



Delft University of Technology

## De Homo Psychologicus op het Schip van Staat Gedragskennis in bestuur en beleid

Schillemans, T; de Vries, Gerdien

### Publication date

2016

### Document Version

Final published version

### Published in

Bestuurskunde

### Citation (APA)

Schillemans, T., & de Vries, G. (2016). De Homo Psychologicus op het Schip van Staat: Gedragskennis in bestuur en beleid. *Bestuurskunde*, (3).

### Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).  
Please check the document version above.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

### Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.  
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

***De Homo Psychologicus op het Schip van Staat***

***Gedragkennis in bestuur en beleid***

Thomas Schillemans en Gerdien de Vries

Er is een betekenisvolle en spannende ontwikkeling ingezet in de bestuurskunde. De *homo psychologicus* heeft het schip van staat geënterd.

In de afgelopen decennia werden het denken over bestuur en beleid gedomineerd door een sterk economistisch mensbeeld (Prast & Thomas, 2010). Menselijk gedrag zou te begrijpen zijn als rationeel gedrag. Tegen die achtergrond bekwaamden overheden zich in het structureren van keuzeropties en in het prikkelen van rationele actoren, bijvoorbeeld via marktwerking, privatisering en verzelfstandiging. Doordat veel op deze *homo economicus* gebaseerde hervormingen teleurstellende opbrengsten hadden (Overman, 2016), kijken adviseurs, onderzoekers en beleidsmakers steeds meer naar inzichten uit de gedragseconomie en de psychologie. Deze disciplines analyseren en voorspellen menselijk gedrag op basis van wetmatigheden en vertekeningen (*biases*). Voorbeelden hiervan zijn de hang naar gemak en consistentie (Kahneman, 2011). Cruciaal is dat de meeste menselijke keuzes niet voorspelbaar rationeel maar juist voorspelbaar *irrationeel* zijn (Ariely, 2010). De les daaruit is dat beleidsmakers er goed aan doen hun beleid niet op rationele “Econs” maar op irrationele “Humans” te funderen (Thaler & Sunstein, 2008).

De opkomst van de *homo psychologicus* is niet onopgemerkt gebleven in het bestuurlijke en wetenschappelijke landschap van Nederland (WRR, 2014; RMO, 2014). Er is een discussie ontstaan die vooral in termen van risico's en kansen wordt gevoerd. Aan de ene kant is er veel aandacht voor de risico's van indoctrinatie en onheuse beïnvloeding door de overheid. Wanneer mag de overheid burgers verleiden tot het ‘goede’ gedrag (Zuure, 2014)? En weet de overheid eigenlijk wel wat het ‘goede’ gedrag is? Er zijn nu eenmaal tal van historische voorbeelden waar, met de beste bedoelingen en op grond van de beste beschikbare kennis, aanbevelingen zijn gedaan met desastreuze gevolgen, bijvoorbeeld rond de rationalisatie van landbouw (Scott, 1998). Aan de andere kant zien veel adviesorganen en onderzoekers veel kansen voor gedragsgeïnformeerd beleid. Gedragkennis kan beleidsmakers een “helpende hand” bieden (Prast & Thomas 2010) door inzicht te geven in het menselijk brein waarmee de effectiviteit en efficiëntie van beleid, bijvoorbeeld via *nudging*, kan worden vergroot (Halpern, 2015). Tegelijk is er nog een lange weg te gaan voordat alle beleid door gedragkennis is gevoed. Bijvoorbeeld omdat fundamentele reflectie nodig is op de vraag bij welke soorten onderwerpen overheden wel *en* niet met gedragsinzichten kunnen werken (Zuure, 2014), omdat expertise binnen het beleid moet worden verankerd en een correcte vertaling van inzichten naar de uitvoering cruciaal is (Houppermans, 2015).

Een discussie over kansen en bedreigingen heeft iets futuristisch. Het gaat over wat er allemaal *kan* gebeuren. Ondertussen *gebeurt* er echter al een heleboel. De *homo psychologicus* beweegt zich – wellicht schoorvoetend en door menigeen ongezien – al een aantal jaren over het dek van het schip van staat. Twee-derde van de landen wereldwijd kent al gedragswetenschappelijk geïnformeerd beleid (Whitehead et al., 2014). Veel staten richten gedragseenheden op, zoals het invloedrijke en succesvolle Behavioral Insights Team in de UK (aka de “Nudge Unit”, Halpern, 2015). In Den Haag bestaan inmiddels al diverse, veelal kleine, centra en eenheden van gedragsexpertise (zie Feitsma in dit nummer). Veel beleidsmakers geven aan dat ze al langer ‘enigszins’ aan ‘nudging’ doen (Dorren, 2015; De Vet et al 2015). En in de academische bestuurskunde tekenen zich de contouren af van een *gedragsbestuurskunde* (zie Jilke et al in dit nummer). Daarbij doen nieuwe onderzoeksmethoden – en dan meer specifiek het gerandomiseerde, gecontroleerde experiment – hun intrede in het vakgebied,

zowel in de beleidsontwikkeling als ook in het onderzoek naar bestuur en beleid (zie De Ridder et al, Jilke et al en Van Putten et al in dit nummer; De Vries et al., 2016).

Tegen die achtergrond verschuift dit themanummer de aandacht van het futuristisch perspectief naar het actualiteitsperspectief. Hoe vergaat het de homo psychologicus tot dusver op het schip van staat? Vaart het schip beter als hij aan boord is? Hoe vaak houden geanticiperde risico's van indoctrinatie hem aan wal? En hoe verloopt de communicatie en de kennisintegratie met de kapitein en bootsman van het schip; de *homo politicus* en *homo economicus*? In dit themanummer brengen bestuurskundigen en gedragskundigen de stand van zaken in kaart. Begrippen worden verduidelijkt en observaties uit het bestaande discours worden bekrachtigd en gerelativeerd. Daarnaast brengt dit themanummer – door preciezer te kijken naar de zich ontwikkelende gedragsbestuurlijke praktijk – ook weer nieuwe kansen en risico's in het vizier.

## **Opbouw**

Het themanummer bestaat uit drie blokken: een theoretisch blok, een organisatie-blok en een toepassingsblok. In ieder blok zitten twee artikelen, waarin de twee constituerende disciplines (bestuurskunde en gedragswetenschap) en de twee voor dit tijdschrift relevante domeinen (bestuurspraktijk en bestuurskundig onderzoek) steeds gepaard en beurtelings aan bod komen.

In het theoretische blok wordt de wederzijdse doordringing en potentiële versterking van gedragskunde en bestuurskunde besproken. Jilke en zijn mede-auteurs pleiten vanuit een bestuurskundig perspectief voor het ontwikkelen van een interdisciplinair veld - de 'gedragsbestuurskunde' – ondersteund door hun analyse van de rol van gedragskennis in bestuurskundig onderzoek door de jaren heen. Vanuit een gedragskundig perspectief beschrijven Van Putten en haar collega's hoe gedragskennis de bestuurskunde kan versterken. Zij verklaren hoe mensen doorgaans hun beslissingen nemen en leggen uit welke invloed keuzearchitectuur op beslissingen heeft.

Het tweede blok richt zich op de organisatie van gedragskennis in bestuurspraktijken met een artikel en een interview. Feitsma analyseert de opkomst, institutionele situering en de praktische activiteiten van tientallen gedragsexperts in het Nederlandse openbaar bestuur. Dit doet hij aan de hand van data die hij met behulp van verschillende etnografische methoden heeft verzameld. Deze analyse wordt geflankeerd door een interview van Scherpenisse met de voorzitter van het Behavioral Insights Netwerk van de Nederlandse Rijksoverheid (BIN NL), Thomas Dirkmaat, over de status quo van de organisatie van gedragskennis binnen de Nederlandse overheid.

De focus van het derde blok ligt op de toepassing van gedragskennis in beleidspraktijken. Korthagen en Timmer beschrijven onderzoek naar technologische gedragsbeïnvloeding zoals slimme stroommeters en stappentellers. De Ridder en medeauteurs betogen dat nudging een bijdrage kan leveren aan bestuur en beleid mits er aandacht is voor de vertaalslag van theorie naar praktische interventie, de potentiële moderatoren van de effectiviteit van nudges en de lange-termijn gevolgen van blootstelling aan nudges.

## **Nieuwe inzichten en uitdagingen**

Dit themanummer onderstreept het belang van de mens als irrationele beslisser voor bestuur en beleid en reikt voorbij het hypothetische discours over mogelijke kansen en risico's naar een inventarisatie van en reflectie op de stand van zaken. De zes bijdragen staan op zichzelf en bieden als ensemble een mooi overzicht van de actuele ontwikkelingen en dilemma's rond de integratie van gedragskennis in beleid. Bovendien onderstrepen ze in gezamenlijkheid een aantal in het debat wezenlijke punten.

Allereerst is er het verhaal van *bevestiging*. Dit themanummer laat overduidelijk zien dat (en hoe) de homo psychologicus actief is op het schip van staat. Gedragskundige inzichten bieden grote beloften voor het effectiever en efficiënter maken van beleid op verschillende terreinen. Zelfs met kleine interventies zijn soms al vele miljoenen bespaard. En de aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten in academische, bestuurskundige, publicaties groeide in het afgelopen decennium met ongeveer een factor 3. Of de kansen en risico's van gedragskennis nu wel of niet leiden tot een nieuw vakgebied, een nationaal "nudge" team, of tot brede acceptatie van evidence-based beleid valt op dit moment nog niet te zeggen. Maar het is zeker dat een betekenisvolle beweging op gang is gekomen.

Tegelijk is er ook reden voor *relativering*. De gedragsfocus is niet volledig nieuw in de bestuurskunde. Zo hoort het werk van Herbert Simon over besluitvormingsprocessen en 'bounded rationality' tot de klassiekers in het vakgebied (Mintrom, 2015). Twintig jaar geleden werd er ook al geschreven over de kansen van sociale psychologie voor bestuurskundig onderzoek ('t Hart et al 1993). En beleidsprofessionals geven aan dat een gedragsfocus voor hen niet volledig nieuw is, hoewel ze zien dat hier nog meer kansen liggen (De Vet et al 2015; Dorren, 2015).

Ook al zullen niet alle inzichten uit dit themanummer tot een revolutie op de werkvloer van de publieke sector leiden, we zijn van mening dat het nummer bijdraagt aan de *verbreding* van kennis van zowel practitioners als wetenschappers. Ten eerste belicht dit nummer de status quo van de toepassing van gedragskunde op de publieke werkvloer (Feitsma, Scherpenisse). Daarnaast wordt door gedragskundigen uitgelegd waarom en onder welke omstandigheden bepaalde interventies wel of niet werken (De Ridder et al, Van Putten et al). Nuttige inzichten over de toepassing van persuasieve technologieën worden gedeeld (Korthagen en Timmer) en er wordt duidelijk dat gedragsinzichten niet alleen tot aanvulling van bestaande beleidsinstrumenten kunnen leiden, maar ook tot aanpassing (Feitsma). Verder komt naar voren dat gedragskunde tot zowel inhoudelijke (sociale) innovatie leidt als tot methodologische innovatie, zoals het uitvoeren van experimenten in de ontwikkeling of verbetering van beleid (De Ridder et al, Jilke et al, Van Putten et al).

Het themanummer roept ook nieuwe vragen en uitdagingen op. Is het eigenlijk wel mogelijk dat evidence-gerichte gedragswetenschap integreert met externe validiteitsgerichte bestuurskunde? Hebben psychologen wel genoeg interesse in de bijzondere multidisciplinaire context van de publieke sector die juist bestuurskundigen zo boeit? En kunnen bestuurskundigen zich wel voldoende interesseren in de moderatoren en psychologische processen die in kaart moeten worden gebracht om een gedragsinterventie te toetsen? Will the twain ever meet? En is dat nodig?

Een andere uitdaging is de veranderde rol van de overheid. De kracht van gedragswetenschappelijke kennis is dat het gerichte en specifieke gedragsveranderende interventies mogelijk maakt. De rol van de Rijksoverheid is in de afgelopen decennia echter veranderd: op steeds minder terreinen is de overheid zelf de directe en dominante keuze-architect. Op steeds meer terreinen worden taken uitgevoerd door andere overheden, semipublieke instellingen of door burgers en organisaties zelf in de participatiesamenleving. De themanummers van Bestuurskunde van de afgelopen jaren geven dit duidelijk weer, door zich te richten op coöperaties (2015-3), hervorming van voorzieningen (2014-1), de gemeente als eerste overheid (2013-3) en de participatiesamenleving (2013-1). Bestuur door de Rijksoverheid als actor ("government") is steeds meer besturen door een netwerk aan actoren ("governance") geworden. De rol van de overheid is veranderd terwijl private partijen een grotere rol zijn gaan spelen bij publieke taken, -goederen en -waarden. Daarmee is ook de rol van de overheid op veel terreinen verschoven naar netwerkbeheer, samenwerking, onderhandeling en regulering van netwerken van actoren in een beleidsveld ("meta-governance"; Kooiman en Jentoft 2009). Als anderen dan de overheid de feitelijke keuze-architecten zijn, is de toepasselijkheid van gedragswetenschappelijke inzichten voor de overheid gering. De opgave verschuift dan potentieel, analoog aan de verschuiving van governance naar meta-governance, van nudging naar meta-nudging (zie ook Korthagen en Timmer).

Tot slot is de blijvende politieke aard van beleid een brisant punt van aandacht. De WRR suggereert dat de overheid niet moet nudgen bij omstreden issues (2014). Dan klinkt verstandig maar is in het licht van concrete casuïstiek ook wat gemakkelijk. Want ook bij kleine en niet-omstreden interventies kunnen stekelige en politieke vragen aan de orde zijn, zoals Korthagen en Timmer in dit themanummer laten zien. Wat nu niet omstreden lijkt kan dat op termijn wel worden zoals de geschiedenis van bijvoorbeeld de EU laat zien. Ook is er een spanning tussen de onrustige logica van politieke processen en de rationele logica van gedragskundig onderzoek naar de irrationele mens. Het toetsen van gedragsinterventies – zeker de effectiviteit op de lange termijn – kost tijd en geld, terwijl de politiek geen lange adem heeft maar wel snel goed bewijs wil voor de werking van interventies (De Ridder et al). Dit politieke spel is nieuw voor menig gedragskundige die het laboratorium uitkomt om onderzoek te doen in een bestuurlijke setting. Maar ook bestuurskundigen moeten dit spel niet vergeten wanneer zij de inzichten en werkwijzen van psychologen toepassen.

## Referenties

- Ariely, Dan (2008). *Predictably Irrational. The hidden forces that shape our decisions*. New York: Harper Collins
- De Vet, E., Kroese, F., Schillemans, T., & de Ridder, D. (2015). Nudging: een opinieverkenning onder gezondheidsprofessionals. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93, 298-299.
- De Vries, G., Terwel, B. W., & Ellemers, N. (2016). Perceptions of manipulation and judgments of illegitimacy: Pitfalls in the use of emphasis framing when communicating about CO<sub>2</sub> capture and storage. *Environmental Communication*, 10, 206-226.
- Dorren, L. (2015), *Principes in uitvoering. De normatieve en niet-normatieve afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges in kaart gebracht*. Utrecht: USBO.
- Halpern, D. (2015). Inside the Nudge Unit: How small changes can make a big difference. Auckland, New Zealand: Random House.
- 't Hart, P., De Jong, P., & Geveke, H. (1993). Sociaal-psychologische perspectieven voor onderzoek van beleid en bestuur. *Beleidswetenschap*, 1, 7, 3-33.
- Houppermans, M. (2015), Gedrag als succesformule voor beleid. Leidt inzicht in menselijk gedrag tot beter beleid? *Bestuurskunde*, 25, 1, 85-93.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York, NY: Macmillan.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87, 818-836.
- Mintrom, M. (2015), Herbert A. Simon, H. A. (2015). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization. In S.J. Balla, M. Lodge & E.C. Page (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 12-21). Oxford: Oxford University Press.
- Overman, S. (2015). Great Expectations of Public Service Delegation: A systematic review. *Public Management Review*, 18, 8, 1238-1262.
- Prast, H., & C. Thomas (2010), De helpende hand: Beleid voor de menselijke beslisser. *Bestuurskunde*, 20, 2, 22-30.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Thaler, R.H., & Sunstein C.R. (2008). *Nudge, improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- RMO (2014). *De verleiding weerstaan*. <http://www.raadrvs.nl/publicaties/item/de-verleiding-weerstaan>
- Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Lilley, R., & Pykett, J. (2014). *Nudging all over the world: Assessing the impacts of the behavioural sciences on public policy economic and social research council Negotiating Neuroliberalism Project Report*.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Zuure, J. (2014), Een duwtje om over na te denken. *Bestuurskunde*, 23, 3, 56-65.