

Gedragsveranderend overheidsbeleid

HOE SOCIAALPSYCHOLOGISCHE PROCESSEN EFFECTEN KUNNEN MEDIËREN

Inleiding

Diverse maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid en duurzaamheid, hangen sterk samen met het gedrag van burgers. Op diverse vlakken probeert de overheid dan ook het gedrag van burgers te sturen (Aarts & Van Woerkum, 2008; Siepel, Regtvoort, Morssinkhof & De Ruiter, 2012). Daarvoor maakt ze gebruik van verschillende beleidsinstrumenten, zoals wetgeving, een financieel instrumentarium (subsidies en heffingen), voorzieningen en communicatieve interventies. Veel van het beleid gericht op gedragsverandering gaat uit van ‘rationele burgers’ die hun keuzes weloverwogen maken. Zo is het gebruik van het financiële instrumentarium vaak gestoeld op de aanname dat economische overwegingen bepalend zijn voor de intenties van burgers om gedrag wel of niet uit te voeren, en communicatieve interventies nemen regelmatig als uitgangspunt dat burgers met de juiste informatie kunnen worden overtuigd van wat goed voor hen is.

Een belangrijke aanname aan de basis van dit rationele perspectief op gedrag is dat het veranderen van intenties ook daadwerkelijk zal leiden tot het gewenste gedrag (Aarts & Van Woerkum, 2008). Echter, hoewel uit onderzoek blijkt dat intenties inderdaad een belangrijke drijfveer vormen voor gedrag en ze ons gedrag grotendeels kunnen verklaren, weten we ook dat we onze goede voornemens lang niet altijd waarmaken. Zo blijkt uit een aantal studies dat bijna 50% van de deelnemers met een bepaalde intentie tot gezond gedrag (bijvoorbeeld: een condoom gebruiken, deelnemen aan kankerscreening of zorgen voor een bepaald niveau van lichaamsbeweging) er uiteindelijk niet in slaagt dit gedrag daadwerkelijk uit te voeren (Sheeran, 2002). Er bestaat zogenoemd een behoorlijke kloof tussen intenties en gedrag (Sheeran, 2002; Webb & Sheeran, 2006).

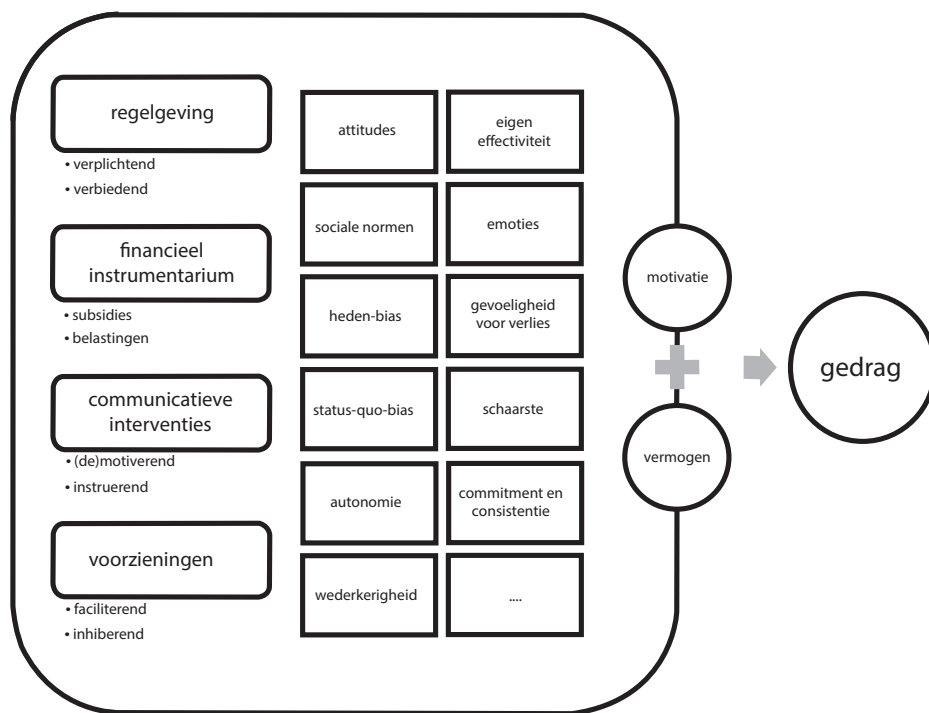
* Baukje Stinesen is junior onderzoeker bij het lectoraat Crossmediale Communicatie in het Publieke Domein aan de Hogeschool Utrecht. Contactgegevens: baukje.stinesen@hu.nl
Reint Jan Renes is lector Crossmediale Communicatie in het Publieke Domein aan de Hogeschool Utrecht en is verbonden aan de Leerstoelgroep Strategic Communication van de Wageningen University. Contactgegevens: Postbus 8611, 3503 RP Utrecht, Tel.: 088-4812160. reintjan.renes@hu.nl

Aan deze kloof ligt een samenspel van factoren ten grondslag. Allereerst komt een rationele afweging pas tot stand binnen bepaalde randvoorwaarden. Mensen moeten bijvoorbeeld bereid en in staat zijn om de informatie die tot hen komt te verwerken (Aarts & Van Woerkum, 2008; Hofmann, Friese & Wiers, 2008). Bovendien moeten ze hun overwegingen op het juiste moment weten te reproduceren. In de hectiek van het dagelijkse leven vragen echter zo veel zaken hun aandacht dat dit vaak niet het geval is. Daarnaast kan men voor dilemma's komen te staan als het nastreven van het ene goede voornemen het waarmaken van het andere in de weg staat (Aarts & Van Woerkum, 2008; Sheeran, 2002). Goede voornemens, bijvoorbeeld rond duurzaam of gezond gedrag, conflicteren bovendien nogal eens met allerlei dagelijkse verleidingen. Het maken van de juiste keuze vereist dus veel wilskracht. Hoewel mensen in staat zijn vele verleidingen succesvol te weerstaan wanneer deze conflicteren met hun doelen, blijkt het vermogen tot zelfcontrole niet onuitputtelijk (Hofmann, Vohs & Baumeister, 2012). Als gevolg daarvan laten mensen zich in hun gedrag vaak leiden door allerlei impulsen en automatische processen.

Onbewuste sociaalpsychologische mechanismen kunnen het uiteindelijke effect van beleid gericht op gedragsverandering (positief of negatief) beïnvloeden. Een rookverbod heeft bijvoorbeeld mogelijk niet alleen een direct effect op roken (het kan en mag niet meer overal), maar ook een indirect effect. Het onderstreept dat roken sociaal ongewenst gedrag is, waardoor rokers zich wellicht ongemakkelijk gaan voelen. Anderzijds kunnen krachtige interventies de plank juist ook misslaan wanneer ze door hun dwingende karakter onbedoeld weerstand oproepen. Om te komen tot effectieve interventies die daadwerkelijk gedragsverandering stimuleren, is inzicht in dergelijke sociaalpsychologische mechanismen van groot belang. Deze verkennende casestudie, uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), brengt voor drie cases in verschillende gedragsdomeinen (gezondheid, mobiliteit en financiën) de rol van indirecte effecten bij gedragsveranderend overheidsbeleid in kaart en beantwoordt de onderzoeksvraag: *In hoeverre houden overheidsinitiatieven gericht op gedragsverandering rekening met de intermediërende invloed van sociaalpsychologische mechanismen bij de totstandkoming van het gedrag?*

Theoretisch kader

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, introduceren we een framework dat inzicht geeft in hoe verschillende onbewuste processen het uiteindelijke effect van beleidsinstrumenten op gedrag kunnen mediëren (zie figuur 1). Hierna worden de verschillende elementen uit het framework besproken.



FIGUUR 1. *Beleids- en gedragsbeïnvloedingsframework*

Motivatie en vermogen als voorwaarden voor gedrag

De meeste gedragsmodellen stellen dat bij het tot stand komen van gedrag *motivatie* (wil men het?) en *vermogen* (kan men het?) belangrijke voorwaarden vormen (zie o.a. Fishbein et al., 2001; Prochaska & Velicer, 1997; Van Raaij, 2002). Daarnaast is het van belang dat er op het kritieke moment, als men tot het gewenste gedrag wordt uitgedaagd, een duidelijke *trigger* of prikkel is (Fogg, 2009). Een beleidsmaatregel kan een motiverende en/of faciliterende prikkel vormen.

Beleidsinstrumenten voor sturing van gedrag

In het framework onderscheiden we vier beleidsinstrumenten die door de overheid worden ingezet voor het beïnvloeden van de motivatie en/of het vermogen van burgers om gewenst gedrag te vertonen (Aarts & Van Woerkum, 2008; Siepel et al., 2012). Allereerst is er *regelgeving* om gedrag af te dwingen. Ongewenst gedrag kan bijvoorbeeld worden verboden (geen alcohol onder de 18 jaar) of gewenst gedrag worden verplicht (het voeren van fietsverlichting). Ten tweede probeert de overheid via haar *financiële instrumentarium* gedrag aantrekkelijker of onaantrekkelijker te maken. Zo probeert zij ongewenst gedrag te remmen door het te belasten (het gebruik van alcohol en tabak) of gewenst gedrag te stimuleren door het te subsidiëren (de aanschaf van zonnepanelen). Ten derde zijn er *communicatieve interventies*.

Kennisoverdracht kan er in de eerste plaats op gericht zijn de burger in staat te stellen tot het maken van een geïnformeerde keuze. Bovendien kan informatievoorziening over de voordelen van gewenst gedrag (dertig minuten bewegen per dag geeft energie) of de gevaren van ongewenst gedrag (drank maakt meer kapot dan je lief is) burgers motiveren of demotiveren tot het uitvoeren ervan. Daarnaast wordt communicatie regelmatig ingezet voor het geven van instructies, die in staat stellen om bepaald gedrag uit te voeren. Tot slot kunnen *voorzieningen* het gedrag van burgers sturen. Fysieke aanpassingen in de omgeving faciliteren gewenst gedrag (de ov-fiets) of inhiberen ongewenst gedrag (verkeersdrempels).

Intermediaire factoren

De omgeving of 'keuzecontext' waarin mensen (vaak grotendeels automatisch) daadwerkelijk handelen, blijkt een aanzienlijk effect te sorteren op het uiteindelijke gedrag (Dolan et al., 2012). Beleidsmaatregelen vormen maar een zeer beperkt onderdeel van deze keuzecontext. Vele andere, vaak onbewuste prikkels zijn van invloed op de motivatie en het vermogen tot handelen. Deze kunnen zodoende het effect van beleidsmaatregelen op motivatie, vermogen en gedrag in belangrijke mate mediëren. We noemen deze invloeden *intermediaire factoren*. In het framework staan deze tussen het beleidsinstrumentarium en de motivatie, het vermogen en het gedrag.

Doordat deze onbewuste invloeden soms de verkeerde kant op sturen, bereikt beleid niet altijd het beoogde gedragsdoel. Een gemeente kan bijvoorbeeld het plaatsen van fietsen buiten de stallingen verbieden, maar door het ontbreken van controle of voldoende rekken gebeurt het toch. De aanblik van de vele fietsen buiten de stalling nodigt anderen vervolgens uit dit voorbeeld te volgen. Gebrekkige naleving en een descriptieve *sociale norm* – dat wat men anderen ziet doen (Lapinski & Rimal, 2005) – kunnen regelgeving dus ondermijnen. Zo kan ook de neiging van mensen de huidige situatie te handhaven, ook wel *status-quo-bias* genoemd, tegenwerken wanneer standaardopties haaks staan op beleidsdoelstellingen (Dolan et al., 2012; Faddegon, 2011). Dit lijkt bijvoorbeeld het geval als het gaat om orgaandonaties. Landen waarin burgers zich expliciet moeten registreren als orgaandonor, hebben veelal een veel lager percentage donoren, dan landen waarin burgers automatisch donor zijn en het expliciet moeten aangeven wanneer ze dat niet willen (Johnson & Goldstein, 2003).

In totaal zijn in het framework (zie figuur 1) elf potentiële intermediaire factoren opgenomen (attitudes, eigen effectiviteit, sociale normen, emoties, heden-bias, gevoeligheid voor verlies, status-quo-bias, schaarste, autonomie, commitment en consistentie, en wederkerigheid). Hoewel deze lijst zoals in de figuur is aangegeven verder kan worden aangevuld, zijn in het framework specifiek die intermediaire factoren benoemd die op basis van traditionele sociaalpsychologische gedragsmodellen en state-of-the-artkennis van de automatische sturing van gedrag uit onder andere

de gedragseconomie, als invloedrijk kunnen worden verondersteld. Zie voor een korte toelichting bij de intermediaire factoren tabel 1.

TABEL 1. *Toelichting bij de intermediaire factoren uit het beleid- en gedragsbeïnvloedingsframework.*

Attitudes	De houding die men heeft ten opzichte van het gedrag, of personen of zaken die daarmee samenhangen, draagt bij aan de motivatie om het gedrag uit te voeren (Rogers, 1983; Ajzen, 1991).
Eigen effectiviteit	Het vertrouwen dat men heeft in het eigen handelen hoeft niet per se overeen te komen met de daadwerkelijke controle die men heeft en kan de keuze om gedrag te veranderen positief of negatief beïnvloeden (Rogers, 1983; Ajzen, 1991).
Sociale normen	Zowel het gedrag zoals anderen dat van ons verwachten (injunctief) en het gedrag dat we bij anderen zien (descriptief) zijn vaak leidend voor het eigen gedrag (Lapinski & Rimal, 2005).
Emoties	Gevoelens en affectieve associaties kunnen gedrag belemmeren of stimuleren en zijn bovendien bepalend voor de manier waarop keuzes worden gemaakt: wanneer mensen goedgeluimd zijn laten ze zich vaak meer leiden door impulsen, en in een negatieve bui meer door rationele afwegingen (Hofmann et al., 2008).
Heden-bias	Men laat zich vooral leiden door de directe uitkomsten van gedrag en veel minder voor de consequenties op de lange termijn (Read, Loewenstein & Kalyanaraman (1999).
Gevoeligheid voor verlies	De neiging dat wat men heeft te willen behouden is vaak sterker dan de wens iets nieuws te verkrijgen (Conforth, 2009).
Status-quo-bias	De neiging de huidige situatie te handhaven en standaardopties te volgen (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991).
Schaarste	Schaarste werkt vaak aantrekkend (Cialdini, Maner & Gerend, 2005): het kan een sociale norm (een product is schaars doordat anderen ons voorgingen) of exclusiviteit (en daarmee het vermogen om ons te onderscheiden) suggereren.
Autonomie	De intrinsieke behoefte aan zelfbepaling kan leiden tot weerstand wanneer mensen het gevoel krijgen te worden beïnvloed en in hun keuzevrijheid te worden beperkt (Ryan & Deci, 2000).
Commitment & consistentie	Het streven naar overeenstemming van het gedrag met de eigen waarden, overtuigingen en de uitingen en beloften die men aan anderen heeft gedaan (Baumeister et al., 1994; Festinger, 1957 in Cialdini et al., 2005).
Wederkerigheid	Wanneer mensen van een ander iets krijgen (bijvoorbeeld een cadeau, een helpende hand of een compliment), zijn ze geneigd hiervoor iets terug te geven (Cialdini et al., 2005).

Methoden van onderzoek

Drie casestudies

In deze kwalitatieve, exploratieve studie is verkend hoe diverse sociaalpsychologische mechanismen de uitkomsten van recent gedragsveranderend overheidsbeleid,

positief dan wel negatief, hebben kunnen beïnvloeden. Er is voor dit onderzoek gewerkt met casestudies. Drie gedragsbeïnvloedingsvraagstukken uit verschillende domeinen – gezondheid, mobiliteit en financiën – werden bestudeerd. Er werd bekeken hoe de overheid (1) probeert gezonde voedselkeuzes onder jongeren aan te moedigen in het kader van het programma ‘De Gezonde Schoolkantine’, (2) hoe ze automobilisten tijdens de spits van bepaalde weggedelen in Utrecht probeerde te houden met het project ‘Spitsvrij’ en (3) hoe ze burgers probeert te stimuleren tot verantwoord financieel gedrag middels diverse (versnipperde) schuldpreventie-initiatieven.

De Gezonde Schoolkantine

Gezondheid is een van de terreinen waarop de overheid het gedrag van burgers probeert te beïnvloeden, en dan vooral de preventie van overgewicht en obesitas onder kinderen en jongeren. Deze groepen, die anders dan volwassenen niet in staat zijn zelfstandig gezond te kiezen, hebben extra inspanningen nodig (VWS, 2009). De focus ligt daarbij op het creëren van een leefomgeving die gezond eten en voldoende beweging gemakkelijker moet maken. Er is veel aandacht voor jongeren in de leeftijd van 12-20 jaar, die veelal een ongezond voedingspatroon hebben, met veel verzadigde vetten en suikers en onvoldoende vezels (CBS, 2011 in Mensink, Schwinghammer & Smeets, 2012). Omdat jongeren een groot deel van hun dag op school doorbrengen en daar voedsel tot zich nemen, nam de Tweede Kamer in 2009 de motie-Vendrik aan. Het daarin gestelde doel is dat in 2015 alle schoolkantines gezond zijn. In de realisatie van dit doel speelt Stichting Voedingscentrum Nederland een belangrijke rol. Sinds 2002 verzorgt die ‘De Gezonde Schoolkantine’, een programma dat scholen voor voorgezet onderwijs en voor mbo ondersteunt bij het gezonder maken van het voedselaanbod in de schoolkantine, om zo scholieren te stimuleren gezonde(re) keuzes te maken.

Spitsvrij

Een ander gebied waarop de overheid het gedrag van burgers probeert te sturen is mobiliteit. In juni 2011 onderstreepte de minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu in haar brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (TK, 2011) het belang van een goed functionerende infrastructuur van wegen, spoor- en vaarwegen en openbaar vervoer. Om de mobiliteit van reizigers en transporteurs van goederen te bevorderen neemt de overheid verschillende stappen. Enerzijds investeert ze in infrastructuur, bijvoorbeeld door de aanleg en uitbreiding van wegen. Anderzijds streeft ze naar een gunstigere spreiding van verplaatsingen om de filedruk te verminderen. Hiertoe probeert de overheid de mobiliteitskeuzes van reizigers zodanig te beïnvloeden dat er minder verkeer op de weg is tijdens spitsuren, bijvoorbeeld door te stimuleren dat men vroeger of later vertrekt, thuis werkt of zich verplaatst per fiets of openbaar vervoer. De afgelopen jaren zijn er in een aantal van de drukste regio's in het land zogenoemde ‘spitsmijdenprojecten’ uitgevoerd. Een daarvan was het project ‘Spitsvrij’ in Utrecht, waaraan zo'n 5.000 automobilisten

deelnamen. Het ging van start in augustus 2011 en eindigde in december 2012. Het project richtte zich op het bevorderen van de doorstroming op de snelwegen in de driehoek Utrecht, Hilversum en Amersfoort.

Schuldpreventie

De afgelopen vijftien jaar is het aantal huishoudens met problematische schulden sterk toegenomen. Er is zelfs sprake van een verdriedubbeling ten opzichte van 1999 (Jungmann, 2012). Nieuwe inzichten vanuit de wetenschap tonen aan dat verschuldiging niet zozeer een technisch probleem is ('je krijgt schulden als je te weinig geld hebt'), maar een gedragsprobleem (Jungmann, 2012). De manier van handelen van het individu is in grote mate bepalend voor het al dan niet ontstaan van financiële problemen. Om de schuldenproblematiek te beperken probeert de overheid burgers te stimuleren om op een verantwoorde manier met geld om te gaan. Daarbij staat het gedachtegoed van Nederland als participatiestaat, waarin burgers moeten kunnen meedoen maar ook zelf verantwoordelijk zijn, centraal. Dit betekent dat de aandacht vooral uitgaat naar het verbeteren van financiële kennis van burgers en het stimuleren van een actieve houding die het maken van bewuste financiële keuzes mogelijk maakt. Doordat financieel gedrag bestaat uit een breed scala aan deelgedragingen (zoals leengedrag, vooruitkijken naar het pensioen, het op orde hebben van de huishoudfinanciën, etc.) is er daarbij sprake van een versnippering van activiteiten en strategieën.

Documentonderzoek: inventarisatie

Bij de analyse van de cases was het geïntroduceerde Beleids- en gedragsbeïnvloedingsframework leidend. Voor elk van de cases werden de verschillende onderdelen uit het framework zo veel mogelijk in kaart gebracht. Daartoe werden voor elke case een aantal stappen doorlopen. Om te beginnen werd documentonderzoek verricht: per case werden relevante beleidsstukken (zoals nota's en Kamerbrieven), campagnebeschrijvingen en campagnematerialen verzameld. Aan de hand van dit materiaal werd het door het beleid te beïnvloeden gedrag geïdentificeerd en werd geïnventariseerd welke concrete maatregelen uit het beleid volgden. Ook werd bepaald tot welke van de vier sturingsmogelijkheden uit het beleidsinstrumentarium elk van deze maatregelen behoorden. Daarnaast werd bekeken of de getroffen maatregelen zich richtten op het veranderen van motivatie en/of vermogen en of daarbij doelgericht werd ingespeeld op bepaalde intermediaire factoren uit het framework (bijvoorbeeld het veranderen van attitudes of het veranderen van de sociale norm).

Interviews: verificatie

Om de bevindingen uit het documentonderzoek te verifiëren en waar mogelijk aan te vullen, werden vervolgens semigestructureerde interviews gehouden met professioneel betrokkenen bij de specifieke projecten en thematiek (zoals de projectmanager van Spitsvrij en de coördinator van het Lectoraat Schulden aan de Hogeschool Utrecht). Tijdens deze interviews werd het Beleids- en gedragsbeïnvloedingsframe-

work aan de geïnterviewden uitgelegd. Om de campagne(strategie) zo volledig mogelijk in kaart te brengen, werd deze vervolgens aan de hand van de verschillende onderdelen uit het framework stap voor stap besproken. Door middel van een topiclijst, werd gezorgd dat daarbij in elk geval de volgende elementen benoemd werden: (1) het beleidsdoel en het daaruit volgende gedragsdoel, (2) de wijze waarop verschillende beleidsinstrumenten werden ingezet, (3) hoe de beleidsinstrumenten zich tot elkaar verhielden en (4) de mate waarin in de beeldvorming rekening was gehouden met de intermediaire factoren uit het framework en (5) de aannames die daaraan ten grondslag lagen.

Documentonderzoek: verdieping

Na de interviews werd het documentonderzoek voortgezet om meer inzicht te krijgen in de (mogelijke) invloed van intermediaire processen op de uitkomsten van de in kaart gebrachte maatregelen. Per maatregel werd bepaald welke van de factoren uit het framework een mediërende rol konden hebben gespeeld. Campagnematerialen en evaluatierapporten werden grondig geanalyseerd. Daarbij werd gezocht naar elementen in de campagnes die impliciete sociaalpsychologische mechanismen konden activeren, alsook naar bepaalde al in de omgeving aanwezige impliciete prikkels die het effect van de campagne konden versterken of afzwakken.

Resultaten

Het huidige onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre een drietal specifieke gedragsbeïnvloedende overheidsinitiatieven in de domeinen gezondheid mobiliteit en financiën rekening houden met de intermediaire invloed van sociaalpsychologische mechanismen. Om deze vraag te beantwoorden is per case in kaart gebracht hoe diverse beleidsinstrumenten door de overheid werden ingezet en welke processen het uiteindelijke effect op gedrag daarbij bedoeld of onbedoeld mogelijk medeerden. Vervolgens is ook case-overstijgend beschreven hoe de resultaten met betrekking tot de individuele cases zich verhouden tot elkaar.

De Gezonde Schoolkantine

Voorzieningen centraal

De Gezonde Schoolkantine richt zich op het gezonder maken van het voedselaanbod in schoolkantines van het voortgezet onderwijs en het mbo. De focus ligt dus primair op het creëren van voorzieningen die gezonde keuzes faciliteren en ongezonde keuzes inhinderen. Een gezonder voedselaanbod in kantines moet het vermogen van scholieren en studenten vergroten om gezonde keuzes te maken. Er is daarbij ook aandacht voor de inrichting van de kantine en presentatie van producten. Gezonde producten worden bijvoorbeeld aantrekkelijker gepresenteerd en liggen meer voor het grijpen dan ongezonde.

De Gezonde Schoolkantine speelt daarmee in op verschillende intermediaire factoren uit het framework die bijdragen aan het feit dat de voedselomgeving (bijvoorbeeld de aanwezigheid, bereikbaarheid en presentatie van voedingsmiddelen) invloed uitoefent op dat wat men kiest en hoeveel men daar vervolgens van eet (Wansink, 2004). Zo worden gezonde keuzes aantrekkelijker gepresenteerd om attitudes ten opzichte van gezonde voeding positief te beïnvloeden en speelt men met een aantrekkelijke presentatie van producten en een gezellige kantine-inrichting ook in op de emoties die jongeren hebben bij het eten. Daarnaast maakt het programma gebruik van de neiging om voor de meest voor de hand liggende optie te kiezen (status-quo-bias) om gezonde keuzes te stimuleren: gezonde producten liggen bijvoorbeeld voor het grijpen, terwijl het maken van ongezonde keuzes net wat meer moeite kost (bijvoorbeeld omdat frisdrank en candybars alleen onzichtbaar worden aangeboden achter de balie). De verschillende maatregelen moeten er samen voor zorgen dat de eigen effectiviteit van leerlingen om gezonde keuzes te maken wordt vergroot.

Daarnaast wordt met de nieuwe keuzearchitectuur een nieuwe standaard gezet: kantinebeheerders geven aan dat hoewel de veranderingen in de kantine in de eerste weken wel eens tot wat weerstand blijken te leiden, de nieuwe situatie daarna over het algemeen vrij snel wordt geaccepteerd als een dagelijkse realiteit (status-quo). Voor nieuwe leerlingen, die instromen nadat de veranderingen zijn doorgevoerd, is deze realiteit en het daarmee samengaan(e) eetgedrag dat ze zien bij anderen (de descriptieve sociale norm) bovendien de eerste waar ze mee te maken krijgen.

Communicatie en regelgeving ter ondersteuning

Hoewel het programma in de eerste plaats inspeelt op elementen in de fysieke omgeving die aansporen tot (on)gezonde keuzes onder jongeren, worden naast voorzieningen ook enkele andere typen maatregelen ingezet. Zo worden ook communicatiemiddelen (zoals posters en lespakketten) gebruikt om kennis en bewustwording te vergroten, omdat de overheid ook graag wil dat jongeren het belang inzien van gezonde voeding en dat zij beschikken over de juiste kennis en vaardigheden om gezonde keuzes te (blijven) maken. Ook blijkt dat er op sommige middelbare scholen regelgeving is om te voorkomen dat leerlingen uitwijken naar de plaatselijke supermarkt of snackbar (het wordt leerlingen dan bijvoorbeeld verboden om tijdens de pauzes het schoolterrein te verlaten of om bepaalde producten, zoals chips en energiedrankjes, mee de school in te nemen).

In tegenstelling tot de fysieke aanpassingen in de schoolkantine die inspelen op onbewuste keuzeprocessen van jongeren, zijn deze aanvullende communicatieve interventies en regelgeving veel meer gericht op rationele overwegingen aan de basis van het gedrag.

*Spitsvrij**Het financiële instrumentarium centraal*

In het beleid van Spitsvrij om automobilisten te stimuleren om tijdens de spits bepaalde wegen in het aandachtsgebied te mijden stond het financiële instrumentarium centraal. Deelnemers ontvingen een beloning van maximaal 100 euro per maand als ze de drukke wegen in de spits meden. Ze begonnen de maand met een startsaldo, berekend op basis van het aantal kilometers dat ze normaal gesproken in het gebied aflegden tijdens de spits. Wanneer door een speciaal voor het project in de auto geplaatst gps-systeem spitsritten registreerde, werd het saldo lager. Deelnemers konden er ook voor kiezen met hun saldo te sparen om een smartphone die hen tijdens het project ter beschikking werd gesteld (om middels diverse diensten het spitsmijden makkelijker te maken) na afloop te mogen houden.

Het gebruik van het financiële instrumentarium is gebaseerd op de aanname dat economische overwegingen bijdragen aan de motivatie tot het uitvoeren van gedrag. Het gaat hierbij niet alleen om bewuste en rationele processen. Ook een aantal onbewuste intermediaire factoren zijn van invloed op het effect van deze beleids-prikkel op gedrag. Zo speelt de zogenoemde heden-bias een belangrijke rol. Hoewel het mijden van de spits duidelijke voordelen heeft, bijvoorbeeld een betere doorstroming en daarmee tijdwinst, waren deze voor de individuele reiziger relatief onzeker (alleen als voldoende andere reizigers hun gedrag ook zouden aanpassen, traden de gewenste effecten op). Door spitsmijden financieel te belonen leverde het de reiziger met zekerheid kortetermijnvoordelen op. Spitsvrij maakte daarbij bovendien gebruik van de gevoeligheid voor verlies doordat deelnemers hun startsaldo en smartphone konden behouden door de spits te mijden en door deze af te waarderen of op te eisen wanneer ze onwenselijke mobiliteitskeuzes maakten.

Van belang bij de wijze van toepassen van het financiële instrumentarium is ook dat verschillen in motivatie en vermogen om de spits te mijden werden erkend en dat burgers autonoom bleven over hun mobiliteitskeuze: automobilisten die de mogelijkheid hadden hun reisgedrag aan te passen en gemotiveerd waren, konden meedoen, en als ze daarvoor kozen konden ze toch elke dag opnieuw bepalen hoe ze wilden reizen. Door deze ervaren keuzevrijheid was de kans op weerstand naar alle waarschijnlijkheid kleiner dan wanneer bijvoorbeeld kilometerheffing was toegepast en daardoor *alle* automobilisten (inclusief degenen die hun reisgedrag niet konden aanpassen) voor het in de spits rijden zouden zijn bestraft. Het is bovendien mogelijk dat door de beperking van het aantal deelnemers een gevoel van schaarste werd gecreëerd en daardoor de wens om mee te doen extra werd aangewakkerd.

Communicatie en voorzieningen ter ondersteuning

Naast het financiële instrumentarium werden bij Spitsvrij ook een aantal andere beleidsinstrumenten ondersteunend ingezet. Zo werd gebruik gemaakt van com-

municatie om deelnemers op de hoogte te houden van de financiële gevolgen van hun individuele gedrag, alsook van de algemene resultaten van het project (bijvoorbeeld over de effecten op de doorstroming op de weg en op de CO²-uitstoot).

Verschillende intermediaire factoren uit het framework kunnen een rol spelen bij de wijze waarop het geven van dergelijke feedback kan bijdragen aan gedragsverandering. Het geven van informatie over het saldo kan bijvoorbeeld simpelweg de financiële prikkel terug in herinnering hebben gebracht en de directe effecten van het gedrag nog eens zichtbaar hebben gemaakt, zodoende inspelend op heden-bias en gevoeligheid voor verlies. De individuele feedback kan echter bij een schamel financieel resultaat ook negatief zijn uitgekapt wanneer hierdoor de behoefte ontstond tot het reduceren van zogenoemde cognitieve dissonantie: wanneer gedrag (in de spits rijden) niet overeenkomt met eigen overtuigingen ('het is goed om de spits te mijden') ontstaat een onprettig gevoel. Om dit gevoel te reduceren moeten gedrag en overtuiging in balans worden gebracht (cognitief consonant). Als het gedrag lastig bij te stellen is, kan de behoefte aan consistentie tot bijstelling van de overtuiging leiden ('waarom zou ik eigenlijk de spits moeten mijden?'). Bij de communicatie over de gevolgen van het gedrag van de groep deelnemers als geheel speelden ook andere intermediaire factoren een rol. Zien dat men werkelijk een bijdrage levert aan het oplossen van het mobiliteitsprobleem in de regio kan de eigen effectiviteit vergroten. Bovendien toont dergelijke berichtgeving deelnemers dat er sprake is van gedragsverandering onder een grotere groep weggebruikers en benadrukt ze dus ook een gunstige descriptieve sociale norm.

Tot slot werden bij Spitsvrij ook verschillende voorzieningen ingezet. Zo werd het nieuwe werken gefaciliteerd door werkgevers en werd automobilisten een verscheidenheid aan interactieve diensten aangeboden (bijvoorbeeld gericht op het verschaffen van gepersonaliseerde actuele reisinformatie). Deze voorzieningen waren gericht op het vergroten van de eigen effectiviteit van reizigers om een bewuste mobiliteitskeuze te maken op basis van rationele overwegingen. Echter, het is niet onwaarschijnlijk dat ze doordat ze de autonomie van de reiziger benadrukten daarnaast ook de ontvankelijkheid van de doelgroep hebben vergroot. Door de reiziger zelf de keuze te geven om van de (informatie)voorziening gebruik te maken en binnen de voorzieningen rekening te houden met verschillende alternatieve mobiliteitskeuzes, bleef de keuzevrijheid behouden en werd de kans op weerstand verkleind.

Schuldpreventie

Communicatie centraal

De initiatieven van de overheid om verantwoord financieel gedrag onder burgers te stimuleren beperken zich in het algemeen tot communicatieve interventies. Zo richtte het ministerie van Financiën in 2006 het platform Wijzer in Geldzaken op,

waarin de overheid samenwerkt met partners uit de financiële sector, voorlichtings- en consumentenorganisaties en de wetenschap. Het platform informeert burgers, onder andere via haar website, over allerlei deelaspecten van financieel gedrag (zoals het kiezen van een geschikte lening en pensioenopbouw). Daarnaast stelde de overheid de kredietwaarschuwing ('Let op! Geld lenen kost geld') verplicht bij kredietreclames en zette ze de afgelopen jaren diverse massamediale campagnes in die specifiek waren gericht op het tegengaan van onverantwoord leengedrag.

De communicatieve interventies van de overheid zijn er veelal op gericht om 'via de bewuste route' burgers attent te maken op de mogelijke gevolgen van hun financiële gedrag, attitudes gunstig te beïnvloeden en de eigen effectiviteit tot het maken van verantwoorde keuzes te vergroten. Echter, met name in de massamediale campagnes die werden uitgevoerd kunnen diverse onbewuste intermediaire factoren worden aangewezen die het beoogde effect hebben kunnen dwarsbomen. Zo werd in de onderzochte campagnes ('Blijf Positief' en 'Hoe diep kun je gaan?') om de injunctieve (voorgeschreven) sociale norm ('geef geen geld uit dat je niet hebt') duidelijk te maken, juist het onwenselijke gedrag uitvergroot. Niet het gewenste gedrag, maar het onwenselijke gedrag dat men ziet bij anderen en waar men zich vaak sterk door laat leiden (de descriptieve sociale norm) werd in de campagnes dus benadrukt.

Daarnaast werd zichtbaar dat niet alleen een *beperking* van de autonomie en eigen verantwoordelijkheid ongunstig kan uitpakken, maar dat ook sterke responsabilisering weerstand kan oproepen: commercials van de campagne 'Hoe diep kun je gaan?', met daarin een student in de hoofdrol die onder andere zijn hele muur volhing met flatscreen-tv's die hij kocht op afbetaling, leidde tot behoorlijk wat commotie. De oorzaak van financiële problemen zou te ongenueanceerd in beeld zijn gebracht door de 'schuld' van de schuldenproblematiek in de schoenen te schuiven van de burger die zich onverantwoord zou hebben gedragen, terwijl mensen ook door onvoorziene gebeurtenissen of zelfs pure misleiding in de problemen kunnen komen.

De cases met elkaar vergeleken

De drie cases verschillen van elkaar met betrekking tot de gekozen beleidsinstrumenten, de mate waarin het beleid aandacht heeft voor sociaalpsychologische mechanismen die het gedrag kunnen beïnvloeden en de mate waarin expliciet wordt ingrepen in de daadwerkelijke keuzecontext van de burger.

Voor het stimuleren van gezonde voedselkeuzes onder jongeren op school doet de overheid met het creëren van voorzieningen bijvoorbeeld zeer concrete ingrepen in de fysieke omgeving door de kantine ter plekke aan te passen. Het programma houdt niet alleen rekening met, maar benut ook het feit dat eetgedrag in grote mate wordt bepaald door allerlei impulsen en onbewuste processen die worden aangestuurd door de omgeving. De overheid erkent dus dat de omgeving onbewust van

grote invloed is op het eetgedrag van jongeren en dicht slechts in beperkte mate verantwoordelijkheid en zelfreguleringscapaciteit toe aan het (jonge) individu.

Daartegenover zet de overheid bij de schuldenproblematiek met name in op communicatie en laat ze de omgeving waarin burgers financiële keuzes maken juist vrijwel ongemoeid. Burgers mogen zonder beperkingen zelf bepalen wat ze uitgeven en waaraan, in een omgeving die onveranderd (via reclames, aanbiedingen en voorzieningen zoals pin, chip en krediet) volop stimuleert om geld uit te geven. Bij financieel gedrag ligt de nadruk van het beleid sterk op bewustwording en voorbereiding en staan ratio, eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering centraal. Bij hun financiën worden burgers geacht, op basis van de juiste informatie, zelf tot een verantwoorde keuze te (kunnen) komen.

Op het gebied van mobiliteit bij het project Spitsvrij is een standpunt waarneembaar dat ergens in het midden ligt. Door spitsmijdend gedrag financieel te belonen, persoonlijke feedback te geven en voorzieningen (zoals een reisplanner) aan te bieden op het moment van de mobiliteitskeuze, hanteerde de overheid hier een verleidings- en voorkeursstrategie die verderging dan alleen zakelijk informeren. Net zoals bij De Gezonde Schoolkantine, greep de overheid dus concreet in op de context waarin het gedrag plaatsvindt. In tegenstelling tot bij De Gezonde Schoolkantine, was het ingrijpen in dit geval echter niet zodanig dat de mogelijkheden van de burger om het ongewenste gedrag ('spitsrijden') uit te voeren, werden beperkt. De invloed van de keuzecontext op het mobiliteitsgedrag werden met het beleid dus wel erkend en ook doelbewust omgevormd om op het gewenste gedrag aan te sturen, maar de verantwoordelijkheid voor de beslissing bleef geheel bij de automobilist.

Discussie en conclusie

Ingrijpen op kritieke keuzemomenten

Veel maatschappelijke problemen hangen samen met een cumulatie van concrete individuele keuzes en gedragingen van burgers. Op diverse vlakken probeert de overheid het gedrag van burgers dan ook te sturen. De drie cases laten zien dat er hierbij tussen de gedragsdomeinen gezondheid, mobiliteit en financiën variatie bestaat in de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten, de mate waarin het beleid aandacht schenkt aan de onbewuste processen die een rol spelen bij gedrag en de mate waarin het expliciet ingrijpt in de keuzecontext waarin de burger handelt.

Het inspelen op of zelfs daadwerkelijk ingrijpen in de dagelijkse realiteit waarin het gedrag plaatsvindt, is echter van belang voor de uiteindelijke effectiviteit van beleid dat tot doel heeft gedrag te beïnvloeden. Dit geldt met name voor het veranderen van gewoontegedrag, dat sterk wordt getriggerd door de context waarin het plaatsvindt (Hermsen, Renes & Frost, 2014, Verplanken & Wood, 2006). Directe inter-

venties in deze context zijn dan het meest effectief. Regelgeving, financiële prikkels en voorzieningen kunnen de keuzecontext van burgers werkelijk veranderen. Communicatieve interventies kunnen daarbij ondersteunend zijn, maar schieten tekort wanneer de omgeving die het gedrag uitdaagt onveranderd blijft (Verplanken & Wood, 2006).

Enkel het activeren van goede voornemens en goede voorbereidingen alleen lijkt niet voldoende om daadwerkelijk aan te zetten tot gedragsverandering. Uit onderzoek blijkt dat wanneer de tijd tussen intentievorming ('dit ga ik doen') en het moment van overgaan tot actie groter wordt, de kans dat het gedrag wordt uitgevoerd afneemt (Sheeran, 2002; Webb & Sheeran, 2006). Op het moment dat het gedrag werkelijk zou moeten worden uitgevoerd, lijken veel goede voornemens en voorbereidingen vaak weer vergeten en nemen onbewuste processen, situationele invloeden en ingesleten gewoontes de overhand. Behalve de motivatie en het vermogen om het voorgenomen gedrag uit te voeren, is er om echt invloed uit te oefenen dus een duidelijke trigger nodig op het kritieke keuzemoment (Fogg, 2009). De sterke nadruk op het *vooraf* informeren en voorbereiden en het ontbreken van de juiste triggers op het moment dat mensen financiële keuzes maken, verklaart wellicht ook dat het overheidsbeleid op het gebied van schuldpreventie weinig succesvol is gebleken in het daadwerkelijk voorkomen van particuliere schulden: de afgelopen jaren is het aantal mensen met een problematische schuldsituatie toegenomen, en ook de hoogte van de schulden nam fors toe (Jungmann, 2012).

Bij de bestudeerde overheidsinitiatieven binnen de domeinen gezondheid en mobiliteit waren dergelijke triggers wel expliciet aanwezig. Bij De Gezonde Schoolkantine kwamen deze vanuit de voedselomgeving zelf en bij Spitsvrij werden om het spitsmijden te stimuleren informatieve prikkels geleverd via interactieve media, bijvoorbeeld over de situatie op de weg en in de portemonnee van de deelnemer. Daarbij is van belang geweest dat de doelgedragingen van het beleid van tevoren specifiek werden benoemd. Immers, om het beleidsinstrumentarium zodanig in te zetten dat maatregelen *aansluiten* bij de daadwerkelijke keuzecontext van het individu, is het nodig die momenten waarop het gewenste gedrag moet worden uitgevoerd in kaart te kunnen brengen. Het duidelijk omkaderen van het doelgedrag is hiervoor een eerste vereiste.

Overheidsinitiatieven niet altijd congruent aan gedragsdoelstellingen

Op welk(e) beleidsinstrument(en) de keuze uiteindelijk ook valt, door de grote invloed van de complexe keuzecontext waarin burgers handelen, is de relatie tussen de gekozen maatregel en het uiteindelijk effect op gedrag zelden in een schematische tekening met één simpele pijl te verbeelden. Heersende sociale normen, bijvoorbeeld het gemak waarmee burgers lenen, kunnen overheidsinitiatieven ondermijnen, maar ook het beleid zelf kan onbewust wat oproepen: met een gezonde schoolkantine kan bijvoorbeeld een nieuwe norm worden *gezet*. Tegelijkertijd zou-

den door regelgeving en communicatie die daarbij ondersteunend worden ingezet, de ervaren autonomie of de intrinsieke behoefte aan zelfbepaling in het gedrang kunnen komen, met mogelijk weerstand tot gevolg. Diverse intermediaire factoren kunnen dus van invloed zijn op het uiteindelijke effect van gedragsveranderend beleid.

Op basis van deze verkennende studie kan worden geconcludeerd dat overheidsinitiatieven niet altijd congruent zijn aan de vanuit het beleid gestelde gedragsdoelstellingen, doordat in de beleidsvorming vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met onbewuste intermediaire factoren en de tegengestelde krachten die deze kunnen uitoefenen. Het onderzoek signaleert daarbij twee belangrijke vormen van incongruenties: (1) onbewuste gedragsbeïnvloeders (bijvoorbeeld onwenselijk descriptieve sociale normen) waarmee burgers te maken krijgen kunnen overheidsinspanningen ondermijnen en (2) door de overheid getroffen beleidsmaatregelen brengen zelf (indirect) onbedoelde processen op gang bij de burger (bijvoorbeeld weerstand). In hoeverre de overheid kan en wil ingrijpen op dergelijke tegengestelde krachten, is een afweging die steeds opnieuw zal moeten worden gemaakt. Het betreft een belangenafweging, waarbij naast de effectiviteit van interventies, ook andere kwesties zoals politieke en maatschappelijke acceptatie een rol spelen. Om te komen tot optimale en goed onderbouwde beleidskeuzes is het van belang dat deze afweging bewust wordt gemaakt.

Tot slot

Deze studie richtte zich op de vraag in hoeverre overheidsinitiatieven gericht op gedragsverandering rekening houden met de intermediaire invloed van sociaal-psychologische mechanismen bij de totstandkoming van gedrag. Het onderzoek laat zien dat een sterk rationele aanpak en een gebrek aan aandacht voor de alledaagse realiteit waarin burgers hun keuzes maken, kan leiden tot onbedoelde effecten. In de dagelijkse praktijk blijken burgers verre van rationeel en zijn tal van onbewuste, irrationele processen, die kunnen worden getriggerd door diverse situationele factoren, van invloed op gedrag. Dit besef is essentieel om te komen tot gedragsveranderend overheidsbeleid. Beleidsvorming voor gedragsbeïnvloeding van burgers vraagt om een aanpak die rekening houdt met alle bewuste en onbewuste processen die een rol spelen bij het tot stand komen van gedrag. Voor het in kaart brengen van deze processen is het noodzakelijk het betreffende gedrag specifiek te omschrijven, zodat ook de context waarin dit gedrag optreedt nauwkeurig in beeld kan worden gebracht: waar en wanneer treedt het gedrag op en welke individuele en omgevingsfactoren spelen bij het gedrag een rol? Dit is nodig om te kunnen bepalen welke processen door de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten direct of indirect zouden kunnen worden getriggerd. Vervolgens kan worden bekeken of en hoe men eventuele negatieve effecten kan en wil ombuigen, en of gunstige (impliciete) prikkels wellicht bewust onderdeel te maken zijn van de strategie. Kortom, effectief gedragsver-

anderend overheidsbeleid vraagt om een concrete aanpak waarbij de (ir)rationaliteit en dagelijkse realiteit van burgers centraal staat.

Literatuur

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179-211.
- Aarts, N., & Van Woerkum, C. (2008). *Strategische communicatie. Principes en toepassingen*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Cialdini, R., Maner, J., & Gerend, M. (2005). Persuasion. In J. Kerr, R. Weitkunat & M. Moretti (Eds.), *ABC of behavior change. A guide to successful disease prevention and health promotion* (pp. 247-257). Edinburgh: Elsevier Churchill Livingstone.
- Conforth, A. (2009). Behaviour change. Insights for environmental policy making from social psychology and behavioural economics. *Policy Quarterly*, 5(4), 21-28.
- Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D., Metcalfe, R., & Vlaev, I. (2012). Influencing behaviour. The mindspace way. *Journal of Economic Psychology*, 33, 264-277.
- Faddegon, K. J. (2011). *Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen. Verkennde studie voor het WRR-project keuze, gedrag en beleid*. Webpublicatie nr. 60. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Fishbein, M., Triandis, H. C., Kanfer, F. H., Becker, M., Middlestadt, S. E., & Eichler, A. (2001). Factors influencing behavior and behavior change. In A. Baum & T. A. Revenson (Eds.), *Handbook of health psychology*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fogg, B. (2009). A behavior model for persuasive design. *Proceedings of the 4th International Conference on Persuasive Technology*, doi:10.1145/1541948.1541999
- Hermesen, S., Renes, R. J., & Frost, J. (2014). Persuasive by design: A model and toolkit for designing evidence-based interventions. *Creating the Difference*, 74
- Hofmann, W., Friese, M., & Wiers, R.W. (2008). Impulsive versus reflective influences on health behavior. A theoretical framework and empirical review. *Health Psychology Review*, 2(2), 111-137.
- Hofmann, W., Vohs K. D., & Baumeister, R. F. (2012). What people desire, feel conflicted about, and try to resist in everyday life. *Psychological Science*, 23(6), 582-588.
- Johnson, E. J., & Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 203, 1338-1339.
- Jungmann, N. (2012). *Schuldenproblematiek: een vraagstuk in transitie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Kahneman, D., Knetsch J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193-206.
- Lapinski, M. K., & Rimal R. N. (2005). An explication of social norms. *Communication Theory*, 15(2), 127-147.
- Mensink, F., Schwinghammer, S. A., & Smeets, A. (2012). The healthy school canteen programme. A promising intervention to make the school food environment healthier. *Journal of Environmental and Public Health*. doi:10.1155/2012/415746
- Prochaska, J. O., & Velicer, W. F. (1997). The transtheoretical model of health behavior change. *American Journal of Health Promotion*, 12(1), 38-48.
- Read, D., Loewenstein, G., & Kalyanaraman, S. (1999). Mixing virtue and vice: Combining the immediacy effect and the diversification heuristic. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12, 257-273.
- Rogers, R. W. (1983). Cognitive and physiological processes in fear appeals and attitude change: A revised theory of protection motivation. In J. Cacioppo & R. Petty (Eds.), *Social Psychophysiology*. New York: Guilford Press.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations. Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54-67. doi: 10.1006/ceps.1999.1020
- Sheeran, P. (2002). Intention-behavior relations. A conceptual and empirical review. *European Review of Social Psychology*, 12(1), 1-36.

- Siepel, H., Regtvoort, F., Morssinkhof, G., & De Ruiter, F. (2012). *Congruente overheidscommunicatie. Aansluiten bij communicatiebehoeften van burgers*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- TK (2011). *Beter benutten*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu, 14 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, kenmerk: IenM-bsk/2011-88715.
- Van Raaij, W. F. (2002). Stages of behavioural change: motivation, ability and opportunity. In G. Bartels & W. Nelissen (Eds.), *Marketing for sustainability; towards transactional policy-making* (pp. 321-333). Amsterdam: IOS Press.
- Verplanken, B., & Wood, W. (2006). Interventions to break and create consumer habits. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 90-103.
- VWS (2009). *Nota Overgewicht. Uit balans: de last van overgewicht*. Den Haag: VWS.
- Wansink, B. (2004). Environmental factors that increase the food intake and consumption volume of unknowing consumers. *Annual Review of Nutrition*, 24, 455-479.
- Webb, T. L., & Sheeran, P. (2006). Does changing behavioral intentions engender behavior change? A meta-analysis of the experimental evidence. *Psychological Bulletin*, 132(2), 249-268.