleen lastig te verkrijgen, maar ook uiteindelijk minder 'hard' dan gedacht. Kennis over 'wat werkt' blijkt vooral kennis over 'wat werkte op die plek en dat specifieke moment'. Dat maakt dat ook behoefte is aan andere vormen van kennis. Kennis die maakt dat oplossingen worden afgestemd op de lokale context. Noem het 'know-how', of met Aristoteles, *phronesis*. Waar het om draait is dat abstracte theoretische en experimentele gedragkennis toepasbaar wordt gemaakt in de eigen context. En dat vraagt niet zozeer om harde kennis, maar juist om praktijkervaring, intuïtie en gevoel.

De tweede G gaat over *het grotere verhaal*. Daarmee bedoel ik het meerdimensionaal analyseren van beleidsvraagstukken in zowel hun individuele als maatschappelijke, psychologische als sociologische dimensies. Wat de gedragsoverheid nu toevoegt is een betere afstemming van beleid op hoe mensen zich echt gedragen, dat wil zeggen: niet zo rationeel als vaak verondersteld. De winst is dat het individuele keuzeprocess op microniveau scherper in beeld komt. Echter, het is tegelijkertijd zaak dat individueel gedrag niet teveel uit haar maatschappelijke context wordt getrokken. Om de complexiteit van veel maatschappelijke issues recht te doen, is het belangrijk om het grotere verhaal voor ogen te houden, door vraagstukken niet enkel te framen in termen van al dan niet gebrekkige individuele keuzeprocessen, maar ook te relateren aan bredere technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele ontwikkelingen op macroniveau. Neem als voorbeeld de toepassing van gedragkennis binnen de schuldenproblematiek. Rode draad daarin is dat probleemanalyses vertrekken vanuit individueel cognitief perspectief, gericht op de gebrekkige keuzeprocessen en persoonlijke aanleg van debiteuren, getergd door onder meer 'geldstress', daarmee gepaard gaande beslisfouten, en een 'verkeerde' zelfovertuiging en temperament. Die analyse werkt door in het soort interventies dat wordt ontwikkeld. Veel gedragsexperts die ik sprak zetten in op individuele gedragsverandering gericht op debiteuren. Een veelvoorkomende *best practice* was het toevoegen van subtiele nudges in aanmaningsbrieven – bijvoorbeeld het aantrekkelijker framen en visualiseren van informatie – hetgeen debiteuren zou verleiden om sneller terug te betalen. Hier wordt winst behaald als het gaat om het op microniveau sturen van debiteurengedrag. Tegelijkertijd ontbreekt het grotere verhaal. Het gaat noch over institutionele factoren (hoe zit het systeem rondom schulden in elkaar en in hoeverre 'werkt' dat eigenlijk?), noch over onderliggende economische en sociaal-culturele factoren die maken dat mensen in de schulden geraken en blijven. Daar zou ook winst geboekt kunnen worden, maar ja... daar is wel een stuk moeilijker aan te 'sleutelen' dan aan individueel gedrag. Hier zien we hoe de individu-georiënteerde gedragswetenschap impliciet kan aansturen op een bepaalde invulling van het sociaal contract. Een invulling waarin vooral het probleem en daarmee de verantwoordelijkheid van het individu, lees: de cognitief hulpbehoevende burger, centraal staat. Willen we dat deze toenemende 'responsibilisering' van de burger niet te ver doorslaat, dan is er een sterke behoefte aan het grotere verhaal.

Tot slot: de derde G gaat over *gematigdheid*. Die vinden we nog weinig terug in het huidige verhaal dat wordt verteld met 'het toepassen van gedragskennis'. Dat verhaal is juist *interventionistisch*. Het schetst vooral de belofte van een effectief beleid dat er (nu dan toch eindelijk) in slaagt om sociale vraagstukken op rationeel-wetenschappelijke wijze te 'managen'. De gedragswetenschap speelt een hoofdrol in het waarmaken van deze interventionistische belofte, het reikt hiervoor de instrumentele inzichten en methoden aan. Vanuit de bestuurskunde kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij deze belofte, en de haalbaarheid ervan. Reflectie is mogelijk op de grenzen aan de maakbare samenleving, en op de wispelturige rol van kennis in beleid, die lang niet altijd zo instrumenteel is. Reflectie is mogelijk op de politieke dimensie van gedragsbeleid, en de wijze waarop achter ogenschijnlijk apolitieke gedragsbeleidsprocessen toch waardeconflicten schuilen, die niet wetenschappelijk opgelost kunnen worden. Dergelijke reflecties nopen tot een zekere gematigdheid van de gedragsoverheid in het waarmaken van haar in de kern toch technocratische ambities. Zij zou de grenzen aan de rationalisering van beleid iets meer kunnen omarmen, om daarmee een vorm van, in de woorden van Willem Trommel, 'gulzig bestuur' te voorkomen.

Samenvattend: ik heb drie 'reminders' geopperd voor bij het maken van de gedragswetenschappelijke draai in beleid. 3 G's: *het gevoel, het grotere verhaal, en een zekere gematigdheid*. Of deze 3 G's ook daadwerkelijk meegenomen zullen worden in de toekomst is echter maar de vraag. Want waar halen beleidsmakers in de huidige politiek-bestuurlijke tijdgeest legitimiteit vandaan? Niet per se uit die 3 G's. We leven immers in evidence-based tijden, waarin niet het *gevoel* maar juist harde, experimentele kennis legitiem wordt geacht. We bevinden ons aan het begin van 'de eeuw van het brein', waarin niet *het grotere verhaal* maar juist het cognitief psychologische perspectief aan status wint. En tot slot, ook al lijkt 'maakbaarheid' een oud woord, de huidige tijdgeest is nog steeds *managerial*. Instituties dienen niet *gematigdheid* maar zelfverzekerdheid uit te stralen en te beloven om publieke vraagstukken niet slechts te 'temmen', maar ook echt 'op te lossen'.

En toch: de toekomst van de gedragsoverheid ligt open. Haar kaders zijn nog in de maak. Onderzoekers, burgers, politici, professionals in beleid, toezicht en uitvoering, - ook u vanavond - kunnen juist *nu* die opbloeiende gedragsoverheid in beschouwing nemen, en reflecteren op haar onderliggende waarden en assumpties over 'goed' beleid. Laten we kijken *of*, en zo ja, *waar* we de gedragsoverheid een duwtje in de goede richting kunnen geven.

Dank jullie wel.

Op 27 juni 2019 verdedigt Joram Feitsma zijn proefschrift 'Inside The Behavioural State'.
<https://www.uu.nl/en/events/phd-defense-inside-the-behavioural-state>