

Gedragsbestuurskunde: oplossing voor de kloof tussen beleid en gedrag?

Gedragsbestuurskunde is een relatief nieuw en enerverend onderzoeksveld, waarin vraagstukken op het snijvlak van de psychologie en bestuurskunde onder de loep worden genomen. In de kern is gedragsbestuurskunde een poging om de wat abstracte, afstandelijke wereld van bestuur en beleid en de fascinerend inconsequente maar reële wereld van ons menselijk gedrag dichterbij elkaar te brengen.

In de afgelopen jaren deed de gedragsbestuurskunde zijn intrede in de maatschappij en in het openbaar bestuur. Inmiddels zijn overheden en organisaties over de hele wereld enthousiast met deze materie bezig, wat onder andere resulteert in de oprichting van allerlei organisaties.

Henrico van Roekel schetst de ontwikkeling van het vakgebied en bespreekt de voordelen van het inzetten van deze wetenschap. Maar hij plaatst ook kanttekeningen.



Henrico van Roekel is promovendus bij het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Daarnaast is hij bestuurslid van de Vereniging voor Bestuurskunde.

In het voorjaar van 2020, kort na de uitbraak van corona in Nederland, werd de Corona Gedragsunit opgericht vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (RIVM, 2022a). Doel hiervan is de inzet van gedragswetenschappelijke kennis voor overheidsbeleid en -communicatie rondom de coronacrisis. De unit beantwoordt ook vragen van het kabinet, het Outbreak Management Team en de media. Daarbij wordt men ondersteund door een adviesraad en meerdere expertteams van wetenschappers uit allerlei disciplines, maar met name met expertise over gedragsverandering. Sinds de oprichting werd onder andere onderzoek gedaan naar de vaccinatiebereidheid onder jongeren (Euser et al., 2022), het effect van het dragen van een mondkap op risicovol gedrag (Liebst et al., 2022), en de mate van vrijheid die mensen ervoeren bij het versoepelen van coronaregels (RIVM, 2022b).

Denise de Ridder, hoogleraar psychologie aan de Universiteit Utrecht, is een van de wetenschappers in de adviesraad. In een podcast van de Vereniging voor Bestuurskunde zei ze hierover: 'We weten allemaal dat gedrag een belangrijke rol speelt in het terugdringen van de verspreiding van het virus. Ik denk dat er ruimte is voor meer systematische, professionele inkadering van gedragskennis.' Corona was dus een situatie die, hoe uitdagend ook, kansen bood om de gedragswetenschap nu eens serieuzer bij Nederlands overheidsbeleid te betrekken.

De 'behavioral turn'

De oprichting van de Gedragsunit staat niet op zichzelf. Het is een mooi voorbeeld van de toegenomen sociaal-wetenschappelijke en maatschappelijke interesse voor

inzichten uit de psychologie. Hoewel, de incorporatie van psychologie in de sociale wetenschappen is een al wat ouder fenomeen: in de afgelopen decennia zijn verschillende subdisciplines ontstaan, zoals *behavioral economics* (de combinatie van economie met psychologie) en politieke psychologie (zie bijvoorbeeld McDermott, 2004; Mullainathan en Thaler, 2000).

In de bestuurskunde is deze ontwikkeling pas kort zichtbaar. Dat wil niet zeggen dat bestuurskundigen de psychologie links hebben laten liggen. Een bekende naam als Herbert Simon legde deze verbinding al in zijn boek *Administrative Behavior* uit 1947. Maar de systematische ontwikkeling van een vakgebied dat psychologie met bestuurskunde verbond ontstond pas recent met de geboorte van gedragsbestuurskunde (Bhanot en Linos, 2020; Grimmelikhuijsen et al., 2017; Jilke et al., 2016). Maar wat is nu precies het nut van het gebruiken van psychologische inzichten in bestuurskunde? Jilke et al. (2016) definiëren gedragsbestuurskunde als 'de analyse van bestuurskundige onderwerpen vanuit een (micro) perspectief van gedrag en houding van individuen en groepen op basis van inzichten uit de psychologie en de bestuurskunde'. Het antwoord houdt zich verscholen in deze definitie: de psychologie biedt een beleidsmaker of bestuurder een nieuw perspectief op hoe mensen, of het nu burgers of werknemers zijn, zich gedragen en waarom ze dat doen.

Een van de belangrijkste inzichten die bestuurskundigen dankzij de psychologie hebben opgedaan, is die van *bepaalde rationaliteit* (bounded rationality). Lars Tummings, hoogleraar publiek management en gedrag aan de Universiteit Utrecht, legde in zijn oratie in 2019 uit hoe bestuurskundigen traditioneel uitgingen van een rationeel mensbeeld: als we een keuze maken wegen we de kosten en baten af en maken dan een voor onszelf optimale beslissing. Dit mensbeeld staat bekend als de

'homo economicus' en is in de economie nog altijd een dominant principe. Maar ook in overheids- en organisatiebeleid zien we dit mensbeeld terugkomen. Een overheid of organisatie zet vaak rationele beleidsinstrumenten in om keuzes van burgers of medewerkers te beïnvloeden. Economisch (bijvoorbeeld een boete of subsidie), juridisch (een ver- of gebod), of communicatief (een informatiecampagne) (Bovens et al., 2017). Het probleem is echter dat onderzoek uitwijst dat mensen maar beperkt rationeel zijn. We wegen misschien wel kosten en baten af, maar hebben vaak niet de capaciteit om alle mogelijke gevolgen te overzien en worden geplaagd door allerlei voorspelbare, cognitieve afwijkingen (Tversky en Kahneman, 1974). Een van die afwijkingen is het referentie-effect: we zijn geneigd om de *eerste informatie* die we bij een keuze krijgen, bepalend te laten zijn. Simpel voorbeeld: je moet een beslissing maken over te maken investeringen in je organisatie. Degene die jou de verschillende opties presenteert, laat eerst een heel dure optie zien, en daarna een iets goedkopere – maar alsnog dure – optie. Je zult geneigd zijn om akkoord te geven op de tweede optie, simpelweg omdat de keuze relatief goedkoper is (maar eigenlijk nog steeds te duur).

Nudges

In reactie op de inzichten over beperkte rationaliteit ontwikkelden Thaler en Sunstein (2008) een nieuwe manier om gedrag te veranderen: een 'nudge'. Nudge is een verzamelterm voor interventies die je als het ware een 'duwtje' naar de gewenste keuze geven. Ze gaan uit van de beperkte rationaliteit van mensen en maken hier juist gebruik van. Er zijn vele soorten nudges, zoals het veranderen van de standaardkeuze (de 'default'), het verpakken van informatie bij een keuze in een ander jasje ('reframing') of het tijdig herinneren aan het maken van een keuze (een 'reminder') (Jachimowicz et al., 2019; Van Roekel et al., 2022). Een recent voorbeeld in de context van corona: Milkman en collega's onderzochten de effecten van verschillende soorten berichten op de vaccinatiegraad bij mensen die een afspraak bij de huisarts hadden (2021). Wat vooral goed werkte, was een combinatie van een reminder (patiënten kregen 24 uur

van tevoren een herinnering) en reframing (men communiceerde dat er een specifiek vaccin gereserveerd was voor de patiënt). Nudges maken het gedrag wat gewenst is dus gemakkelijker, en zijn daarmee een subtiel en vaak goedkoop alternatief voor bestaande beleidsinstrumenten.

Gedragsbestuurskunde in de praktijk

In de afgelopen jaren heeft de gedragsbestuurskunde zijn intrede gedaan in de maatschappij en in het openbaar bestuur, zoals het voorbeeld van de RIVM Gedragsunit al aangaf. Deze ontwikkeling is echter veel breder. Overheden en organisaties over de hele wereld zijn met deze materie bezig, wat onder andere resulteert in de oprichting van allerlei organisaties. Het Verenigd Koninkrijk startte in 2010 met het Behavioral Insights Team, en de Verenigde Staten vormden tijdens Obama's regering de Social and Behavioral Sciences Team. Ook de Wereldbank, de OESO en allerlei lokale overheden hebben gedragsunits. Met elkaar produceren zij een veelvoud aan gedragswetenschappelijk onderzoek (Bhanot en Linos, 2020), bijvoorbeeld naar verlaging van energieconsumptie, het betalen van belastingen en rekrutering bij de politie (Alcott, 2011; Hallsworth et al., 2017; Linos, 2018). Ook in Nederland zijn allerlei onderzoeken gedaan. De Autoriteit Financiële Markten

'Een overheid of organisatie zet vaak rationele beleidsinstrumenten in om keuzes van burgers of medewerkers te beïnvloeden. Het probleem is echter dat onderzoek uitwijst dat mensen maar beperkt rationeel zijn'

testte de effecten van verschillende waarschuwingen op het leengedrag van consumenten, ook wel bekend als de 'Let op! Geld lenen kost geld'-reclame (AFM, 2016). Uit dit onderzoek bleek overigens dat er op korte termijn geen effecten gemeten waren. Daarnaast is de nieuwe donorwet uit 2020 een voorbeeld van het veranderen van de default keuze: je bent automatisch donor, tenzij je je afmeldt.

Geen heilige graal

Gedragsbestuurskunde is dus een nuttige aanvulling op de gereedschapskisten met beleidsinstrumenten van beleidsmakers of managementtechnieken van managers. Maar het is ook weer geen heilige graal. Als we bijvoorbeeld kijken naar de effectiviteit van nudges, dan is effectiviteit niet gegarandeerd. Hoewel een recente meta-analyse van meer dan tweehonderd nudging studies liet zien dat nudges gemiddeld kleine tot middelgrote effecten hebben (Mertens et al., 2022), zijn hier wel een aantal kanttekeningen te maken. Eén: de effectiviteit verschilt per nudge. Nudges die zich richten op de beslissingsstructuur, zoals het veranderen van de standaardkeuze of het verkleinen van de moeite van een keuze, zijn over het algemeen het meest succesvol. Twee: hier komt publicatiebias om de hoek kijken: nudges die niet werken worden minder vaak gepubliceerd (Maier et al., 2022). Als laatste, en misschien wel het belangrijkste: we weten nog te weinig over wanneer en onder welke omstandigheden nudges nu wel of niet effectief zijn (Szasz et al., 2022). Een belangrijke nuance hierbij is dat gedragsbestuurskunde meer is – of poogt te zijn – dan nudges. Er is een veelvoud van psychologische inzichten toe te passen op een even zo groot aanbod aan bestuurskundige theorieën. Dit onderzoek zou verder moeten en kunnen gaan dan het implementeren van kleine interventies die direct effect hebben op kortetermijngedrag, bijvoorbeeld naar bestuurskundige thema's als afwijking in prestatie metingen, informatievoorziening in netwerkorganisaties, of vertrouwen in instituties (Bhanot en Linos, 2020). In recent onderzoek keken we bijvoorbeeld of we de motivatie van werknemers om de publieke zaak te dienen ('public service motivation') konden *activeren* om daarmee ethisch

'We zijn geneigd om de eerste informatie die we bij een keuze krijgen, bepalend te laten zijn'

gedrag te verhogen (Van Roekel en Schott, 2022). Een andere belangrijke kanttekening komt voort uit onderzoek van Joram Feitsma. Hij onderzocht in zijn proefschrift *Inside the Behavioral State* (2019) de manier waarop psychologische inzichten intrede deden in bestuur en beleid. Hij laat onder andere zien dat de toepassing van deze inzichten nog niet zo gemakkelijk is als het lijkt, en dat het veld nog enorm in ontwikkeling is. Ook kaart hij aan dat de instrumentele en apolitieke toepassing van wetenschap op beleid, die gedragswetenschappers soms pretenderen te presenteren, een te romantisch beeld is. In de realiteit is lang niet altijd duidelijk wat werkt en wie de beste ideeën heeft. Ironisch genoeg lijkt ook hier sprake van beperkte rationaliteit.

LEESTIPS

- **Makkelijke oplossingen voor moeilijke keuzes**, door D. Ridder en L. Tummers. Prometheus, 2019.
Geschikt als introductie voor nudging.
- **Building the behavior change toolkit: designing and testing a nudge and a boost**, door H. van Roekel, J. Reinhard en S. Grimmelikhuisen (2021). behavioralscientist.org/building-the-behavior-change-toolkit-designing-and-testing-a-nudge-and-a-boost
Artikel over het ontwikkelen van gedragsinterventies. Op Engelstalige website met interessante artikelen over gedragswetenschap, onder andere in bestuurskundige context.
- **The Final Edition**, door R.H. Thaler en C.R. Sunstein. Yale University Press, 2021.
Recente herziening van de klassieker over nudging.

Enerverend onderzoeksveld

Gedragbestuurskunde is een relatief nieuw en enerverend onderzoeksveld waarin een toenemend aantal onderzoekers de interessante vraagstukken op het snijvlak van psychologie en bestuurskunde onderzoekt. Daarmee nemen de mogelijkheden voor toepassingen in de dagelijkse praktijk ook toe. Het is belangrijk om je daarbij bewust te zijn van de kanttekeningen, en verder te kijken dan de hype. In de kern is gedragbestuurskunde een poging om de wat abstracte, afstandelijke wereld van bestuur en beleid en de fascinerend inconsequente maar reële wereld van ons menselijk gedrag dichterbij elkaar te brengen. In hoeverre dat lukt, zal de tijd uitwijzen. ☞

Bronnen

AFM (2016). 'Let op! Geld lenen kost geld' geen onmiddellijk effect in verkoopomgeving', Rapport. <https://www.afm.nl/~profmedia/files/rapporten/2016/onderzoeksrapport-effectiviteit-kredietwaarschuwing.pdf?la=nl-NL>

Allcott, Hunt. 2011. Social Norms and Energy Conservation. *Journal of Public Economics* 95(9): 1082–95.

Bhanot, S. P., & Linos, E. (2020). Behavioral public administration: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 80(1), 168-171.

Bovens, M., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Berg, C. van den, Steen, M. van der, & Tummers, L.G. (2017). *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Elsschot, W. (1976). *Verzameld Werk*. Amsterdam: Querido.

Euser, S., Kroese, F. M., Derks, M., & de Bruin, M. (2022). Understanding COVID-19 vaccination willingness among youth: A survey study in the Netherlands. *Vaccine*, 40(6), 833-836.

Feitsma, J. N. P. (2019). *Inside the behavioural state*. Eleven international publishing.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.

Hallsworth, Michael, John List, Robert Metcalfe, and Ivo Vlaev. 2017. The Behaviorist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance. *Journal of Public Economics* 148(C): 14–31.

Jachimowicz, J. M., Duncan, S., Weber, E. U., & Johnson, E. J. (2019). When and why defaults influence decisions: A meta-analysis of default effects. *Behavioural Public Policy*, 3(2), 159-186.

Liebst, L. S., Ejbye-Ernst, P., de Bruin, M., Thomas, J., & Lindegaard, M. R. (2022). No evidence that mask-wearing in public places elicits

risk compensation behavior during the COVID-19 pandemic. *Scientific Reports*, 12(1), 1-7.

Linós, Elizabeth. 2018. More than Public Service: A Field Experiment on Job Advertisements and Diversity in the Police. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(1): 67–85.

Maier, M., Bartoš, F., Stanley, T. D., Shanks, D. R., Harris, A. J., & Wagenmakers, E. J. (2022). No evidence for nudging after adjusting for publication bias. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(31), e2200300119.

McDermott, R. (2004). Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade. *Political Psychology* 25(2): 289 – 312.

Mertens, S., Herberz, M., Hahnel, U. J., & Brosch, T. (2022). The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(1), e2107346118.

Milkman, K. L., Patel, M. S., Gandhi, L., Graci, H. N., Gromet, D. M., Ho, H., ... & Duckworth, A. L. (2021). A megastudy of text-based nudges encouraging patients to get vaccinated at an upcoming doctor's appointment. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(20), e2101165118.

Mullainathan, S., and Thaler, R.H. (2000). *Behavioral Economics*. Working Paper no. 7948, National Bureau for Economic Research.

RIVM (2022a). Over de corona Gedragsonderzoek. <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/over-corona-gedragsonderzoek>

RIVM (2022b). Ervaren vrijheid in een periode van versoepelingen. <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/ervaren-vrijheid-in-periode-van-versoepelingen>

Simon, H. (1947). *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.

Szaszi, B., Higney, A., Charlton, A., Gelman, A., Ziano, I., Aczel, B., ... & Tipton, E. (2022). No reason to expect large and consistent effects of nudge interventions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(31), e2200732119.

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.

Tummers, L. (2019). Gedragen gedragsverandering. *Bestuurskunde*, 29(2), 83-90.

Tversky, Amos, and Daniel Kahneman. 1974. 'Judgment under uncertainty: Heuristics and biases.' *Science* 185 (4157): 1124-1131.

Van Roekel, H., Reinhard, J., & Grimmelikhuijsen, S. (2022). Improving hand hygiene in hospitals: comparing the effect of a nudge and a boost on protocol compliance. *Behavioural Public Policy*, 6(1), 52-74.

Van Roekel, H., & Schott, C. (2022). Activating employees' motivation to increase intentions to report wrongdoings: evidence from a large-scale survey experiment. *Public Management Review*, 1-23.