

Weten is nog geen doen

Boekbespreking van WRR rapport 97, 12 april 2017

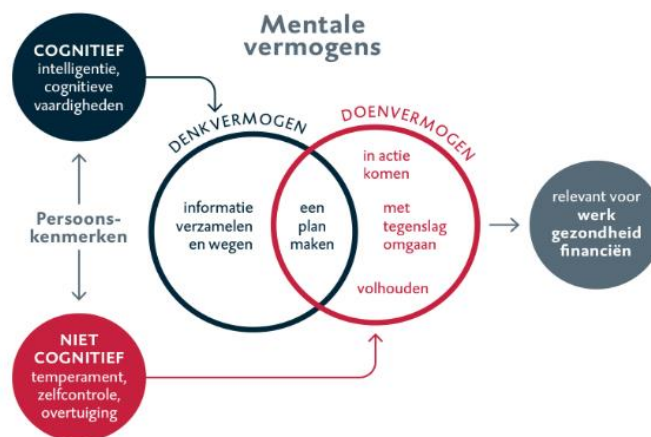
Door: Theo Stubbé, Blauw bv, januari 2019



In Nederland doen de Overheid en Maatschappelijke Ondernemingen hun werk vanuit het oogpunt van gelijkheid en inclusiviteit (elke burger heeft onder dezelfde omstandigheden dezelfde rechten). Hiervoor worden regels opgesteld die transparant bekend zijn, zodat iedereen weet waar hij/zij recht op (of verantwoordelijkheid voor) heeft. Uit deze redenering volgt dat burgers de redzaamheid moeten hebben om goed om te kunnen gaan met deze rechten en plichten. Dit rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beschrijft dat het kennen van de regels niet automatisch betekent dat de burger weet wat hij/zij moet doen. Zo weet iedereen dat roken slecht is voor de gezondheid, maar kan niet iedereen er mee stoppen.

Vanuit het *rationalistische* perspectief volgt de reactie dat de overheid het beter moet uitleggen of de informatie breder moet verspreiden. De WRR beschrijft een *realistisch* perspectief dat het weten (het denkvermogen) volstaat niet voor het adequaat handelen (het doenvermogen). Dat geldt niet alleen voor kwetsbare burgers, maar ook voor langdurig opgeleide en goed verdienende mensen. De WRR beschrijft in dit rapport de elementen van het doenvermogen en in hoeverre dit doenvermogen te beïnvloeden is. Het WRR Rapport eindigt met aanbevelingen voor een realistische aanpak.

Het rapport beschrijft de gedragswetenschappelijke theorieën (zoals de bekende Big Five) van de cognitieve- en de niet-cognitieve vaardigheden. Hieruit volgt de conclusie dat de factoren temperament, zelfcontrole en overtuiging de belangrijkste elementen zijn die - samen met het denkvermogen - leidt tot relevante handelwijzen voor de toekomst in bijvoorbeeld het werk, de gezondheid en financiën.



Figuur uit 'Weten is nog geen doen', WRR-97

De drie elementen van het niet-cognitieve doenvermogen:

- 1) Met temperament bedoelt WRR de gevoeligheid van een mens voor positieve of negatieve stimuli (belonen of straffen). De WRR trekt hieruit de conclusie dat het moeilijk is voor een persoon met een vermijdend temperament om te voldoen aan de verwachting van de samenleving dat de mensen redzaam zijn en hun problemen pro-actief aanpakken.
- 2) Onder zelfcontrole verstaat men het vermogen om 'eerste reacties' te kunnen negeren en het kunnen bijsturen van gedrag, gedachtes en emoties' (vertaling Stubbé). De WRR beschrijft dat zelfcontrole helpt om vooruit te denken en nu maatregelen te nemen die goed zijn voor later (bijvoorbeeld nadenken over pensioen).
- 3) Het derde element van het doenvermogen is de overtuiging. De WRR beschrijft dat de ervaren eigenwaarde van jezelf als mens (in Engels: self-esteem) weinig invloed heeft op de studie- of werkprestaties. Optimisme is echter wel een belangrijke factor, want optimistische mensen zijn geneigd hun problemen actief aan te pakken, terwijl pessimistische mensen eerder de problemen mijden. Een overdosis optimisme kan echter leiden tot onverantwoord gedrag.

Wat kan de overheid doen?

Dit rapport beschrijft dat de genoemde elementen van het doenvermogen moeilijk te trainen zijn. Waar kennisoverdracht kan lukken, volgt niet meteen een succesvolle aanpak van bijvoorbeeld temperament of overtuiging. Alleen zelfcontrole zou een aangrijpingspunt kunnen zijn voor verbeteringen, maar het is de vraag of een aanpak van de zelfcontrole enkel werkt voor een specifiek aspect (bijvoorbeeld stoppen met roken), maar niet over de volle breedte van de vraagstukken van het leven (iemand die stopt met roken heeft niet automatisch meer controle zijn financiën).

Verschillende beleidsperspectieven	
1. Rationalistisch perspectief	2. Realistisch perspectief
Assumpties over mentale vermogens: <ul style="list-style-type: none">– iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid– uitzondering: kleine groep kwetsbaren– aandacht voor denkvermogen	Assumpties over mentale vermogens: <ul style="list-style-type: none">– normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep– staart van (zeer) kwetsbaren– ook aandacht voor doenvermogen
Assumpties over gedrag: <ul style="list-style-type: none">– weten leidt tot doen– zelfcontrole is onbepakt	Assumpties over gedrag: <ul style="list-style-type: none">– weten is nog geen doen– zelfcontrole is begrensd
Inrichting beleid <ul style="list-style-type: none">– meer keuze is altijd beter– sturen via informatie en financiële prikkels– burger moet de wet kennen	Inrichting beleid <ul style="list-style-type: none">– verleiding en stress verminderen– sturing via keuzearchitectuur– burger moet de wet ook 'kunnen'
Uitvoering beleid <ul style="list-style-type: none">– afstandelijk, zakelijk– geen contact voorafgaand aan sancties– alleen hulp bij evidente overmacht	Uitvoering beleid <ul style="list-style-type: none">– persoonlijk, proportioneel– wel contact voorafgaand aan sancties– meer differentiëren: niet willen/niet kunnen

Figuur uit 'Weten is nog geen doen', WRR-97

De overheid handelt nu voornamelijk vanuit het klassieke beleidsperspectief dat het bijbrengen van de juiste kennis leidt tot de juiste daden. Dit noemt de WRR het rationalistische perspectief, terwijl het realistische perspectief een betere vertaling geeft van de combinatie van denkvermogen én doenvermogen. De conclusie van deze realistische benadering is dat onhandig gedrag van burgers niet persé een blijk is van onwil. Als burgers post van de overheid niet lezen kan dat ook duiden op onvermogen of overbelasting. Een andere conclusie van de realistische denkwijze is dat het soms beter is om

een burger minder keuzemogelijkheden aan te bieden of om gebruik te maken van vooraf ingevulde formulieren, die de burger kan aanpassen (denk aan de jaarlijkse inkomstenbelasting).

Misschien is wel de belangrijkste boodschap dat rationalisten een andere visie op de burger hebben dan realisten. De rationalisten denken dat alleen een kleine groep kwetsbare mensen ondersteuning nodig heeft als de overheid goed communiceert en uitlegt. De realisten denken dat het doenvermogen om 'goed te handelen' een normaalverdeling is over de bevolking. Hierbij is een staart van zeer kwetsbare mensen, maar tegelijk ook een grote middengroep. In deze middengroep zitten (ook) mensen die tijdelijk, bijvoorbeeld door een heftige gebeurtenis (scheiding, overlijden e.d.), niet in staat zijn hun doenvermogen aan te spreken. De WRR adviseert daarom meer aandacht te besteden aan doenvermogen en niet te berusten in de werking van het denkvermogen.

Aanbevelingen van WRR:

- 1) Ga in het beleid uit van een realistische inschatting van het denkvermogen en het doenvermogen van gewone burgers;
- 2) Toets bij de voorbereiding van beleid of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen;
- 3) Probeer in kaart te brengen hoe de mentale belasting bij stressvolle life events kan worden gereduceerd;
- 4) Hanteer een keuzearchitectuur die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
- 5) Reduceer de keuzedruk;
- 6) Verminder de verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers;

- 7) Wees terughoudend met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële voorzieningen, zoals bepaalde verzekeringen en pensioen;
- 8) Zoek vroegtijdig en persoonlijk contact met burgers wanneer er sprake is van onregelmatigheden, zodat er een scheiding komt tussen zij die niet willen en zij die niet kunnen.

Het resultaat is een realistische overheid, die:

- fraudeurs hard aanpakt, maar coulant is voor wie wel wil, maar niet kan;
- rekening houdt dat 'normale' mensen, als gevolg van keuzedruk, stress, verdriet, armoede of ouderdom, niet altijd even alert en goed georganiseerd zijn;
- burgers faciliteert door verstandige keuzes gemakkelijker te maken;
- oog heeft voor het menselijke tekort en ervoor zorgt dat kleine fouten geen grote gevolgen hebben;
- vroegtijdig en persoonlijk contact zoekt met burgers wanneer zaken mislopen;
- daardoor een betrouwbare en een legitieme overheid is!

Nawoord:

Ik vind dit rapport zo boeiend omdat de professionals in de uitvoeringspraktijk het effect van 'mensen die het weten maar niet kunnen' al lang kennen, maar toch vaak geconfronteerd worden met nieuw en soms onuitvoerbaar beleid. Deze visie geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor maatschappelijke ondernemingen zoals zorgorganisaties, woningbouwcorporaties, onderwijs etc.

Naar mijn mening moeten vooral de leidinggevenden (en beleidsmakers) dit rapport lezen, want het advies voor een realistische werkwijze is niet eenvoudig in daden om te zetten. Het rapport geeft diverse goede voorbeelden van simpele aanpassingen in de keuzearchitectuur met grote (positieve) gevolgen. Zo staat op pagina 144 een voorbeeld dat het aantal maximale studieleningen bij DUO halveerde met het veranderen van een vinkje en op pagina 150 dat de oninbare premies van CZ ziektekostenverzekeraar halveerde in vijf jaar tijd door het aanpassen van teksten bij de incasso.

Naast de praktische effecten van de aanbevelingen vind ik dit rapport ook een 'must read' voor bestuurders en interne toezichthouders. Zij staan - logisch - verder van de werkvloer, maar moeten zich goed kunnen inleven in de dynamiek op die werkvloer. Dit rapport doorbreekt daarbij 'old school' visies op de burger, client, leerling, huurder en dergelijke.

Scan deze QR code voor de publicaties op blauwbv.nl

