

*Steeds vaker worden gedragswetenschappelijke inzichten ingezet om effectiever beleid te maken. Het draait daarbij om het produceren van harde kennis over cognitieve keuzeprocessen op microniveau gericht op individuele gedragsverandering. Dit artikel reflecteert op deze nogal modernistische ogende beleidsambitie, en werpt licht op kennis-perspectieven en waarden die daarmee mogelijk buiten beeld blijven.*

Door Joram Feitsma

## De micromodernistische veren van de publieke gedragsveranderaar

**De wereld van beleid** toont toenemende aandacht voor inzichten en methoden uit de gedragswetenschappen, in het bijzonder de gedragseconomie. Deze inzichten laten zien dat mensen slechts beperkt rationeel zijn en dat je daar gebruik van kunt maken om gedrag te veranderen. Zo is het idee van *nudging* in zwang geraakt: het subtiel bewerken van de fysieke en informationele keuzeomgevingen waarin mensen zich begeven, in een poging hen de 'goede' kant op te sturen. *Nudges* komen in vele vormen, zoals sturende lijnen richting een prullenbak, *defaults* voor orgaandonor-registratie, en positieve *frames* in aanmaningsbrieven om debiteuren niet in het harnas te jagen. De belofte van 'met kennis van gedrag beleid maken' is dat het leidt tot beter onderbouwd, rigouzeuzer, effectiever en vaak ook liberaler en goedkoper beleid.

Om deze belofte waar te maken zijn wereldwijd inmiddels allerlei, zowel publieke als private eenheden gelanceerd: zogeheten 'Behavioural Insights Teams' of 'BITS'. Voorloper is het Britse BIT, maar inmiddels is er ook het Behavioural Economics Team of the Australian Government, Nudge Lebanon, Qatar Behavioural Insights Unit en Nudge Lab Pakistan. Volgens het OECDE houden inmiddels meer dan 200 instituties zich wereldwijd bezig met het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten. Ook in Nederland begint een 'gedragsoverheid' voorzichtig te ontluiken. Op centraal niveau zien we bijvoorbeeld het 'BIT EZK' en 'BIT IENW', en op lokaal niveau 'Behavioural Insights Group Rotterdam'. Onlangs

**Deze inzichten laten zien dat mensen slechts beperkt rationeel zijn en dat je daar gebruik van kunt maken om gedrag te veranderen**

vond alweer de derde jaarlijkse 'Dag van het Gedrag' plaats, georganiseerd door het interdepartementale 'Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL)'. Het gedragsthema is zelfs doorgedrongen tot in de Friese polder, waar 'Nudge-adviseurs' van de GGD Fryslân werken onder het motto 'No Nudge, No Glory'. Hoeveel glorie daadwerkelijk behaald wordt blijft een vraag. De geaggregeerde en uiteindelijke impact van dit soort gedragsseenheden wordt weinig onderzocht, en is überhaupt lastig te isoleren en te meten. Wel kunnen losstaande projecten worden geëvalueerd, en zijn er de resultaten van afzonderlijke gedragsexperimenten, zie bijvoorbeeld de maar liefst 35 uitgelichte 'gedragsprojecten' in het recent uitgekomen 'Rijk aan gedragsinzichten: editie 2019' rapport van BIN NL.

Het werk van hedendaagse gedragsexperts laat zich typeren door bepaalde organisatievormen, zoals de BIT, en ook door het bezigen van bepaald jargon, zoals 'keuzearchitectuur'. Meer veelzeggend nog zijn typische werkprocessen, routines en outputs, in het bijzonder de gedragsanalyses, veldexperimenten en nudges. Iets minder zichtbaar, maar zeker niet minder iconisch, is het onderliggende denkbeeld over wat beleid vermag en wat wetenschappelijke kennis mogelijk kan maken in het besturen van de samenleving. Dat denkbeeld doet vrij *modernistisch* aan. Het houdt in dat beleidsexperts harde kennis kunnen en moeten produceren over hun sociale analyses en beleidsontwerpen. Via de route van gedragswetenschappelijk geïnformeerde gedragsverandering zouden zij nieuwe, effectieve oplossingen moeten kunnen verzinnen voor allerhande sociale problematiek.

Deze impliciet modernistische ambitie – het vooruitbrengen, 'kneden' en 'managen' van de samenleving met behulp van wetenschappelijke technieken – roept allerlei vragen op, niet in de laatste plaats over de haalbaarheid en wenselijkheid ervan. Tegen deze achtergrond denkt dit artikel na over welke kennisperspectieven en waarden mogelijk ondergesneeuwd dreigen te raken in dit modernistische project. Of andersom verwoord: wat zouden hedendaagse 'gedragsveranderaars' nog nodig hebben? Wat zijn facetten die hun denken en doen zouden verrijken? Hoe zouden ze hun modernistische veren een beetje van zich af kunnen schudden?

### Het gevoel

Een eerste demoderniseringsslag kan gemaakt worden op vlak van *het gevoel*, als verzamelwoord voor de impliciete opgebouwde praktijkervaring, intuïtie en lokale kennis van overheidsprofessionals. In de hedendaagse gedragspraktijk probeert men vooral een beroep te doen op wetenschappelijke, en het liefst experimentele kennis bij de beleidsontwikkeling. De voorloper BIT UK pleit voor een 'radicaal incrementalisme', waarin telkens kleine aanpassingen in beleid experimenteel worden getest op hun effectiviteit en, indien werkzaam, doorgevoerd. Het officiële mantra van het Behavioural Economics Team van de Australische federale overheid luidde 'RCT or the highway'; als een project zich niet leende voor een wetenschappelijk 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 echt werkt'. Om te zien

**Een eerste demoderniseringsslag kan gemaakt worden op vlak van het gevoel**

hoe beslissingsbepalend dit type kennis kan zijn, zie de geneesmiddelenindustrie. Tegelijkertijd is de wereld van bestuur en beleid een hele andere wereld die in sterkere mate gekenmerkt wordt door ambiguïteit, macht en pluriformiteit. Voor zover het bereiken van consensus over probleemdefinities en concrete doelstellingen van beleid überhaupt haalbaar is, vraagt het maken van werkzaam beleid om voortdurende afstemming op een dynamische, unieke en complexe omgeving. In zo'n setting is harde experimentele kennis niet alleen lastig te verkrijgen, maar uiteindelijk ook minder 'hard' dan gedacht. Kennis over 'wat werkt' blijkt vooral kennis over 'wat werkte op die plek en op dat specifieke moment'. Ook is er behoefte aan andere vormen van kennis. Kennis die erin bestaat dat gegeneraliseerde gedragskennis vertaald en gecontextualiseerd wordt. Kennis die maakt dat oplossingen passen bij de lokale context. Dat betreft geen harde kennis, maar juist *know-how*, intuïtie en praktijkervaring.

### Het grotere verhaal

Een tweede facet waar behoefte aan is betreft *het grotere verhaal*. Daarmee bedoel ik het meerdimensionaal analyseren van beleidsvraagstukken in zowel hun individuele als maatschappelijke, zowel hun psychologische als sociologische dimensies. Wat de gedragsoverheid nu toevoegt is een betere afstemming van beleid op menselijk gedrag, in het bijzonder lettend op hoe gedrag in complexe omgevingen grotendeels bepaald wordt door niet-rationele keuzeprocessen. De winst is dat het cognitieve keuzeproces op microniveau scherper in beeld komt. 'Micromodernisme' dus. Het is echter 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 gedragskennis binnen de schuldenproblematiek (zie bijvoorbeeld het 'Poverty and decision-making' rapport in 2016 gepubliceerd door BIT UK). Probleemanalyses vertrekken stevast vanuit individueel cognitief perspectief, gericht op de gebrekkige keuzes die individuen maken op grond van persoonlijke aanleg, zelf-overtuiging en temperament, informatieverwerking-strategieën en de invloed van financiële stress op het beslisvermogen. Die analyse werkt door in het soort interventies dat wordt ontwikkeld: individuele gedragsverandering gericht op debiteuren, bijvoorbeeld door informatie in aanmaningsbrieven aantrekkelijker te *framen* en helderder te visualiseren. Hoewel beleid hier wordt aangescherpt in relatie tot debiteurengedrag op microniveau, ontbreekt het grotere verhaal. Institutionele, economische en sociaal-culturele factoren die maken dat mensen in de schulden geraken en blijven, blijven buiten beeld – factoren waar niet ontzettend moeilijk aan te 'sleutelen' is. Zo wordt de problematiek niet in haar volledigheid geadresseerd, waarmee de kansen op succesvol beleid drastisch slinken. Bovendien doemt een normatieve vraag op: wordt door te vertrekken vanuit het individualistische gedragswetenschap-

**Hoewel beleid hier wordt aangescherpt in relatie tot debiteurengedrag op microniveau, ontbreekt het grotere verhaal**

perlijk perspectief niet te snel het accent gelegd op de verantwoordelijkheidslast van het individu – ten opzichte van andere beleidsactoren?

### Gematigdheid

Een derde facet gaat over *gematigdheid*. Dit facet lijkt nog weinig zichtbaar in het huidige verhaal van 'het toepassen van gedragskennis in beleid'. Dat verhaal is bij uitstek *interventionistisch*. Het schetst vooral de belofte van een effectief beleid dat er (nu dan toch eindelijk) in slaagt sociale problemen met rationeel-wetenschappelijke instrumenten te verhelpen. De gedragswetenschap speelt een hoofdrol in het waarmaken van deze belofte, en reikt daarvoor de essentiële kennis (nieuwe inzichten in begrensde rationaliteit) en methodieken (gedragsexperimenten) aan. Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij deze interventionistische belofte, en de haalbaarheid en wenselijkheid ervan. Zo zijn er grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving, mede door een onvermijdbare en niet ophoudende tragiek en onzekerheid over de toekomst. Ook is er de wispelturige, ambigue en lang altijd zo instrumentele rol van kennis in beleid. Sterker nog, beleidsontwikkeling kent een fundamenteel politieke dimensie: achter ogenschijnlijk apolitieke processen schuilen veelal toch waardeconflicten waarvoor geen wetenschappelijke 'oplossing' mogelijk is. Dit vraagt om een zekere gematigdheid van de gedragsoverheid in het waarmaken van haar micromodernistische ambities. Zij zou de grenzen aan de rationalisering van beleid iets meer kunnen omarmen.

**Dit vraagt om een zekere gematigdheid van de gedragsoverheid in het waarmaken van haar micromodernistische ambities**



**Slagingskansen voor een demodernisering van gedragsexpertise**

Hoe zullen hedendaagse praktijken van gedragsverandering verder? Zal het modernistische narratief, en het geloof daarin, standhouden? Of zullen wij een tendens van *demodernisering* zien, waarin meer plaats komt voor gevoel, het grotere verhaal en gematigdheid? Tot op zekere hoogte is dit laatste niet alleen denkbaar maar ook al zichtbaar. De gedragsoverheid *in de praktijk* kent nu al verschillende varianten, ook wat betreft het gebruik van en geloof in kennis. Sommige gedragsexperts gaan bijvoorbeeld veel pragmatischer te werk dan anderen. Ook bestaat er dikwijls een kloof bestaat tussen wat gedragsexperts 'doen' en 'zeggen'. Het revolutionaire, hoogwetenschappelijke en puristische verhaal dat wordt gepredikt blijkt vaak toch wat minder revolutionair in de praktijk. Achter de schermen ontaardt de aangekondigde gedragsrevolutie in een evolutie: een langzame, moeizaam en aan alle kanten versimpeld en vervormd traject waarin gedragsinzichten zo goed als mogelijk worden geïntegreerd in een warrig, haastig en gepolitiseerd beleidsproces. Tijdens dat vertaalproces worden de scherpe modernistische randjes van de gepredikte revolutie af gehaald. Gedragsexpertise wordt genormaliseerd om bruikbaar te kunnen zijn. Het modernisme aan de voorkant maakt plaats voor incrementalisme aan de achterkant.

Toch is het aannemelijk dat een zekere mate van modernistisch denken funderend zal blijven voor de verdere ontwikkeling van gedragsexpertise. Het dominante politiek-bestuurlijke vertoog is nog steeds doordrenkt van de *evidence-based policy* gedachte. En ook al lijkt 'maakbaarheid' misschien een oud woord, de huidige tijdsgeest blijft tekenen vertonen van een sterk maakbaarheidsdenken. In tijden van *New Public Management* – waarin principes van marktwerking dieper worden ingebed in de organisatie van het openbaar bestuur – worden instituties afgerekend op hun output en geleverde prestaties. Zo zien we dat zij beloven publieke vraagstukken niet slechts te 'temmen' maar ook echt op te zullen lossen. Niet het tonen van bescheidenheid, maar het uitstralen van zelfverzekerdheid blijft de norm. Tot slot, we bevinden ons aan nog maar aan het begin van 'de eeuw van het brein', waarmee niet de ingewikkeldheid van het grotere maatschappelijke verhaal en de lastigheid van diepgaande sociale transformatie, maar juist het vermeende gemak van individuele gedragsverandering door toepassing van gedragswetenschappen meer centraal komt te staan.

Gedragswetenschappen en openbaar bestuur raken in toenemende mate met elkaar verweven. De opmars van publieke gedragsveranderaars is nog in volle gang en dient nauwlettend gevolgd te worden, niet alleen om mogelijke kansen en succesvolle werkwijzen te verkennen, maar ook om een *kritisch gedragsbestuurskundig perspectief* te ontwikkelen. Zo'n perspectief legt onderliggende aannames en waarden bloot in het collectieve micromodernistische verhaal dat gedragsexperts vandaag de dag uitdragen. Het opereert niet binnen de kaders van het populaire 'gedragsdiscours', maar tracht juist deze kaders te deconstrueren en waar nodig te bevragen. ●

## De opmars van publieke gedragsveranderaars is nog in volle gang en dient nauwlettend gevolgd te worden

**Joram Feitsma** is bestuurskundige en filosoof. In juni 2019 verdedigde hij zijn proefschrift 'Inside the Behavioural State', gepubliceerd bij Eleven International Publishing. Dit artikel is een verdere uitwerking van een uitgesproken column voor de eerste State of Science bijeenkomst over 'Gedragsbestuurskunde' in Utrecht, georganiseerd door de Vereniging voor Bestuurskunde.

*Het zou niet mogen uitmaken waar je wieg staat, voor de kansen die je in het leven krijgt. Maar op dit moment zijn sociale omgeving, achtergrond, afkomst en de positie van je ouders steeds meer bepalend voor de kansen die je krijgt in Nederland. Coen Brummer beschrijft in zijn essay Wat is sociaal-liberalisme? de cruciale rol van onderwijs voor het bevorderen van gelijke kansen, maar loopt in een grote boog heen om de discussies van deze tijd.*

Door Nadia Arsieni



### In reactie op 'Wat is sociaal-liberalisme?'

In *idee* 203 (2018) verscheen een essay van Coen Brummer. De redactie nodigt een aantal denkers uit om daarop te reflecteren vanuit hun expertise.

## Echt vrije individuen

**Onderwijs speelt een cruciale rol** bij het bevorderen van onze vrijheid. Jezelf kunnen ontwikkelen is essentieel om je leven naar eigen inzicht vorm te geven. Daarom mogen we onze ogen niet sluiten voor de belemmeringen op de weg naar individuele vrijheid en gelijke kansen. Ook niet als deze belemmeringen voortkomen uit de sociale contexten waar mensen onderdeel van zijn. Coen Brummer legt in zijn essay *Wat is sociaal-liberalisme?* uit dat het woord 'sociaal' in het sociaal-liberalisme staat "voor een visie op vrijheid die veronderstelt dat mensen pas werkelijk vrij zijn als zij elkaar in staat stellen vrij te leven." Maar die perceptie van sociaal klinkt als 'leven en laten leven'. Daarmee lijkt Brummer voorbij te gaan aan de grote uitdagingen van onze tijd, die voortkomen uit de pluriformiteit van onze samenleving: het bestrijden van segregatie, het tegengaan van polarisatie en zelfs het voorkomen van een parallelle samenleving. Nog vers in het geheugen ligt de Kamercommissie die buitenlandse beïnvloeding onderzoekt in verband met het toenemende salafisme in Nederland.

Geconfronteerd met de mogelijke ondermijning van de Nederlandse samenleving door gesloten gemeenschappen, is de vraag wat het sociaal-liberale antwoord is op het accommoderen van groepen binnen die samenleving. Waar houdt 'sociaal' voor sociaal-liberalen eigenlijk op? Brummer stelt in zijn essay de retorische vraag: "Wanneer is een mens