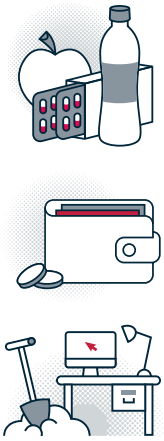


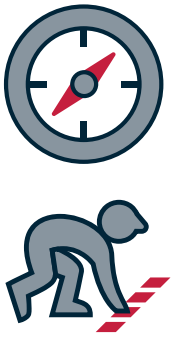
SAMENVATTING

Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid

FOCUS OP REDZAAMHEID



De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers. Op cruciale onderdelen van het leven wordt van burgers veel alertheid gevraagd. Het is niet meer voldoende om de brief met het jaarlijkse pensioenoverzicht netjes in een mapje op te bergen. Lang voordat de pensioendatum in zicht komt moet je in actie komen en keuzes maken. Een langdurige loopbaan bij één werkgever is steeds minder vanzelfsprekend. Van werknemers en zzp'ers wordt verwacht dat zij hun inzetbaarheid op peil houden en gespitst zijn op nieuwe kansen en bedreigingen. Binnen het gezondheidszorgbeleid staan autonomie en eigen verantwoordelijkheid voorop. De redzame patiënt is geïnformeerd, volgt een gezonde leefstijl, kiest zelf voor een behandelaar en beslist actief mee over de behandeling.



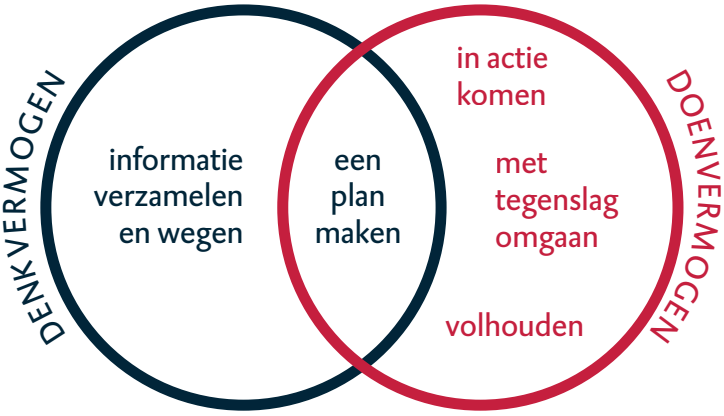
Lang niet alle burgers zijn onder alle omstandigheden hiertoe in staat. Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot een kleine groep 'kwetsbaren' zoals mensen met een laag IQ. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit. Dat is niet omdat hun intelligentie of kennis tekortschiet, maar omdat er een beroep wordt gedaan op allerlei andere mentale vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens.

DE VOLGENDE GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE STAP: AANDACHT VOOR DOENVERMOGEN

Dat intelligentie en goed kunnen lezen, schrijven en rekenen van groot belang zijn is algemeen erkend.

De afgelopen jaren is er in wetenschap en beleid de nodige aandacht geweest voor de beperkingen van het menselijk denk- en oordeelsvermogen. Vanuit de gedrags-wetenschappen is aangetoond dat het vermogen van mensen om informatie te wegen en rationale keuzes te maken begrensd is.

Dit rapport zet een volgende stap en richt zich op 'doenvermogen', dat men in het dagelijks leven vaak aanduidt als 'persoonlijkheid' of 'karakter'. Met dit neologisme doelen we op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.



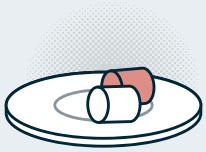
DETERMINANTEN VAN DOENVERMOGEN

Aan de basis van dit doenvermogen liggen een drietal persoonskenmerken: temperament, zelfcontrole en overtuiging.



Mensen met een *approach* temperament zijn eerder geneigd om 'stressoren' onder ogen te zien en aan te pakken, terwijl mensen met een *avoidance* temperament eerder geneigd zijn 'stressoren' te ontkennen en te vermijden. De eerste groep scoort relatief hoog op levensuitkomsten en de omgang met problemen, de twee groep relatief laag.

Ten tweede is er een verband met het vermogen tot zelfcontrole. Dit is het vermogen om dominante gedragsneigingen te veranderen of te onderdrukken en gedrag, gedachten en emoties te reguleren. In een samenleving waarin van mensen gevraagd wordt zich niet over te geven aan allerlei verleidingen, maar vooruit te denken en nu al maatregelen te nemen om mogelijke problemen later te voorkomen, is zelfcontrole een belangrijke vereiste voor redzaamheid.

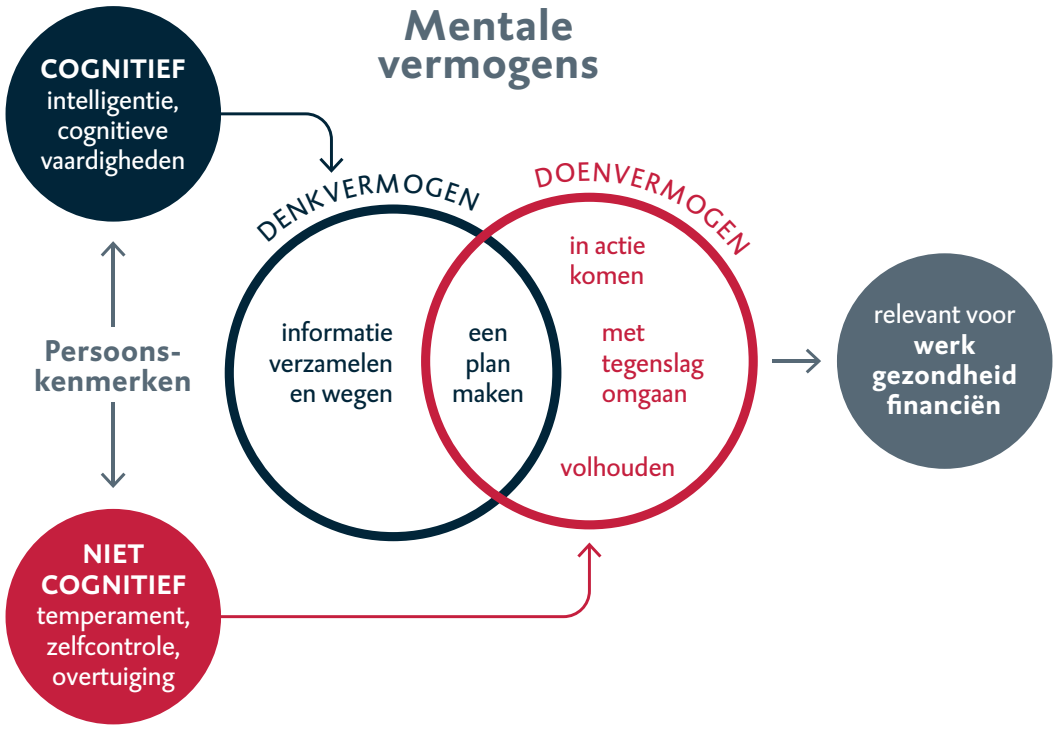




Ten derde is er een verband met overtuigingen. De een is optimist en denkt dat het allemaal wel goed komt, de ander voelt zich machteloos en vervalt tot passiviteit. Hierbij is duidelijk dat meer niet altijd beter is. Een teveel aan optimisme en zelfvertrouwen kan contraproductief zijn, namelijk als het ertoe leidt dat men problemen niet onder ogen ziet of negeert.

DE STARTPOSITIE VAN MENSEN VERSCHILT

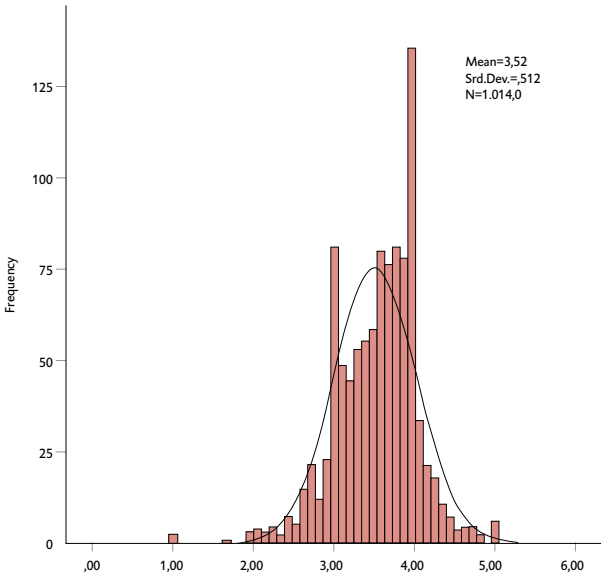
Deze niet-cognitieve kenmerken hangen inderdaad samen met de mentale vermogens die in dit rapport centraal staan.



Nederlanders verschillen in de mate waarin ze over hierover beschikken. Die verschillen hangen enigszins samen met opleidingsniveau, maar zeker niet volledig. Er is een substantieel percentage lager opgeleiden dat hoog scoort op niet-cognitieve vermogens, en omgekeerd is er een substantieel percentage hoger opgeleiden dat laag scoort. De verdeling volgt grosso modo een normaalverdeling.

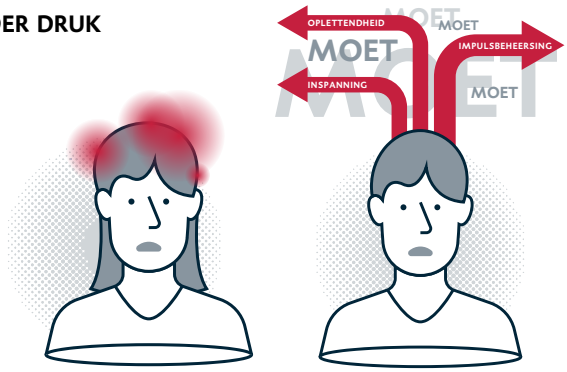
Sommigen scoren goed, anderen heel slecht, maar de meeste mensen scoren rond het gemiddelde.

Daaruit volgt een belangrijke conclusie. Niet alle burgers hebben in aanleg gelijke kansen op redzaamheid. Niet-cognitieve persoonskenmerken hebben immers een erfelijke component, net als intelligentie.



STRESS EN MENTALE BELASTING ZETTEN MENTALE VERMOGENS ONDER DRUK

Bovendien zijn levensomstandigheden van invloed op de inzetbaarheid van die niet-cognitieve vermogens. We weten bijvoorbeeld dat zelfcontrole door veeleisende cognitieve taken of door langdurige blootstelling aan verleidingen onder druk komt te staan. Dat is extra problematisch op momenten wanneer het leven tegenzit, zoals bij een echtscheiding, faillissement, of ontslag. Juist dan is het cruciaal dat iemand in actie komt, de juiste keuzes maakt en die weet vol te houden. Helaas zijn dit nu net de situaties die gepaard gaan met stress.



GEEN HOOGGESPANNEN VERWACHTINGEN OVER TRAINBAARHEID

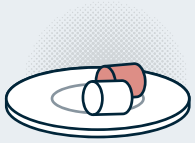
Over de mogelijkheid om niet-cognitieve vermogens te trainen is nog niet veel bekend, maar het onderzoek dat er is geeft nog geen aanleiding tot hooggespannen verwachtingen.



Iemands temperament veranderen is lastig, zo niet onmogelijk.

Overtuigingen zijn beter veranderbaar, maar het is nog niet vastgesteld of het trainingseffect ook doorwerkt op andere gebieden. Als iemand overtuigd raakt dat hij in staat is zelf een baan te vinden, betekent dat niet automatisch dat hij ook gelooft dat hij kan stoppen met roken.





Zelfcontrole is in theorie het meest efficiënte aangrijpingspunt voor interventie, maar onderzoek laat slechts bescheiden resultaten zien, en het is de vraag in hoeverre die blijvend zijn.

Gunstiger zijn de perspectieven voor training van vaardigheden in specifieke domeinen. Maar dat geldt alleen als interventies zich niet alleen richten op het denkvermogen, maar ook op het doenvermogen.

De WRR waarschuwt geen overspannen verwachtingen te koesteren over de algemene trainbaarheid van niet-cognitieve vermogens. In elk geval bestaan er geen eenvoudige, snelle en goedkope oplossingen. Verschillen in doenvermogen zullen een realiteit blijven.

- Zolang er onvoldoende empirisch bewijs is, adviseert de WRR dus om terughoudend te zijn met de invoering van algemene interventies.
- Experimenteer met en doe gedegen onderzoek naar de mogelijkheden van training van niet-cognitieve vermogens.
- Daar waar de werkzaamheid van training van specifieke vaardigheden empirisch is onderbouwd, zou de overheid een toegankelijk aanbod moeten bevorderen.

BETEKENIS VOOR BELEID: WETEN IS NOG GEEN DOEN

Het klassieke beleidsperspectief van de overheid gaat uit van een burger bij wie de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden. Het is het rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel juridische en economische benaderingen van beleid. Daarnaast zetten wij een realistisch perspectief dat een vertaling is van de gedragswetenschappelijke bevindingen van dit rapport. Dat perspectief gaat ervan uit dat mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. Weten leidt niet altijd tot doen. Bovendien kan een keuze die op de lange termijn 'onverstandig' is, op de korte termijn gezien de situatie van het individu wel degelijk de 'verstandige' optie zijn. Het uitgangspunt van beide perspectieven is hetzelfde, te weten eigen verantwoordelijkheid, en het doel is eveneens hetzelfde: autonomie en redzaamheid voor iedere burger. De twee perspectieven verschillen echter in hun aannames over de mentale vermogens van burgers en over psychologische wetmatigheden. Omdat het eerste perspectief uitgaat van te hoge verwachtingen van het doenvermogen van burgers brengt dit het doel van redzaamheid niet altijd dichterbij.

1. Rationalistisch perspectief

Assumpties over mentale vermogens:
- iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid
- uitzondering: kleine groep kwetsbaren
- aandacht voor denkvermogen

Assumpties over gedrag:
- weten leidt tot doen
- zelfcontrole is onbeperkt

Inrichting beleid
- meer keuze is altijd beter
- sturen via informatie en financiële prikkels
- burger moet de wet kennen

Uitvoering beleid
- afstandelijk, zakelijk
- geen contact voorafgaand aan sancties
- alleen hulp bij evidente overmacht

2. Realistisch perspectief

Assumpties over mentale vermogens:
- normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep
- staart van (zeer) kwetsbaren
- ook aandacht voor doenvermogen

Assumpties over gedrag:
- weten is nog geen doen
- zelfcontrole is begrensd

Inrichting beleid
- verleiding en stress verminderen
- sturing via keuzearchitectuur
- burger moet de wet ook 'kunnen'

Uitvoering beleid
- persoonlijk, proportioneel
- wel contact voorafgaand aan sancties
- meer differentiëren: niet willen/niet kunnen

IMPLICATIES VOOR DE RELATIE TUSSEN OVERHEID EN BURGER

Hoe tolerant moeten de overheid en instituties zijn voor menselijk gedrag? Vanuit pragmatisch oogpunt gaat het erom hoe regels zo kunnen worden ingericht dat de beoogde redzaamheid zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Een realistisch perspectief dat rekening houdt met verschillen en beperkingen in doenvermogen van burgers biedt meer kans op het realiseren van redzaamheid. Regels en instituties moeten een zekere 'robuustheid' of 'correctievermogen' hebben jegens menselijke fouten. Bij het ontwerpen van beleid moet de vraag gesteld worden wat er gebeurt met mensen die niet meteen hun post openmaken of niet meteen in actie komen als dat noodzakelijk is.

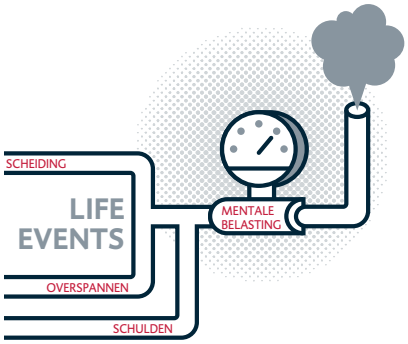
Maar er zijn ook principiële argumenten voor een realistisch perspectief op de burger. Vanuit dit tweede perspectief is duidelijk dat verkeerde keuzes of passiviteit niet per se hoeven te duiden op onwil, maar ook kunnen duiden op onvermogen of overbelasting. Sommige mensen staan op het gebied van redzaamheid nu eenmaal voor een grotere opgave dan anderen, niet alleen vanwege verschillen in cognitief vermogen, maar ook doordat zij bepaalde moeilijk veranderbare persoonskenmerken hebben meegekregen die een relatief grote kans op problemen geven.

De WRR beveelt aan in beleid uit te gaan van een realistische inschatting van het denkvermogen en het doenvermogen van gewone burgers.

VOORBEREIDING VAN BELEID: MEER ZICHT OP MENTALE BELASTING



Het is duidelijk dat er grenzen zijn aan de mentale belasting die mensen aankunnen. De overheid houdt hier echter niet altijd rekening mee. Ook houdt zij niet in de gaten wat het totaal aan keuzes, verleidingen en veronderstelde acties is dat op mensen afkomt en of dat wel hanteerbaar is. Bij voorgenomen beleid en regelgeving dient daarom expliciet getoetst te worden of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen van burgers. De burger moet de wet niet alleen kennen maar ook 'kunnen'. Gaat de wetgeving wel uit van reële assumpties over het gedrag van burgers?

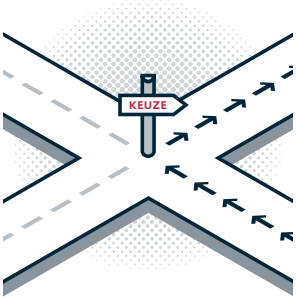


Reductie van mentale belasting is met name belangrijk in situaties die niet vaak in het leven voorkomen, maar grote impact hebben, zoals baanverlies, echtscheiding of het krijgen van een kind. Het is juist in dit soort omstandigheden dat burgers die onder gewone omstandigheden redzaam zijn, het overzicht verliezen en daardoor beslissingen uitstellen of verkeerde keuzes maken, waardoor ze in de problemen komen. Reductie van de belasting, door vereenvoudiging van de regels of door gerichte ondersteuning, kan dan bijdragen aan de redzaamheid van burgers.

De WRR beveelt daarom aan:

- om bij de voorbereiding van beleid te toetsen of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen;
- om de mentale belasting voor burgers in kaart te brengen en met behulp van pilots of een IBO te onderzoeken hoe de mentale belasting bij stressvolle life events kan worden gereduceerd.

INHOUD VAN BELEID: PAS DE KEUZEARCHITECTUUR AAN



Effectief beleid houdt rekening met de verschillen in mentale vermogens van burgers. In het rationalistische perspectief is informatieverstrekking een belangrijk instrument, maar in het realistische perspectief komt een breder palet aan sturingsmiddelen in beeld. De overheid kan inspelen op de beperkte niet-cognitieve vermogens van burgers door de keuzearchitectuur aan te passen. Dat kan met behulp van simpele labels, aanvinken van standaard-opties (*defaults*), opt-outstelsels, 'ongewenste' keuzes beperkt mogelijk maken, of geschaalde vrijheden. Een belangrijk onderdeel van een realistische benadering is het terugdringen van verleidingen, zodat mensen niet voortdurend een beroep hoeven te doen op hun zelfcontrole.

De WRR beveelt aan:
- om een keuzearchitectuur te hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
- de keuzedruk te reduceren;
- verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers te verminderen;
- zeer terughoudend te zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.

UITVOERING VAN BELEID: VERIFIËREN EN DIFFERENTIËREN

Een rationalistisch perspectief kan hele onaangename gevolgen hebben als dat wordt gecombineerd met geautomatiseerde beleidsuitvoering. De overheid legt bijvoorbeeld automatische boetes op als een burger niet betaalt. Wie even niet oplet, of verzuimt op tijd te betalen, ziet zijn boetes in korte tijd oplopen tot een enorm bedrag. Vanuit een realistisch perspectief op mentale vermogens dient de overheid bij handhaving van beleid eerst te verifiëren in hoeverre er sprake is van niet willen of van niet kunnen betalen. Vervolgens dient zij te differentiëren, en haar reactie af laten langen van de aard van de situatie.

Kwadrantenmodel	**Persoon wil betalen**	**Persoon wil niet betalen**
Persoon kan betalen	Stimuleren: Betaalgemak vergroten	Handhaven: Instrumenten inzetten
Persoon kan niet betalen	Tijd en ruimte geven: Voorzieningen inzetten	Opsporen en bewegen: Instrumenten inzetten

De overheid dient daarbij proportioneel op te treden. Forse overtredingen verdienen forse sancties, maar kleine fouten moeten ook kleine gevolgen hebben. Vanuit een realistisch perspectief moet er ook ruimte zijn voor burgers om op hun schreden terug te keren en eerdere 'fouten' te herstellen. Dat geldt zeker als de burgers de gevolgen van een keuze niet konden voorzien.

- De WRR beveelt aan bij de uitvoering van beleid vroegtijdig en persoonlijk contact met burgers te zoeken wanneer er sprake is van onregelmatigheden om zo beter onderscheid te maken tussen burgers die niet willen en die niet kunnen, en bij te kunnen sturen op een moment dat mensen nog genoeg mentale ruimte hebben om helder na te denken en in actie te komen.
- Een kenniscentrum kan helpen om een realistisch perspectief op de uitvoering van beleid verder in de praktijk te brengen, door middel van toetsen en ontwikkelen van best practices, pilots en veldexperimenten.

EEN REALISTISCHE OVERHEID IS EEN LEGITIEME OVERHEID

Een realistisch perspectief kan bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burgers. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid hen niet over de rand duwt en dat momenten van onoplettendheid en zwakte niet direct ingrijpende gevolgen hebben. Dat is goed voor de redzaamheid van burgers, maar ook voor de schatkist en het draagt bij aan de legitimiteit van overheid en beleid.

WETEN IS NOG GEEN DOEN.
EEN REALISTISCH PERSPECTIEF OP REDZAAMHEID.

Bezoek de website voor het volledige rapport.
Neem voor meer informatie contact op met
Anne-Greet Keizer (keizer@wrr.nl)