



Gedragsadviezen

Gedragswetenschappelijk perspectief
op vijf grote maatschappelijke vraagstukken:
klimaat, digitalisering, kansengelijkheid,
wonen en niet-gebruik van voorzieningen

bin
nl

www.binnl.nl

Gedragsadviezen

Gedragswetenschappelijk perspectief
op vijf grote maatschappelijke vraagstukken:
klimaat, digitalisering, kansengelijkheid,
wonen en niet-gebruik van voorzieningen

Februari 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

01 Klimaat 9

Aanleiding: opwarming van de aarde 10

Huidig beleid: prijsprikkels en normering 10

Klimaatbeleid als gedragsveranderingsvraagstuk 10

1. Capaciteiten 11
2. Omstandigheden 13
3. Motieven 16

02 Digitalisering 21

Aanleiding: groep blijft achter in de digitale transitie 22

Huidig beleid: digitaliseringsstrategie 22

Digitalisering als gedragsveranderingsvraagstuk 23

1. Cybersecurity 23
2. Digitalisering van bedrijfsprocessen 26
3. Digitalisering in het onderwijs 27
4. Consumentenbescherming in het digitale domein 29

03 Kansengelijkheid in het onderwijs 32

Aanleiding: ongelijke kansen door verschillen in sociale milieus 33

Huidig beleid: gericht op compenseren van verschillen in hulpbronnen 33

Kansengelijkheid als gedragsveranderingsvraagstuk 34

1. Deelname aan voorschoolse educatie 34
2. Schoolkeuze primair onderwijs 36
3. Schoolkeuze voortgezet onderwijs 37
4. Profiel- en studiekeuze 37
5. Keuze verder studeren 38

04 Wonen 41

Aanleiding: financiële kwetsbaarheid, ontoegankelijke woningmarkt 42

Huidig beleid: van economische naar gedragswetenschappelijke invalshoek 43

Woningmarkt als gedragsveranderingsvraagstuk 44

1. Capaciteiten 44
2. Omstandigheden 45
3. Motieven 47

05 Niet-gebruik van voorzieningen 49

Aanleiding: inkomensondersteuning blijft onbenut 50

Huidig beleid: veel inzicht in oorzaken van niet-gebruik 52

Niet-gebruik van voorzieningen als gedragsveranderingsvraagstuk 53

1. Capaciteiten 53
2. Omstandigheden 54
3. Motieven 55

Colofon 58

Samenvatting

In deze uitgave bekijkt het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL) vijf grote maatschappelijke vraagstukken vanuit gedragswetenschappelijk perspectief. Het gaat om klimaat, digitalisering, kansengelijkheid in het onderwijs, woningmarkt en niet-gebruik van voorzieningen zoals toeslagen. Welke gedragsinzichten zijn hiervoor te benutten en wat kan een gedragsaanpak opleveren op deze gebieden? Kortom, welke kansen liggen er voor de ministeries en hun uitvoerders en toezichhouders om met gedragskennis effectiever beleid te maken?

Hieronder geven we per maatschappelijk vraagstuk drie beleidsaanbevelingen en/of kansrijke ideeën weer. Voor een toelichting erop verwijzen we naar de afzonderlijke hoofdstukken. Daar vindt u ook meer aanbevelingen, ideeën en onderwerpen voor een onderzoeksagenda.

Klimaat

1. Creëer triggers zodat mensen in beweging komen, zoals het aanbieden van warmtescans aan woningeigenaren of bedrijven. Combineer dit met handelingsperspectief zoals een verwijzing naar www.verbeterjehuis.nl of persoonlijk advies over maatregelen in eigen huis of bedrijfspand.
2. Maak gebruik van collectiviteit door met een 'burenbonus' woningverduurzaming te stimuleren. Hiermee verlaag je verschillende drempels voor woningeigenaren (uitzoekwerk, uitstellen, kosten) en stel je een sociale norm.
3. Communiceer een helder verhaal over wat de overheid wil bereiken en waarom en draag dat breed uit. Ondersteun partijen (zoals woningcorporaties, installatiebedrijven, etc.) die samen met burgers en bedrijven de klimaattransitie realiseren, in hun communicatie met bijvoorbeeld praatplaten, landelijke iconen en beeldmateriaal.

Digitalisering

4. Zet behalve op voorlichting over digitale veiligheid ook in op het herkennen van cyberdreigingen door deze te laten ervaren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het uitvoeren van een (periodieke) phishingtest, waarbij mensen leren hoe zij phishing kunnen herkennen en hierop moeten reageren. Daarnaast kan de ervaren kwetsbaarheid ook de urgentie voor digitale veiligheid verhogen.
5. Onderzoek hoe bestaande initiatieven om het mkb te ondersteunen bij digitalisering, zoals digitale werkplaatsen, routekaarten en een ICT-investeringssubsidie-regeling, opgeschaald kunnen worden om ook niet-koploperbedrijven te bereiken.
6. Houd in de vormgeving van beleid en wetgeving rekening met de kwetsbaarheden en biases van consumenten in het digitale domein, zoals bij standaardkeuzes, personalisatie en nepreviews, om misleidende online beïnvloeding aan te pakken.

Kanselijkheid in het onderwijs

7. Vergroot het doelgroepbereik in de voorschoolse educatie: experimenteer met een combinatie van lichte persoonlijke hulp bij aanmelding en informatie aan ouders met een lage sociaaleconomische status en/of een migratieachtergrond om deelname aan voorschoolse educatie te bevorderen.
8. Verklein ongelijkheid in keuzes voor goede scholen: experimenteer met het sturen van gerichte, compacte en goed getimede informatie over de kwaliteit/prestaties van scholen in de buurt om ouders met een lage sociaaleconomische status vaker de kwaliteit te laten meewegen bij hun keuze voor een basisschool.
9. Bevorder arbeidsmarktbewustere studiekeuzes: ontwikkel met behulp van gedragsexperts gedragsinterventies gericht op het bevorderen van arbeidsmarktbewustere profiel- en studiekeuzes van jongeren met een migratie-achtergrond en/of een lage sociaaleconomische achtergrond, en experimenteer daarmee.

Wonen

10. Verbeter de keuzeomgeving waarin mensen een bod uitbrengen op een woning: voer A/B-testen uit voor de inrichting van de keuzeomgeving en test daarin welke factoren het overbieden op woningen enigszins kunnen tegengaan.
11. Geef nuance bij de vraagprijs van een woning: experimenteer met het verplicht zichtbaar weergeven van de WOZ-waarde naast de vraagprijs van een woning.
12. Verken wat de gedragseffecten zijn van verschillende vormen van open en gesloten biedingen op de woningmarkt door gerichte experimenten uit te voeren in de Nederlandse situatie.

Niet-gebruik van voorzieningen

13. Informeer burgers actief over hun recht op voorzieningen, maak het aanvraagproces zo makkelijk mogelijk, en houd rekening met overige psychologische drempels zoals angst voor terugbetalingen.
14. Houd bij het ontwerp van een nieuw toeslagenstelsel rekening met psychologische barrières, beperkt doenvermogen en het niet-gebruik dat daaruit kan voortvloeien.
15. Test met gedragswetenschappelijk onderzoek en experimenten in hoeverre aanpassingen in beleid en/of uitvoering daadwerkelijk leiden tot minder niet-gebruik van voorzieningen.

Inleiding

Gedragsinzichten worden steeds vaker benut in beleid, uitvoering, toezicht en communicatie. Het gebeurt alleen nog vaak ad hoc. In dit rapport kijken we vanuit het gedragswetenschappelijke perspectief naar maatschappelijke vraagstukken en laten we zien waar er kansen liggen. We geven gedragsadviezen op vijf gebieden: klimaat, digitalisering, gelijke kansen in het onderwijs, wonen, en niet-gebruik van voorzieningen.

Aanleiding: verankering gedragskennis nodig

Het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL) is in 2014 opgericht naar aanleiding van drie adviesrapporten die dat jaar verschenen. In de kabinetsreactie¹ op deze rapporten nam het kabinet het advies over om kennis uit de gedragswetenschappen meer te gaan benutten, aangezien dit tot een **doeltreffender en doelmatiger overheidsinzet** kan leiden. Dit is inderdaad gebeurd. Sinds 2014 worden gedragsinzichten geleidelijk aan steeds meer benut in beleid, uitvoering, toezicht en communicatie. In de voortgangsrapportage Rijk aan gedragsinzichten informeert BIN NL sinds 2017 de Eerste en Tweede Kamer tweejaarlijks over hoe de departementen gedragsinzichten toepassen. Deze voortgangsrapportages laten echter ook zien dat deze toepassing momenteel een sterk ad hoc karakter heeft. Het ontbreekt vaak nog aan een samenhangende en structurele aanpak waarin gedragskennis verankerd wordt in het beleidsproces.

Uitgaan van een realistisch mensbeeld: humans in plaats van econs

Wat voegt het gedragswetenschappelijke perspectief toe aan de huidige manier van beleid maken? Een centraal punt is het hanteren van een realistisch mensbeeld. In zijn populair wetenschappelijke boeken maakt **Nobelprijswinnaar Richard Thaler** vaak het onderscheid tussen econs en humans. Econs zijn mensen die op basis van alle beschikbare informatie voor- en nadelen afwegen, risico's inschatten en op die manier tot weldoordachte en consistente keuzes komen. Humans zijn beperkt rationeel. Hun keuzes worden beïnvloed door allerlei systematische afwijkingen. Verder staat hun gedrag onder invloed van hun (sociale) omgeving en aangeleerde gewoontes, en hebben ze last van beperkte zelfbeheersing. De gedragswetenschap pleit ervoor om meer uit te gaan van het realistische mensbeeld van humans. We moeten echter constateren dat veel beleid uitgaat van de mens als econ.

Twee voorbeelden. Het **toeslagenstelsel** gaat ervan uit dat mensen weten dat ze in actie moeten komen als er iets wijzigt in hun situatie, dat ze dit vervolgens gaan doen en dat ze het ook nog op de juiste manier doen. In de praktijk bleken veel mensen hier moeite mee te hebben, met alle verschrikkelijke consequenties van dien. Een ander voorbeeld is de **cookie-wetgeving**. Deze wet heeft tot doel te voorkomen dat mensen te makkelijk persoonlijke informatie weggeven op internet. De praktijk leert echter dat veel bedrijven meer informatie vergaren dan vóór de invoering van de wetgeving, dankzij een slimme vormgeving van de keuzearchitectuur. De meeste mensen kiezen namelijk voor de eenvoudige keuze waarin ze alle cookies accepteren.

Wanneer we bedenken dat bijna al het beleid draait om gedragsverandering bij burgers of bedrijven, dan is duidelijk dat het realistisch mensbeeld centraal zou moeten staan in het beleidsproces.

¹ Kamerstuk 34 000 XIII, Nr. 140.

Naar een structurele aanpak: inbedding

De **coronacrisis** heeft duidelijk gemaakt dat gedragsverandering een vak apart is en dat gedrag meer aandacht verdient binnen de overheid dan het tot nu toe krijgt. Dat gedragsexpertise beter ingebed moet worden binnen de overheid, is al als ontwikkelpunt benoemd in de 2021-editie van Rijk aan gedragsinzichten. In de publicatie die voor u ligt, kijken we vooruit en dragen we adviezen aan voor effectiever en efficiënter beleid met de inzet van gedragskennis. We zoeken in dit rapport aansluiting bij een aantal **transities en grote thema's van deze tijd** waar met kennis van gedrag effectiever beleid kan worden gemaakt. Het gaat om de klimaattransitie en digitaliseringstransitie en om de thema's gelijke kansen in het onderwijs en wonen. Tot slot gaan we ook in op een gedragsprobleem dat zich door de hele overheid voordoet: het niet-gebruik van voorzieningen zoals zorgtoeslag.

Doel van dit rapport: meerwaarde van gedragsperspectief

Dit rapport is geschreven door diverse gedragsexperts binnen het Rijk. Zij willen hiermee een indruk geven van wat het gedragsperspectief te bieden heeft op de genoemde transities en thema's. De adviezen uit dit rapport kunnen de komende tijd door de betrokken departementen worden gebruikt, bijvoorbeeld als ze de beleidsagenda's uitwerken naar aanleiding van het coalitieakkoord.

Dit rapport bevat drie soorten advies:



Beleidsaanbevelingen: op basis van de beschikbare kennis geven we advies over hoe de betrokken departementen het huidige beleid kunnen versterken of aanvullen met behulp van gedragsinzichten.



Kansrijke ideeën: het gaat hier om interventies die elders (bijvoorbeeld in het buitenland) uitgeprobeerd zijn of die op basis van de theorie kansrijk zijn. Aangezien de context waarin de interventie wordt toegepast en de precieze vormgeving van de interventie van invloed zijn op de effectiviteit, is hier het advies aan de departementen om interventies eerst experimenteel te testen voordat ze die grootschaliger inzetten.



Onderwerpen voor de onderzoeksagenda: voor deze onderwerpen is het overduidelijk dat gedragsverandering een belangrijke rol speelt in de vormgeving van beleid. Er is alleen nog (te) weinig onderzoek naar gedaan om tot aanbevelingen te komen.

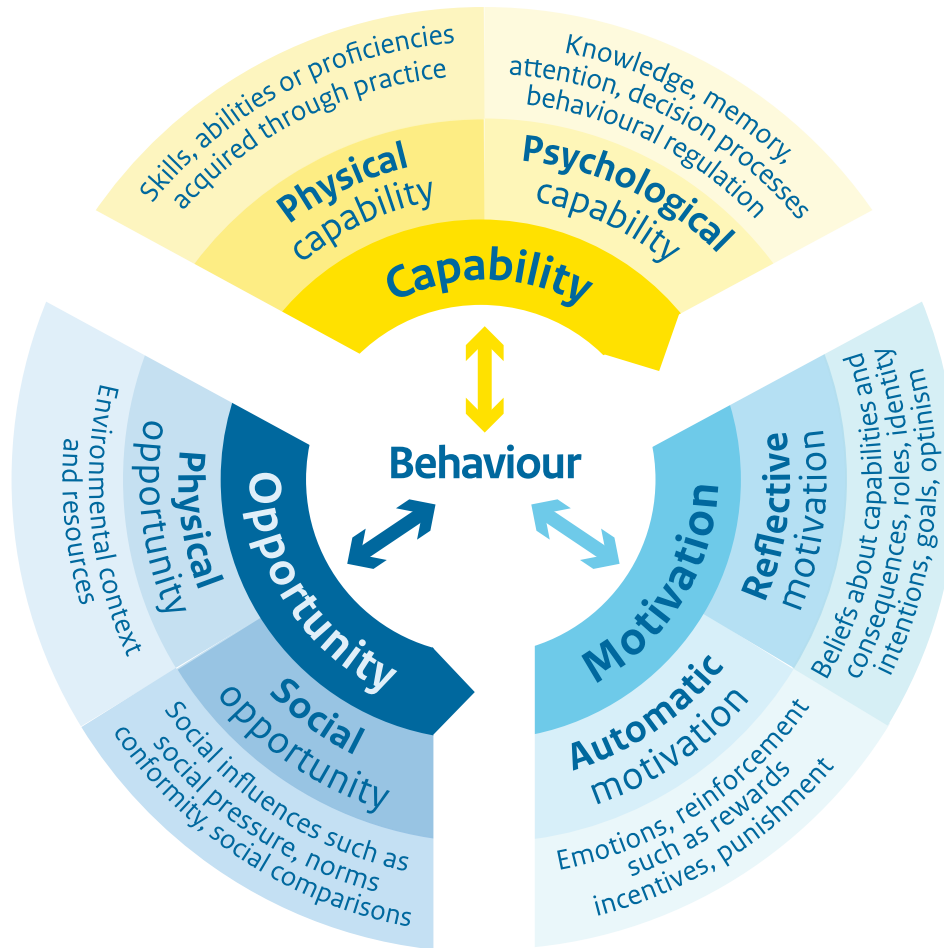
Aanpak: aan de hand van gedragsmodellen

Voor deze adviezen hebben we geregeld gebruik gemaakt van het **COM-B-model** van Michie et al.² Zie figuur 1. Het model helpt om alle factoren die van belang zijn bij gedragsverandering op een overzichtelijke manier te structureren.

De **B** uit het model staat voor **Behaviour**. De **C** staat voor **Capability** (capaciteiten, vermogen). Dit is gedefinieerd als 'de fysieke en psychologische capaciteiten om het gedrag te vertonen'. De **O** staat voor **Opportunity** (omstandigheden, gelegenheid). Dit gaat over 'alle factoren die buiten het individu liggen die gedrag mogelijk maken of beletten'. De **M** tot slot staat voor **Motivation** (motieven). Motivatie omvat 'alle processen in het brein die energie en richting geven aan gedrag'. Het gaat hierbij om reflexieve processen (zoals evaluatie en planning) en geautomatiseerde processen (emoties en impulsen die voortkomen uit leren en aanleg).

² Michie, S., M.M. van Stralen, R. West (2011): The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science* 6, 42.

Figuur 1: COM-B-model³



We lopen in de hoofdstukken hierna de gedragsfactoren langs op aanknopingspunten voor adviezen. We richten ons daarbij vooral op de terreinen waarover onderzoek bekend is. We hebben hierbij niet de pretentie om compleet te zijn. De hoofdstukken bieden geen overzicht van alles wat het gedragswetenschappelijk perspectief te bieden heeft. We denken wel dat de aanbevelingen en kansrijke ideeën om nader te onderzoeken een mooie aftrap vormen van een structurele gedragsaanpak door de betrokken departementen de komende jaren.

³ Afbeelding gebaseerd op: McDonagh, L.K., J.M. Saunders, J. Cassell, et al. (2018): Application of the COM-B model to barriers and facilitators to chlamydia testing in general practice for young people and primary care practitioners: a systematic review. *Implementation Science* 13, 130.

01

Klimaat



De uitstoot van het broeikasgas CO₂ moet omlaag. Om mensen en bedrijven hierbij te ondersteunen is een combinatie van prijsprikkels en normering belangrijk, maar op zichzelf niet voldoende. Ook andere factoren liggen ten grondslag aan het menselijk gedrag. Als we die goed begrijpen, kunnen we beter beslissen welke beleidsinzet het meest effectief is in welke situatie. Om woningeigenaren een zetje te geven om in actie te komen, kun je bijvoorbeeld warmtescans aanbieden, gecombineerd met een concreet handelingsperspectief of persoonlijk advies. Of stimuleer collectieve maatregelen, samen met de buurt, om de drempel te verlagen en de sociale norm te benutten. Verder is het aan te bevelen dat de overheid een narratief ontwikkelt over het klimaatbeleid.

Aanleiding: opwarming van de aarde

Het IPCC-rapport⁴ van augustus 2021 heeft nog eens zeer duidelijk gemaakt dat de ongekend snelle opwarming van de aarde het gevolg is van menselijk handelen. De consequenties van deze opwarming manifesteren zich steeds duidelijker in de vorm van hittegolven, natuurbranden, overstromingen, droogte en smeltende ijskappen. Grote delen van de ijskappen kunnen op termijn zelfs onomkeerbaar smelten, met een mogelijke zeespiegelstijging van meerdere meters aan het eind van deze eeuw tot gevolg. Dit alles vraagt om het reduceren van **broeikasgasuitstoot** (mitigatie) en het aanpassen van onze leefomgeving aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). In dit hoofdstuk focussen we op klimaatmitigatie: minder uitstoot.

Huidig beleid: prijsprikkels en normering

Naar aanleiding van de ondertekening van het Klimaatakkoord van Parijs in 2015 werd in 2019 een nationale Klimaatwet aangenomen, waarin klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 wettelijk zijn vastgelegd. Voor 2050 staat als einddoel in de Klimaatwet dat Nederland de uitstoot van broeikasgas-emissies met 95% gereduceerd moet hebben ten opzichte van het niveau in 1990. Als tussentijds streefdoel gaat het om een reductie van 49% in 2030. In 2019 is daarnaast een nationaal **Klimaatakkoord**⁵ gesloten met daarin beleid dat op deze reductie gericht is. De komst van de Europese Green Deal en de verhoging van het Europese doel voor 2030 naar 55% heeft bovendien ook gevolgen voor Nederland: de nationale beleidsinzet zal moeten worden herijkt. Een ambtelijke studiegroep heeft voor de parlementsverkiezingen van maart 2021 in kaart gebracht wat hiertoe de mogelijkheden zijn.⁶ Het huidige kabinet zal hierover keuzes moeten maken.

Veel van deze keuzes draaien om de inzet van prijsprikkels en normering. Door bedrijven te laten betalen voor CO₂-uitstoot worden ze gestimuleerd de nadelige gevolgen van CO₂-uitstoot mee te wegen in hun beslissingen en wordt het aantrekkelijker om duurzamer en/of energiezuiniger te produceren. Subsidies moedigen duurzame investeringen van burgers en bedrijven aan en wettelijke standaarden zetten producenten ertoe aan energiezuinige producten te ontwikkelen.

Klimaatbeleid als gedragsveranderingsvraagstuk

De opwarming van de aarde is het gevolg van de uitstoot van broeikasgassen die zoals gezegd

⁴ IPCC (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

⁵ Kabinetsaanpak klimaatbeleid, Kamerstuk 32 813, Nr. 342.

⁶ Kamerstuk 32 813, Nr. 664.

grotendeels wordt veroorzaakt door menselijk gedrag. Het tegengaan van klimaatverandering is daarom in essentie een gedragsveranderingsvraagstuk. Ook de studiegroep Invulling Klimaatopgave Green Deal signaleert dat zonder gedragsverandering van mensen en bedrijven de klimaatambities buiten bereik blijven.⁷ Dit vraagt om **ander gedrag op het gebied van eten, reizen, wonen en consumeren**. Het gaat hier zowel om het aanpassen van dagelijkse kleinere beslissingen zoals korter douchen en minder vlees eten. Maar ook om grote eenmalige investeringsbeslissingen als het verduurzamen van hun huis of de aanschaf van een elektrische auto. Voor bedrijven gaat het om het actief **doorvoeren van emissiereducerende maatregelen** voor onder meer hun bedrijfspanden, transport en productieproces. Om mensen en bedrijven hierbij te ondersteunen is een combinatie van prijsprikkels en normering belangrijk, maar op zichzelf niet voldoende. Ook andere factoren liggen ten grondslag aan het menselijk gedrag. Als we die goed begrijpen, kunnen we beter beslissen welke beleidsinzet het meest effectief is in welke situatie.

In dit hoofdstuk geven we advies over hoe het klimaatbeleid kan worden versterkt door beter rekening te houden met gedragswetenschappelijke inzichten. Dit doen we langs de structuur van het COM-B-model (zie ook het inleidend hoofdstuk). Het model maakt een onderscheid tussen:

- Capaciteiten: kennis en vaardigheden om in actie te komen tegen klimaatverandering en psychologische capaciteiten (aandacht, keuzeprocessen etc.).
- Omstandigheden: de invloed van de fysieke en sociale omgeving op het klimaatvriendelijke gedrag van mensen.
- Motieven: emoties, waarden, besef van het klimaatprobleem, persoonlijke en sociale normen en (financiële) prikkels.

Effectief klimaatbeleid vergt dat we voor elk doelgedrag kijken naar de samenhang tussen capaciteiten, omstandigheden en motieven. In dit hoofdstuk ligt, vanwege de beschikbare kennis, de focus vooral op burgers en dan met name op doelgedragingen op het gebied van mobiliteit en wonen. We hebben daarbij zoals gezegd niet de pretentie compleet te zijn.

1. Capaciteiten

Zijn mensen en bedrijven in staat om maatregelen te nemen die opwarming van de aarde tegengaan? Dit hangt allereerst af van de **kennis** die ze hebben. Ze moeten weten welke maatregelen ze kunnen nemen of welk gedrag ze kunnen vertonen om CO₂-uitstoot te reduceren en hoe ze dat kunnen uitvoeren. Zo blijkt gebrek aan kennis over verschillende isolatiemaatregelen een belangrijke barrière om in actie te komen en weet circa een kwart van de huishoudens niet dat ze hiervoor subsidie kunnen ontvangen.⁸ Maar ook kennis over de energetische kwaliteit van de woning ontbreekt vaak.⁹ De klimaattransitie kent een stevige technische, innovatieve component. Nieuwe producten en concepten komen op de markt die het mogelijk maken om CO₂-uitstoot te reduceren. Maar het is nog niet zo makkelijk om te beoordelen welk product en/of concept het best past bij de eigen situatie. Mensen en bedrijven zijn voor hun keuze afhankelijk van betrouwbare informatie van experts. Nieuwe producten en concepten vragen ook om nieuwe kennis bij vakmensen. Weet de installateur van de zonnepanelen ook hoe de stroom die wordt opgewekt, rechtstreeks benut kan worden om de elektrische auto op te laden die op de oprit staat? En hoe kan een monteur een warmtepomp het meest efficiënt inregelen?

Daarnaast spelen **vaardigheden** een rol. Kunnen mensen en bedrijven klimaatvriendelijk gedrag daadwerkelijk vertonen? Nieuwe technologieën vragen vaak om nieuw gedrag dat moet worden aangeleerd. Wanneer je gewend bent op gas te koken, zul je even moeten wennen aan een inductieplaat. Mensen die hun huis verwarmen met een cv-ketel, hebben de routine om de thermostaat 's avonds een aantal graden lager te zetten, terwijl je in een huis met vloerverwarming en een middentemperatuur-warmtenet het best zo constant mogelijk kunt stoken. Parallellen zijn te zien bij de verduurzaming van productieprocessen van bedrijven. Zo hebben de aanbieders van compressiewarmtepompen

⁷ Tekstbox 13 Bestemming Parijs: wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.

⁸ EZK/Motivaction (2021): COVID-19 en verduurzaming van de woning.

⁹ SCP (2021): Klimaatpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief.

bijvoorbeeld nog niet de vaardigheden om ze goed aan de man te brengen, omdat ze vooral opereren in de markt voor koeltechnieken.¹⁰

Verder spelen **psychologische capaciteiten** een rol als het gaat om het in beweging krijgen van mensen en bedrijven. Allereerst moeten mensen bijvoorbeeld het gevoel hebben dat ze in staat zijn om klimaatvriendelijk gedrag uit te voeren (self-efficacy). Hiernaast moeten mensen ook voldoende mentale ruimte hebben om met klimaatmaatregelen aan de gang te gaan. Als mensen al veel zorgen hebben op ander vlak (zoals gezondheid of financiën), kan die ruimte beperkt zijn. Er is dan sprake van mentale schaarste.

Maar zelfs als mensen wel de **intentie** hebben om aan de slag te gaan, hoeven ze dit nog niet in actie om te zetten (intention-behaviour gap). Dat kan verschillende oorzaken hebben: de gevolgen van klimaatverandering kunnen voor mensen nog abstract en ver weg voelen, mensen hebben voor zichzelf nog niet concreet geformuleerd wanneer ze welke actie gaan ondernemen, of stellen het gedrag uit. Zo zijn er veel mensen die wel overwegen om isolatiemaatregelen te nemen, maar die zich er nog niet in verdiept hebben.¹¹

Ook de **gedoe-factor** kan een belangrijke rol spelen bij het uitblijven van actie. Denk om te beginnen aan het opzien tegen het verzamelen en verwerken van informatie. Informatie over energie-efficiëntie wordt vaak als complex ervaren en mensen vinden het moeilijk de belangrijkste boodschap uit de informatie te halen.¹² Andere drempels die tot **uitstelgedrag** leiden, zijn het vinden van betrouwbare uitvoerders en de logistieke puzzel van het plannen van werkzaamheden met vaak verschillende uitvoerders. Zelfs als iemand al offertes heeft aangevraagd, kan het nog misgaan doordat mensen de offertes moeilijk te doorgronden en te vergelijken vinden en doordat ze geen keuze kunnen maken. Tot slot noemen veel mensen het gedoe van de werkzaamheden bij de uitvoering zelf als barrière.¹¹ Dit gaat om de rotzooi in huis, de ontregeling van het huishouden of bijvoorbeeld de voorbereidende werkzaamheden zoals het moeten opruimen van de zolder. Interventies die zich richten op het zoveel mogelijk wegnemen van het gedoe, zijn daarom cruciaal.

Beleidsaanbevelingen



Creëer triggers en combineer ze met concreet handelingsperspectief en/of persoonlijk advies

De stijgende energieprijzen zijn momenteel een aanleiding om kleinere en grotere isolatiemaatregelen te nemen. Maar er zijn ook andere manieren om mensen en bedrijven een aanleiding te geven tot actie. Het probleem visueel maken via warmtescans van huizen of bedrijfspanden is hier een goed voorbeeld van. Dit soort maatregelen worden effectiever wanneer hier een concreet handelingsperspectief aan wordt gekoppeld. In het voorbeeld van de warmtescan kan dit een verwijzing zijn naar www.verbeterjehuis.nl. Persoonlijk advies over welke maatregelen je in jouw situatie het beste kan nemen, geeft mogelijk net dat extra zetje waardoor mensen in actie komen. Hierbij is het wel belangrijk dat het advies als onafhankelijk wordt gezien. Voorbeelden en ervaringsverhalen zijn ook behulpzaam.

¹⁰ Een groene propositie over het voetlicht brengen is nog niet eenvoudig. Voor een overzicht van negen cognitieve biases die hier een rol in spelen zie het eindrapport Topsector Energie (2019): Green Wedge. Wendingen in de dialoog over duurzame energietechnologie.

¹¹ Vereniging Eigen Huis (2021): Isoleren: willen, kunnen en doen.

¹² De Vries, G., M. Rietkerk, R. Kooger (2019): The hassle factor as a psychological barrier to a green home. *Journal of Consumer Policy*.

Grijp natuurlijke momenten aan

Mensen zijn eerder geneigd om tot gedragsverandering over te gaan wanneer de timing goed is. Denk bijvoorbeeld aan verduurzamingsmaatregelen als ze toch al werkzaamheden van plan zijn. Of in geval van bedrijven: als er toch al een vervangingsinvestering aan zit te komen. Beleid kan aan kracht winnen wanneer het beter of vaker aansluit bij natuurlijke momenten. Dit vraagt wel om samenwerking met stakeholders. Denk aan banken wanneer bedrijven een lening willen afsluiten om een investering in het productieproces te financieren of de cv-monteur die langskomt omdat de ketel aan vervanging toe is. Deze stakeholders moeten beschikken over de juiste, begrijpelijke en laagdrempelige informatie met een helder handelingsperspectief om mensen en bedrijven op weg te helpen of te wijzen op de beschikbare subsidieregelingen.

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Neem de gedoe-factor serieus en ga experimenteren met verschillende vormen van ontzorgen

Lokaal bestaan initiatieven om mensen op weg te helpen. Zo heeft het Energiecentrum Mijn Groene Huis uit Zeist bijvoorbeeld een [offertevergelijker](#) ontwikkeld. Deze is bedoeld om huiseigenaren die hun woning willen verduurzamen en al meerdere offertes hebben opgevraagd, te helpen deze te vergelijken. De effectiviteit van dit soort initiatieven kan worden onderzocht met behulp van gecontroleerde experimenten. Daarna kunnen bewezen effectieve initiatieven landelijk worden ingevoerd.

Zet in op het juiste gebruik van nieuwe technologieën

Nieuwe technologie moet correct gebruikt worden wil je de maximale efficiëntiewinst kunnen boeken. Het loont om in gecontroleerde experimenten te onderzoeken welke manier van communiceren over het efficiënt gebruik van nieuwe technologieën het meest effectief is en/of welke rol standaardopties (defaults) hierbij kunnen spelen. Hiervoor kan aangesloten worden bij lokale initiatieven waar al communicatiemiddelen worden ontwikkeld. Denk aan woningcorporaties die huurders over stookgedrag voorlichten nadat hun woning verduurzaamd is.

2. Omstandigheden

Zijn de omstandigheden zodanig dat mensen over kunnen gaan op duurzaam gedrag en wordt niet-duurzaam gedrag door de omstandigheden juist ontmoedigd? **Fysieke omstandigheden** zoals de aanwezigheid van goede fietspaden en fietsenstallingen maken dat vergeleken met andere landen, Nederlanders veel gebruikmaken van de fiets, ook voor het woon-werkverkeer. En een klein aantal parkeerplaatsen en hoge parkeerkosten ontmoedigen mensen om met de auto naar het centrum van een stad te gaan. De nabijheid van laadpalen is om dezelfde reden een voorwaarde voor de overstap op elektrische auto's. En voor sommige bedrijven vormt de beperkte capaciteit van het elektriciteitsnet een barrière om te verduurzamen, bijvoorbeeld om over te gaan op elektrificatie of de aanleg van grote hoeveelheden zonnepanelen.

Naast fysieke omstandigheden spelen ook **financiële en sociale omstandigheden** een rol. Een gebrek aan financiële middelen kan een belemmering zijn om je huis te gaan verduurzamen. Ook je sociale omgeving heeft invloed, zowel faciliterend als belemmerend. Veel klimaatbeleid richt zich rechtstreeks op de mensen en bedrijven die de gedragsverandering moeten laten zien. Echter, zij kijken veel naar hun omgeving als ze beslissingen moeten nemen. Zo is de mate waarin ze denken dat anderen klimaatvriendelijk gedrag vertonen een krachtige gedragsvoorspeller¹³ en hebben partijen als bedrijfsadviseurs,

¹³ PBL (2013): Dilemma's rond duurzame consumptie. Een onderzoek naar het draagvlak voor verduurzaming van consumptie. Den Haag.

cv-monteurs en verkopers een grote invloed op hun keuzes. Voor effectief beleid is het verstandig die omgeving in het oog te houden.

Beleidsaanbevelingen



Maak gebruik van collectiviteit: de 'burenbonus'

Door collectief verduurzamingsmaatregelen te nemen stel je een sociale norm. Mensen willen niet 'achterblijven' bij hun burens. Daarnaast kan het verschillende drempels voor woningeigenaren verlagen: het kan urgentie creëren om nu in actie te komen in plaats van maatregelen uit te stellen, deelnemers hoeven minder zelf uit te zoeken (dit is goed voor mensen met een verminderd doenvermogen), en het kan financieel voordeel opleveren. Als onderdeel van een lerende aanpak zou als aanvulling op de collectieve aanpak kunnen worden geëxperimenteerd met een collectief subsidie-element. Denk aan een tijdelijke korting die je kunt krijgen wanneer je besluit mee te doen met het collectieve aanbod.

Maak het klimaatvriendelijk gedrag makkelijker én het klimaatonvriendelijk gedrag moeilijker

Om de effectiviteit van een gedragsaanpak te vergroten is het vaak verstandig om te werken met een interventiemix. Die mix bestaat uit zowel maatregelen die het gewenste, klimaatvriendelijke gedrag bevorderen, als maatregelen die het ongewenste, klimaatonvriendelijke gedrag afremmen. Om ook post-corona het thuiswerken te bevorderen valt bijvoorbeeld te overwegen niet alleen een thuiswerkvergoeding te geven, maar ook de reiskostenvergoeding te versoberen. Soms kan het opwerpen van een kleine drempel al zeer effectief zijn. Neem bijvoorbeeld het verbod op gratis plastic tassen. Winkeliers mogen die tassen sinds 2016 niet langer gratis weggeven, maar moeten hiervoor bijvoorbeeld 25 cent vragen. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal verstrekte plastic tassen van 80%.¹⁴ Een vergelijkbaar voorbeeld is het gloeilampenverbod dat heeft geleid tot een grote efficiëntieverbetering en tot innovaties.

Breng intermediairs en stakeholders in kaart en informeer en ondersteun hen met voorlichtingsmateriaal voor klanten

Intermediairs en stakeholders hebben een grote invloed op de duurzaamheidskeuzes die consumenten en bedrijven maken. Denk aan bedrijfsadviseurs, makelaars, hypotheekverstrekkers, autoverkopers of bouwmarktmedewerkers. Zij hebben regelmatig contact met hun klanten, kunnen hen op het beslissende moment informeren en genieten vaak veel vertrouwen. Door deze stakeholders en hun gedragingen en overwegingen beter in kaart te brengen, krijg je meer inzicht in de duurzaamheidskeuzes van consumenten en bedrijven en in hoe je die eventueel samen met stakeholders kunt veranderen. Een duidelijk verhaal over de klimaattransitie, gericht op verschillende groepen intermediairs faciliteert hen in gesprekken met hun klanten.

¹⁴ IO research (2019): Evaluatie verbod op gratis plastic draagtassen.

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Subsidieer vooral minder zichtbare verduurzamingsmaatregelen

Bij zichtbare verduurzamingsmaatregelen (zoals zonnepanelen en elektrische auto's) speelt de sociale omgeving een belangrijke rol. Wanneer steeds meer mensen in de straat zonnepanelen op hun dak leggen, is de kans groter dat anderen dat gedrag overnemen. Bij minder zichtbare verduurzamingsmaatregelen (zoals warmtepomp, spouwmuur-, dak- en vloerisolatie) is dit helaas minder het geval. De beschikbare financiële middelen kunnen effectiever worden ingezet door een hogere subsidie te geven op minder zichtbare verduurzamingsmaatregelen dan op zichtbare verduurzamingsmaatregelen.¹⁵

Benut gedragkennis om tot effectiever financieel instrumentarium te komen

In veldexperimenten kan meer inzicht worden verkregen in onder meer de volgende aspecten:

- Wat zijn de (psychologische) effecten van de vormgeving van financiële instrumenten en bereik je daarmee de juiste doelgroep?¹⁶ Is de subsidie een korting op de aanschaf, of krijg je het bedrag achteraf terug? Dat kan psychologisch en praktisch verschillend uitpakken. Doelgroepen die subsidie het meest nodig hebben, hebben vaak niet de financiële ruimte om het hele bedrag voor te schieten. Vooraf iets krijgen (zoals een voucher) zou voor mensen psychologisch ook een andere waarde kunnen hebben dan achteraf een deel terugkrijgen. Onzekerheid over of de subsidie opraakt kan ook een drempel opwerpen, wanneer ze zelf eerst moeten voorschieten.
- Veel instrumentarium voor verduurzamingsmaatregelen aan de woning heeft de vorm van een lening. Vanuit onderzoek weten we dat de meerderheid van de woningeigenaren liever spaargeld inzet dan leent voor verduurzaming.¹⁷ Het is kansrijk om te onderzoeken welke effecten de vormgeving van financieel instrumentarium heeft op het gedrag van verschillende doelgroepen. En hoe je zo goed mogelijk de doelgroep bereikt.
- Financiële prikkels (zoals subsidies) geven bovendien niet altijd de doorslag. Soms is het bijna gratis aanbieden nog steeds niet voldoende om mensen over de streep te trekken. Daarom is het belangrijk om te onderzoeken welke gedragsfactoren (zoals kennis, sociale norm, drempels) een rol spelen en hoe financiële instrumenten effectiever kunnen worden door hier rekening mee te houden. Onderzoek welke combinatie van instrumenten het meest effectief is.
- Op wie richt je de financiële prikkel? Bij welke doelgroep zijn deze prikkels het meest effectief? Uit een onderzoek naar de verkoop van duurzame warmteboilers in de Verenigde Staten bleek bijvoorbeeld dat een prijskorting voor consumenten nauwelijks effect had op de verkoopcijfers. Echter, een financiële beloning voor verkopers als zij de meest duurzame warmteboilers verkochten, had wel een significant effect op de verkoop.¹⁸

¹⁵ Zie ook Tirole (2017): *Economics for the common good*, Princeton University Press.

¹⁶ Zo laat een recent onderzoek naar de effectiviteit van de subsidie voor elektrische auto's in Nederland zien dat de groep die de elektrische auto met subsidie aanschafte, niet verschilt van de groep die de elektrische auto zonder subsidie aanschafte. Van Valkengoed, A.M., E. van der Werff (2022): Are subsidies for climate action effective? Two case studies in the Netherlands. *Environmental Science & Policy*, 127, 137-145.

¹⁷ Boehlé, L., E. van de Veer, T. Dirkmaat, W. de Weert (2019): Het zonnetje in huis. Voorkeuren van huiseigenaren met betrekking tot financieringsinstrumenten voor woningverduurzaming. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

¹⁸ Allcott, H., R.L. Sweeney (2017): The Role of Sales Agents in Information Disclosure: Evidence from a Field Experiment. *Management Science* 63(1):21-39.

3. Motieven

Willen mensen zich klimaatvriendelijker gaan gedragen en welke motieven hebben ze daarvoor? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden aangezien er veel motieven kunnen meespelen. Denk aan verschillende waarden die mensen kunnen hebben, de ervaren voor- en nadelen van klimaatmaatregelen en verschillen in probleembesef (in hoeverre ervaren mensen klimaatverandering als een probleem?).

Basisvoorwaarde: duidelijkheid over het doel

Een basisvoorwaarde om mensen te kunnen motiveren om ander gedrag te vertonen is dat het doel van dat gedrag duidelijk moet zijn. Onderzoek van het SCP⁸ laat zien dat het klimaatprobleem bij Nederlanders duidelijk op het netvlies staat: slechts een heel klein deel ontkent klimaatverandering, een meerderheid van de mensen maakt zich zorgen om klimaatverandering, en eveneens een meerderheid vindt dat de mensheid zo snel mogelijk in actie moet komen. Echter, over de nationale inzet is meer verdeeldheid. Het beeld in de samenleving is dat bedrijven en de overheid onvoldoende doen tegen klimaatverandering.

Hoewel het aan probleembesef niet lijkt te schorten, is het belangrijk dat op een concreet niveau duidelijk is **wat de Nederlandse overheid wil bereiken en waarom**. Vanuit de praktijk – zie bijvoorbeeld het onderzoek bij cv-monteurs en bij woningcorporaties¹⁹ – klinkt geregeld het signaal dat de overheid er weinig over communiceert. En dat het daardoor onduidelijk is waar de overheid naartoe wil, wanneer dat gaat gebeuren en wat de precieze redenen zijn voor specifieke maatregelen. Een paar voorbeelden:

- Voor sommige mensen is het onduidelijk of de transitie naar aardgasvrij gaat om het stoppen van de gaswinning in Groningen of dat het voor het klimaat is.
- Mensen vinden een hogere windmolen minder mooi, maar realiseren zich niet dat die een stuk efficiënter is en ruimte bespaart. Een windmolen die twee keer zo hoog is, levert vier keer zo veel energie op. Dit betekent dat de opbrengst van grote turbines overeenkomt met de opbrengst van 28.000-37.000 zonnepanelen.
- Mensen lezen in de krant over waterstof of nucleaire energie als alternatieve technieken voor windmolens of een warmtenet. Ze beseffen alleen vaak niet dat deze technologieën pas op langere termijn kunnen worden ingezet. Terwijl we ook de komende tien jaar stappen moeten zetten om de 2030-doelen te halen.
- Veel mensen maken zich zorgen over de gevolgen van klimaatmaatregelen voor hun eigen financiële situatie. De verdeling van de kosten tussen burgers en bedrijven wordt door een meerderheid als oneerlijk ervaren.⁸

Er zijn kortom onduidelijkheden en vragen. Dit betekent bijvoorbeeld dat woningcorporaties eerst hun huurders moeten meenemen in het bredere verhaal van de klimaattransitie, voordat ze aan het eigenlijke gesprek kunnen beginnen over de verduurzaming van de woning. Zij zouden ondersteuning vanuit de Rijksoverheid bij het vertellen van dit verhaal waarderen. De ervaren onduidelijkheid maakt cv-monteurs sceptisch over de maatregelen, en die houding maakt het moeilijk om klanten te adviseren.

¹⁹ Over woningcorporaties: ongepubliceerd onderzoek van BIT EZK. Over cv-monteurs: Rijksoverheid (2021): CV monteurs en de energietransitie. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/24/cv-monteurs-en-de-energietransitie>.

Beleidsaanbevelingen



Communiceer een helder verhaal over wat de overheid wil bereiken en waarom

Een helder verhaal (narratief) is een basisvoorwaarde voor een gedragsveranderingsstrategie voor klimaat. Draag als Rijksoverheid dit verhaal breed en consistent uit naar burgers, bedrijven en stakeholders. En laat het verhaal aansluiten bij de beleidsmaatregelen en bij de andere communicatie rond klimaat, want inconsistenties gaan ten koste van legitimiteit en motivatie. Belangrijke ingrediënten voor het narratief zijn:

- Communiceer duidelijk over je plannen en doe dit op een simpele manier. Wat willen we bereiken, waarom doen we wat we doen, en wat gebeurt er als we te weinig doen?
- Ontwikkel communicatiemiddelen om partijen te ondersteunen (zoals woningcorporaties, cv-monteurs, installatiebedrijven, autodealers) die samen met mensen en bedrijven de klimaattransitie moeten maken. Denk aan praatplaten, beeldmateriaal, landelijke iconen, antwoorden in eenvoudige taal. Hiermee kunnen deze partijen makkelijker het gesprek aangaan.

Laat zien wat verschillende partijen doen

Deel de praktijkervaringen van mensen, bedrijven en overheden die al stappen hebben gezet op het gebied van verduurzaming. Dit inspireert anderen, kan vooroordelen wegnemen en voorkomt dat de Rijksoverheid de enige afzender is.

Aansluiten bij de verschillende motivaties voor duurzaam gedrag

Een helder verhaal is belangrijk maar zeker niet voldoende om mensen te motiveren om daadwerkelijk over te gaan tot actie. Mensen hebben verschillende motieven om klimaatvriendelijk gedrag te vertonen en per type klimaatgedraging zal de motivatie verschillen. In het publieke en politieke debat over klimaatmaatregelen lijkt de focus te liggen op instrumentele en financiële motivaties zoals haalbaarheid, betaalbaarheid en terugverdientijden. Dit is ook terecht: **besparing op de energielasten** is bijvoorbeeld een belangrijke drijfveer voor mensen om verduurzamingsmaatregelen te nemen in huis, en kosten zijn tegelijkertijd een belangrijke belemmering voor veel mensen om maatregelen te nemen. Toch zijn financiële motivaties niet de enige drijfveer. Het herhaaldelijk benadrukken van kosten en gedoe kan bovendien averechts werken. Onderzoek bij een lokaal energie-initiatief laat bijvoorbeeld zien dat **sociale contacten met de buurt** een belangrijke rol spelen om betrokken te raken. Dit laat zien dat drijfveren soms niet gelijk voor de hand liggen.²⁰ De belangrijkste reden die mensen zelf aangeven voor het verduurzamen van hun huis is, naast besparing op de energielasten, een **verbeterd comfort**.⁸

Verder verschillen de persoonlijke waarden tussen mensen. Wat vinden ze belangrijk in het leven? Die waarden blijken de mate te voorspellen waarin iemand zich op verschillende vlakken milieuvriendelijk gedraagt. In onderzoek worden vier waarden onderscheiden die milieuvriendelijk gedrag voorspellen:

- egoïstische waarden: geld en status
- altruïstische waarden: de betekenis voor het welzijn van anderen
- biosferische waarden: zorgen om het klimaat en milieu
- hedonistische waarden: plezier en comfort.²¹

Biosferische waarden zijn daarbij de meest consistente voorspeller van milieugedrag. Het is belangrijk dat beleid en communicatie aansluiten bij de verschillende waarden die belangrijk zijn voor mensen.

Iedere klimaatmaatregel vraagt bovendien iets anders van mensen. Meedoen met een energiecollectief heeft voor mensen andere uitkomsten dan het isoleren van hun huis, en dat spreekt andere motivaties

²⁰ Sloot, D., L. Jans, L. Steg (2019): In it for the money, the environment, or the community? Motives for being involved in community energy initiatives. *Global Environmental Change*, 57, [101936].

²¹ Zie bijvoorbeeld Steg, L., G. Perlaviciute, E. van der Werff, J. Lurvink (2014): The significance of hedonic values for environmentally relevant attitudes, preferences, and actions. *Environ. Behav.* 46, 163–192.

aan. Het is daarom belangrijk om per klimaathandeling na te gaan welke motieven mensen hebben en het beleid daar zoveel mogelijk op aan te laten sluiten.

Beleidsaanbeveling



Maak een gedragsanalyse de standaard en bied ruimte aan partijen in het veld om in gesprek te gaan met mensen

Maak een gedragsanalyse voor inzicht in motivaties van mensen en bedrijven een standaard-onderdeel van de afspraken die de Rijksoverheid maakt met partijen. Stel deze analyse als voorwaarde bij het verstrekken van subsidies. Bied partijen in het veld, zoals gemeenten, ook de ruimte om gedragsanalyses uit te voeren, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met mensen. Door beter inzicht in motivaties wordt de kans groter dat beleid effectief is.

Kansrijk idee om nader te onderzoeken



Breng motieven van bedrijven voor klimaatvriendelijke maatregelen in kaart Ook bedrijven worden niet uitsluitend gedreven door financiële prikkels om klimaatvriendelijke maatregelen te nemen. Het is kansrijk om beter in kaart te brengen welke motivaties bedrijven kunnen stimuleren om in actie te komen. Uit een enquête onder ondernemers over duurzame energie-maatregelen op bedrijventerreinen kwam bijvoorbeeld naar voren dat 'vooroplopen' of 'samenwerken met anderen' ook belangrijk zijn in de beslissing om aan een lokaal energieproject mee te doen.²² Recent enquêteonderzoek laat zien dat de mate waarin micro-mkb'ers bereid zijn om te investeren in verduurzaming, meer lijkt af te hangen van de mate waarin ze al nadenken over verduurzaming ('duurzaamheidsmindset') en hoe belangrijk ze het vinden om als bedrijf een duurzaam imago uit te stralen ('imagomotivatie') dan van de motivatie om geld te besparen.²³

Acceptatie van klimaatmaatregelen: draagvlak en participatie

Bij andere klimaatmaatregelen gaat het er niet zozeer om dat mensen persoonlijk actie ondernemen, maar hebben de maatregelen bijvoorbeeld **gevolgen voor hun leefomgeving**. Ook al is er een algemene motivatie voor milieuvriendelijk gedrag of consensus dat men in actie moet komen, dan betekent dat nog niet dat in specifieke situaties concrete beleidsmaatregelen gesteund worden. Mensen kunnen bijvoorbeeld voor meer windenergie zijn, maar daarmee steunen ze nog niet automatisch een voorstel om windmolens in de buurt van hun huis te bouwen. Draagvlak blijft een belangrijk onderwerp bij alle duurzaamheidsoplossingen, ongeacht de oplossingsrichting die gekozen wordt: zonneparken, windmolens, kernenergie, of CO₂-afvang en -opslag.

²² TNO (2015): Duurzame energiemaatregelen op bedrijventerreinen. <https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid:7f1a6069-500a-47bf-bege-03179804fadd>.

²³ D&B (2022): Micro-mkb'ers stimuleren om subsidies voor verduurzaming aan te vragen.

Mensen laten meedenken over effectieve maatregelen is een belangrijk aspect van motiveren. Onderzoek laat zien dat mensen bereid zijn om ook voor henzelf minder gunstig beleid te accepteren, mits ze serieus genomen worden en het proces als rechtvaardig ervaren.²⁴ Aandachtspunten voor wie mensen betreft en mee laat denken²⁵:

- **Dialoog:** dit is geen eenrichtingsverkeer (informatie geven), maar op een responsieve manier in gesprek gaan.
- Mogelijkheid om echt **mee te beslissen:** als mensen te laat worden betrokken en er eigenlijk al een keuze is gemaakt, voelen mensen zich niet serieus genomen.
- **Diversiteit:** zorgen dat niet de 'usual suspects' meedenken, maar mensen met verschillende achtergronden.
- **Deliberatie:** deelnemers actief laten reflecteren op verschillende perspectieven en argumenten en hun eigen mening laten rechtvaardigen.

Ook bij deze punten is het van belang inzicht te hebben in de motivatie van deelnemers: waarom willen ze participeren, in hoeverre zijn ze gemotiveerd om mee te denken, wanneer in het proces en op welke manier?²⁴

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Onderzoek de potentie van de koppeling aan andere beleidsopgaven

In projecten waarin woningen aardgasvrij worden gemaakt, komt het regelmatig voor dat de verduurzamingsopgave wordt verbonden met andere verbeteringen in de wijk. Welke koppelingen ze maken verschilt sterk per project. Het is interessant om te onderzoeken in welke mate het loont om verduurzaming aan andere beleidsuitdagingen te knopen (sociale veiligheid, onderwijs, zorg) en wat de impact hiervan is op het draagvlak.

Experimenteer met type uitnodiging en vorm van de participatiebijeenkomst

Hoe maak je participeren makkelijker en aantrekkelijker? Bij het organiseren van bijvoorbeeld een bewonersavond valt of staat het succes met de bereidheid van mensen om mee te doen. Ook wil je het liefst een doorsnee van je doelgroep en niet alleen de usual suspects. Experimenten met vorm en uitnodiging kunnen inzicht geven. Zo bleek bijvoorbeeld een onverwacht voordeel van online bewonersavonden tijdens corona dat bepaalde groepen zoals ouders met jonge kinderen nu wel konden komen.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Bleijenbergh, C., R.J. Renes, N. Aarts, J. Moons (2020): Het spel en de knikkers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 2.

²⁵ Perlaviciute, G. (2021): Contested climate policies and the four Ds of public participation: From normative standards to what people want. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, e749.

Onderwerpen voor de onderzoeksagenda



Maak structureler en systematischer gedragsanalyses voor doelgedragingen binnen alle sectoren van het Klimaatakkoord

Inzicht uit gedragsanalyses maakt het namelijk mogelijk om beleidsmaatregelen in te laten spelen op de gedragsbepalende factoren. In zo'n analyse worden per specifieke doelgedraging (denk aan bedrijven die het wagenpark verduurzamen of particuliere woningeigenaren die hun woning isoleren) het gedrag en de determinanten heel systematisch en grondig in kaart gebracht.

Momenteel gebeurt dit nog vaak ad hoc en ook niet voor alle onderwerpen van het Klimaatakkoord.

Vergroot de beschikbare kennis over gedrag binnen alle sectoren van het Klimaatakkoord

Omdat die beschikbare kennis niet voor alle sectoren even groot is, is het nog lastig om daarvoor te komen met aanbevelingen of kansrijke ideeën. Enkele relevante onderwerpen waar nog weinig gedragsonderzoek naar is gedaan en die volgens ons potentie hebben:

- De keuze van bedrijven om te gaan verduurzamen. Wat drijft deze keuze (wat is bijvoorbeeld de rol van duurzaam leiderschap?) en welke rol spelen interne en externe stakeholders hierin? Hierbij loont het om een onderscheid te maken tussen bedrijven die wel en niet onder de informatieplicht vallen. En tussen bedrijven die vooroplopen of juist achterlopen, terwijl ze verder vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld dezelfde sector, vergelijkbare bedrijfseconomische omstandigheden, evenveel 'verandermacht' als een andere ketenspeler).
- De verduurzaming van de agrarische sector. Hier komen veel vraagstukken bij elkaar, zoals stikstof, CO₂, biodiversiteit en dierenwelzijn. Dit maakt de beoogde gedragsverandering complex, denk aan financiële versus emotionele afwegingen.
- Het tegengaan van voedselverspilling. Hier ligt veel literatuur over welke factoren tot voedselverspilling leiden, maar effectief bewezen interventies die voedselverspilling tegengaan ontbreken nog.
- Minder vleesconsumptie. Dit hangt, net zoals bij het tegengaan van voedselverspilling, van veel gedragsfactoren af. Bovendien is het een politiek gevoelig onderwerp, omdat de meeste mensen de keuze wat je eet als iets heel persoonlijks zien. Hoe kunnen mensen worden verleid tot minder vleesconsumptie? Waar liggen de grenzen?
- Als gevolg van de *present bias* vinden mensen het lastig om toekomstige voor- en nadelen goed te wegen. Bij klimaatbeleid speelt dit in extreme mate. We moeten nu investeren om te voorkomen dat de aarde tegen het einde van deze eeuw meer dan 1,5 graad opwarmt met alle verschrikkelijke gevolgen die dat heeft. De Monitor Brede Welvaart²⁶ besteedt expliciet aandacht aan de vraag in hoeverre onze welvaart nu ten koste gaat van de welvaart van mensen elders in de wereld of mensen in de toekomst. Het is relevant om te onderzoeken hoe dit perspectief kan worden benut om de toekomst tastbaarder te maken en mensen aan te sporen tot actie.

²⁶ CBS (2021): Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals.

02

Digitalisering



Digitale technologieën bieden veel kansen, bijvoorbeeld in het onderwijs of voor efficiënte bedrijfsprocessen. Niet altijd worden deze kansen benut. Tegelijk vormt digitalisering ook risico's. Cybercriminaliteit neemt toe, en consumenten zijn in de online economie lang niet altijd goed beschermd. Wie hieraan iets wil doen, krijgt te maken met de factor gedrag. Dit hoofdstuk laat zien hoe gedragsinzichten te benutten zijn, bijvoorbeeld om het mkb te ondersteunen bij vernieuwingen, of om consumenten minder kwetsbaar te maken voor phishing en online misleiding.

Aanleiding: groep blijft achter in de digitale transitie

De afgelopen jaren is de ontwikkeling van nieuwe digitale technologieën in een stroomversnelling geraakt. Big data, artificiële intelligentie en robotica zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven. Digitalisering wordt gezien als een belangrijke sleutel in het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen, zoals rond het klimaat, de zorg en mobiliteit. Nederland is één van de **Europese koplopers** op het gebied van digitalisering.²⁷ Daarentegen is er ook een grote groep bedrijven en organisaties die achterblijft. Inzet op het gebied van de digitale infrastructuur, onderzoek & innovatie, onderwijs, optimale toepassing van digitale technologieën en cybersecurity is nog steeds nodig voor een succesvolle digitale transitie.²⁸

Huidig beleid: digitaliseringsstrategie

Figuur 2: Acties op regionaal en nationaal niveau (afbeelding gebaseerd op: Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2021)



²⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

²⁸ <https://monitor-nederlanddigitaal.nl/de-basis-op-orde>.

Vanaf 2018 worden de ambities en doelstellingen voor de digitale transitie jaarlijks vastgelegd in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Deze strategie vormt de basis voor een **kabinetsbrede integrale aanpak** van digitalisering. In het rapport van 2021 wordt ook teruggekeken op de voortgang en ontwikkelingen van de afgelopen jaren.²⁹ Zo is er om de digitalisering te versnellen in het mkb een nationaal netwerk van 16 digitale werkplaatsen. Hierin krijgen mkb-ondernemers praktische adviezen van studenten die worden begeleid door docenten en experts. Daarnaast zijn er op het gebied van Smart Industry inmiddels 46 fieldlabs georganiseerd met meer dan 700 koploperbedrijven en zijn er vijf regionale hubs verspreid over Nederland om de digitalisering van de industrie te versnellen. Verder biedt digitalisering ook kansen voor onderwijs dat toegankelijk en passend is voor zoveel mogelijk leerlingen. Dit vereist wel dat iedereen digitale vaardigheden kan ontwikkelen. Tot slot: de digitalisering brengt ook een sterke toename van cybercriminaliteit met zich mee.³⁰ Om de risico's hiervan te beperken is de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) ontwikkeld met daarin zeven ambities om de nationale veiligheid in het digitale domein te beschermen.

Digitalisering als gedragsveranderingsvraagstuk

Bij digitalisering wordt vaak in eerste instantie gedacht aan nieuwe technologieën. Maar de aanschaf en het gebruik van die technologieën, het correct benutten van de mogelijkheden en het inzien van de gevaren vragen daarnaast om een gedragsverandering.³¹ Docenten moeten bijvoorbeeld voor een goed gebruik van digitale lesmethoden hun manier van werken tegen het licht houden. Dit gaat niet altijd vanzelf. Deskundigheid op het gebied van ICT(-lesmethoden), ICT-vaardigheden en tijd om digitale lesmethoden eigen te maken vormen hierbij een barrière. Om gedrag te veranderen is het nodig de onderliggende gedragsfactoren te begrijpen die een rol spelen bij digitalisering.

In dit hoofdstuk lichten we aan de hand van het **COM-B-model**³² toe welke gedragsfactoren aan de orde zijn en het waard zijn om verder op in te zetten de komende periode. Aangezien digitalisering een breed onderwerp is, is het lastig om dit in één gedragsmodel samen te vatten. Enkele vragen die hierbij vaak spelen:

- Zijn burgers en bedrijven zich bewust van de mogelijkheden om digitale middelen in te zetten (capaciteit)?
- Hebben zij de juiste kennis en vaardigheden om te digitaliseren (capaciteit)?
- Hebben zij de juiste technische en financiële middelen om te digitaliseren (omstandigheden)?
- Hoe beïnvloeden betrokkenen in hun directe omgeving de motivatie om te digitaliseren (omstandigheden)?
- Willen zij hun (gewoonte)gedrag aanpassen om te digitaliseren (motivatie)?

Digitalisering heeft invloed op de herstructurering van veel verschillende domeinen in de samenleving, cultuur en economie. Hierna lichten we **vier onderwerpen** uit waarbij de toepassing van gedragsinzichten kansrijk is. Dit zijn: cybersecurity, digitalisering van bedrijfsprocessen, digitalisering in het onderwijs en consumentenbescherming in het digitale domein.

1. Cybersecurity

Digitalisering van de samenleving brengt een sterke toename van cybercriminaliteit met zich mee.²⁹ Om burgers en bedrijven weerbaar te maken tegen cyberaanvallen zijn technische maatregelen niet meer voldoende. Menselijk gedrag is vaak de **zwakste schakel**. En daar maken cybercriminelen gebruik van. Via social engineering (phishing, pretexting, spearphishing) spelen ze in op menselijke eigenschappen zoals nieuwsgierigheid, angst, hebzucht en onwetendheid om vertrouwelijke informatie te verkrijgen en hiermee toegang te krijgen tot computersystemen.

²⁹ Kamerstuk 26 643, Nr. 755. Nederlandse Digitaliseringsstrategie 2021.

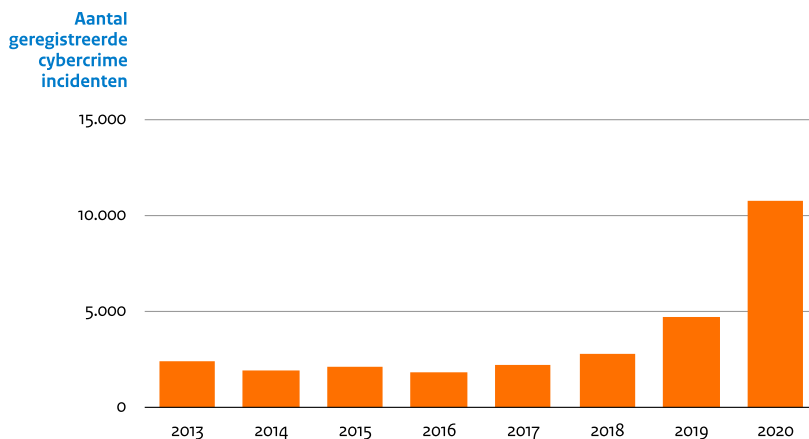
³⁰ <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47018NED/table?ts=1626273260159>.

³¹ Castells, M. (2011). The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture. John Wiley & Sons, New York.

³² Michie, S., M.M. van Stralen, R. West: The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. Implementation Sci. 2011 Apr 23;6(1):42. Zie ook Inleiding.

Nederlandse bedrijven blijven op het gebied van cybersecurity achter bij andere landen.³³ Grote bedrijven besteden er wel meer aandacht aan dan het mkb. Uit het Nationaal Cybersecurity Bewustzijnsonderzoek 2019 kwam naar voren dat 39% van de mkb-bedrijven geen digitaal beveiligingsplan heeft en 33% geen regels heeft voor **sterke wachtwoorden**.³⁴ Het is belangrijk dat deze kwetsbare groepen worden ondersteund.

Figuur 3: Oplopend aantal bij de politie geregistreerde incidenten van cybercrime in Nederland²⁹



Eén van de maatregelen in de Nederlandse Cybersecurity Agenda van het NCSC (Nationaal Cyber Security Centrum Nederland) is om samenhang te organiseren tussen verschillende **bewustwordingscampagnes** omtrent digitale veiligheid. Het NCSC wil hierbij rekening houden met de meest recente gedragswetenschappelijke inzichten. Om burgers en bedrijven aan te zetten tot actie is het belangrijk dat ze de **urgentie** inzien van cybersecurity. Doordat cybercriminaliteit vaak om niet-zichtbare dreigingen gaat, is de urgentie over het algemeen lager dan bij zichtbare dreigingen. Het is bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat je de deur van je huis op slot doet en de sleutel niet aan een onbekende geeft. De 'digitale voordeur' daarentegen staat soms wagenwijd open doordat sterke wachtwoorden ontbreken of inloggegevens (per ongeluk) zijn weggegeven.

Bewustzijn van cybersecurity is een stap in de goede richting, maar is op zichzelf niet voldoende. Mensen hebben naast kennis ook de **vaardigheden** nodig om de cyberdreiging te vermijden. Uit een systematische review van European Agency for Cybersecurity (ENISA) bleek dat methodes waarin mensen enkel bewust worden gemaakt van cyberdreigingen weinig voorspellende waarde hebben voor het daadwerkelijk vertonen van digitaal veilig gedrag.³⁵ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen de kans op zo'n bedreiging als heel klein ervaren: 'Dat overkomt mij toch niet!' Interventies die zich daarentegen richten op het verbeteren van de vaardigheid van de gebruikers om adequaat te reageren op cyberdreigingen, blijken effectiever.

Een voorbeeld hiervan is een experiment met een phishingtest binnen het ministerie van EZK in 2015. Medewerkers ontvingen informatie over phishing, deden ervaring op met een (test)phishingmail, een combinatie van beide of geen van beide (controlegroep). Vervolgens kregen alle medewerkers een (test)phishingmail om de verschillen tussen de interventies te onderzoeken. Uit de resultaten bleek dat zowel informatie delen als **ervaring opdoen** leidde tot minder vaak klikken op de link in de mail en minder vaak weggeven van een wachtwoord, vergeleken met medewerkers zonder interventie. In de controlegroep klikte 32% op de link, tegenover 26% in de informatiegroep en 23% in de ervaringsgroep. Voor het wachtwoord invullen was een vergelijkbaar verschil te zien: controlegroep 22%, informatiegroep 16% en ervaringsgroep 14%.³⁶

³³ Alert Online (2019): Nationaal Cybersecurity Bewustzijnsonderzoek 2019.

³⁴ ENISA (2018): Cybersecurity Culture Guidelines: Behavioural Aspects of Cybersecurity.

³⁵ https://securitydelta.nl/media/com_hsd/report/228/document/WP2018-O-3-3-2-Review-of-Behavioural-Sciences-Research-in-the-Field-of-Cybersecurity.pdf.

³⁶ Baillon, A., J. de Bruin, A. Emirhamutoglu, E. van de Veer, B. van Dijk (2019): Informing, simulating experience, or both: A field experiment on phishing risks. *PLoS one*, 14(12), e0224216.

Beleidsaanbevelingen



Zet naast voorlichting over digitale veiligheid ook in op het herkennen van cyberdreigingen door deze te ervaren

Eén van de manieren om dit te doen is het uitvoeren van een (periodieke) phishingtest. Hierbij doen mensen kennis en ervaring op over hoe zij een phishingmail kunnen herkennen en hoe ze erop moeten reageren. Dit maakt hen en de organisatie waarvoor ze werken weerbaarder tegen toekomstige phishingaanvallen. Daarnaast kan een phishingtest de urgentie voor digitale veiligheid verhogen, aangezien je leert hoe kwetsbaar jij en de organisatie zijn voor phishingaanvallen. Deze combinatie van kennis en ervaring is niet alleen effectief gebleken bij werknemers³⁵, maar ook bij kinderen³⁷.

Vergroot het doelgroepbereik van bestaande hulpmiddelen voor bedrijven om digitale veiligheid te vergroten

De overheid ontwikkelt verschillende hulpmiddelen om bedrijven te ondersteunen bij het vergroten van hun digitale weerbaarheid. Een voorbeeld hiervan is de Basisscan Cyberweerbaarheid van het Digital Trust Center (DTC). Hierbij krijg je een rapport over hoe jouw onderneming scoort op de vijf basisprincipes van veilig digitaal ondernemen en tips om deze score te verbeteren. Onduidelijk is in hoeverre de ondernemer deze adviezen ook daadwerkelijk omzet in acties. Het is interessant om dit te onderzoeken en vervolgens te bekijken hoe het doelgroepbereik van dit soort hulpmiddelen te vergroten is.

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Experimenteer met de keuzearchitectuur rondom actieve gegevensdeling bij digitale diensten

Steeds meer diensten worden digitaal aangeboden door private partijen. Ook in sleutelsectoren, zoals in de zorg of het onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van digitale onderwijsplatforms en leermiddelen die partijen zoals Google gratis aanbieden. Veel mensen willen zo'n dienst graag gebruiken en de makkelijkste route naar deze dienst is meestal de optie waarbij ze veel data delen met de aanbieder. Ze accepteren bijvoorbeeld alle cookies op een website. In experimenten kan met de keuzearchitectuur worden gevarieerd om te onderzoeken welke aanpassingen leiden tot een bewuster keuzeproces als het gaat om het delen van (persoonlijke) data. Voorbeelden van aanpassingen in de keuzearchitectuur zijn: andere standaardinstellingen, zoals het voorleggen van een keuzemenu in plaats van de optie 'alles accepteren', of een waarschuwing over wat er gebeurt met de informatie die je deelt.

Experimenteer met interventies gericht op kleine gedragsaanpassingen die een grote impact hebben op de digitale veiligheid

Het Britse Behavioural Insights Team heeft geëxperimenteerd met manieren om mensen sterkere wachtwoorden te laten formuleren. Langere wachtwoorden zijn veiliger maar ook moeilijker om te onthouden. De interventie waarbij mensen werden gevraagd om hun wachtwoord samen te stellen uit drie verschillende woorden, was het meest effectief om de wachtwoordsterkte te verbeteren.³⁸ Naast wachtwoordsterkte zijn er vele andere onderwerpen die cyberweerbaarheid kunnen vergroten en kansrijk zijn voor experimenten met gedragsinterventies. Denk aan: het maken van back-ups, het gebruik van tweestapsverificatie, het uitvoeren van updates, het niet-gebruiken van openbare wifi-netwerken en het aanpassen van standaardwachtwoorden die horen bij de fabrieksinstellingen.

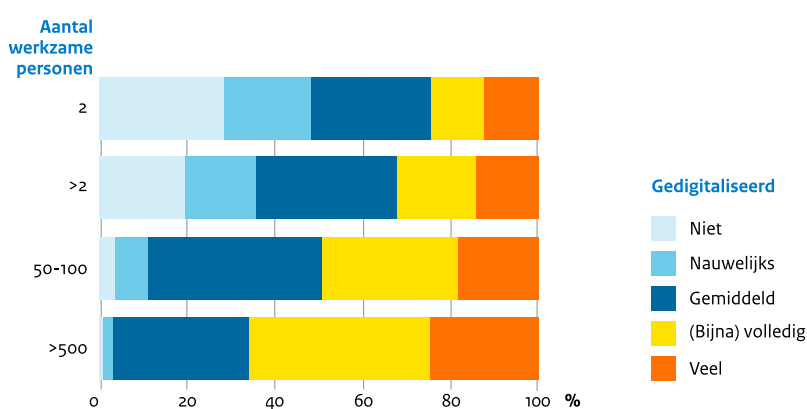
³⁷ Lastdrager, E., I.C. Gallardo, P. Hartel, M. Junger (2017): How effective is anti-phishing training for children? In: *Thirteenth Symposium on Usable Privacy and Security* (229-239).

³⁸ The Behavioural Insights Team Update report 2013-2015.

2. Digitalisering van bedrijfsprocessen

Steeds meer organisaties gebruiken digitale technologieën om hun processen te optimaliseren. Digitalisering is belangrijk om toekomstbestendig te zijn, efficiënter te werken, en biedt kansen voor (economische) groei.²⁷ De coronacrisis heeft meer dan ooit de noodzaak hiervan laten zien. Uit een onderzoek naar ICT-gebruik onder Nederlandse bedrijven blijkt dat 32% van de bedrijven aangeeft de bedrijfsvoering in hoge mate of volledig te hebben gedigitaliseerd.³⁹ Daarentegen is er ook een groep bedrijven die achterblijft: zo'n 36% geeft aan de bedrijfsvoering niet of nauwelijks te hebben gedigitaliseerd. De grootte van het bedrijf hangt sterk samen met de mate van digitalisering, zoals figuur 4 laat zien.

Figuur 4: Hoe groter het bedrijf, hoe groter de mate van digitalisering, in 2019³⁸



Er zijn verschillende **redenen** voor bedrijven om (nog) niet te digitaliseren. Uit onderzoek van KVK (2018) blijkt dat het voor mkb-ondernemers vaak niet duidelijk is wat digitalisering precies inhoudt. Zij hebben er verschillende associaties bij.⁴⁰ Verder hebben ondernemers vaak wel interesse in digitale mogelijkheden, maar zetten ze geen concrete stappen om die ook daadwerkelijk te benutten. De belangrijkste redenen die zij daarvoor zelf noemen, zijn:

- andere zaken krijgen voorrang
- ik heb te weinig tijd om hiermee aan de slag te gaan
- het is me onvoldoende duidelijk wat de investering me oplevert
- ik heb niet de juiste kennis, expertise en financiële middelen in huis.

Om het mkb te ondersteunen bij deze digitale transitie is er momenteel een landelijk netwerk van 16 **digitale werkplaatsen**. Hierin krijgen mkb-ondernemers praktische adviezen van studenten die worden begeleid door docenten en experts. Daarnaast worden er nieuwe voorlichtingstools ontwikkeld⁴¹, zogeheten sectorale routekaarten. Dit zijn bedrijfsspecifieke digitaliserings-‘stappenplannen’ waarmee ondernemers worden gefaciliteerd om verstandige investeringsbeslissingen te nemen. Tot slot is er een nieuwe ICT-investeringssubsidierегeling in de maak voor mkb-ondernemers.

Voor de industrie lopen er ook verschillende initiatieven. Zo zijn er inmiddels 46 **fieldlabs** met meer dan 700 koploperbedrijven georganiseerd om de digitalisering van de industrie te versnellen. De eerste stappen zijn gezet met positieve resultaten, maar nu is er flinke opschaling nodig waarbij ook niet-koploperbedrijven bereikt worden. Rationeel gezien is digitaliseren een logische keuze voor bedrijven om toekomstbestendig te zijn, maar in de praktijk blijken bedrijven hiermee te worstelen. Factoren die hierbij bijvoorbeeld een rol spelen, zijn de complexiteit van digitalisering en de psychologische barrière van het doorbreken van de status quo.

³⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/08/kleinere-bedrijven-minder-gedigitaliseerd>.

⁴⁰ KVK (2018): Digitalisering in het mkb.

⁴¹ In samenwerking met o.a. de KVK, Mkb NL en brancheverenigingen.

Beleidsaanbeveling



Onderzoek hoe bestaande initiatieven om het mkb te ondersteunen bij digitalisering opgeschaald kunnen worden

Momenteel zijn er verschillende initiatieven (in ontwikkeling) om het mkb te ondersteunen bij digitalisering, zoals digitale werkplaatsen, routekaarten en een ICT-investeringssubsidieregeling. Deze instrumenten willen de drempels verlagen die ondernemers ervan weerhouden verder te digitaliseren, zoals een gebrek aan kennis, financiële middelen en het inzien van urgentie voor digitalisering.⁴² Met een gedragsanalyse kan verder worden uitgediept welke gedragsfactoren de reden zijn van het (nog) niet digitaliseren en hoe ook de mkb-ondernemers die geen koploper zijn, kunnen worden aangespoord om hun primaire en productieprocessen te gaan digitaliseren. Om zo'n gedragsanalyse voor bedrijven te kunnen maken, is er recent een tool ontworpen aan de hand van twee onderzoeken van EY (2016) en PWC (2018).⁴³

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Experimenteer met gerichte communicatie per (sub)doelgroep

Eén van de manieren om het bereik van de doelgroep te vergroten is gericht te communiceren in plaats van met één boodschap voor het hele mkb. Het mkb bestaat immers uit een heel diverse groep bedrijven in verschillende sectoren en met verschillende motivaties om te digitaliseren. Door te experimenteren met maatwerk in communicatie en ondernemers per subgroep persoonlijk aan te spreken of een vergelijking te maken met andere ondernemers uit dezelfde sector (sociale norm), kunnen effectieve interventies worden ontworpen om hen meer actie te laten ondernemen.

Maak het voor ICT-aanbieders aantrekkelijker om maatwerk te bieden aan het (micro-)mkb

Daarnaast is het ook belangrijk om te kijken naar wat er aan de aanbodkant gedaan kan worden om digitalisering te stimuleren. Momenteel leveren ICT-aanbieders voornamelijk maatwerk aan grote bedrijven die deze grote investering kunnen betalen, in tegenstelling tot het mkb (met name micro-bedrijven). Het kan interessant zijn om te onderzoeken hoe het mkb ook een business case kan worden. Bijvoorbeeld door Software as a Service aan te bieden, of door mogelijk te maken dat mkb-ondernemers met een vergelijkbare vraag collectief een aanvraag kunnen doen bij een ICT-aanbieder.

3. Digitalisering in het onderwijs

Digitalisering biedt kansen voor onderwijs dat **toegankelijk en passend** is voor zoveel mogelijk leerlingen. Vanwege de coronamaatregelen zagen scholen en instellingen zich genoodzaakt om naar volledig online onderwijs over te stappen. Zo kon het onderwijs tijdens schoolsluitingen toch doorgaan. Maar ook als leerlingen weer naar school kunnen, kunnen digitale leermiddelen het onderwijs versterken. Door waar noodzakelijk onderwijs op afstand mogelijk te maken, maar ook doordat digitale leermiddelen een aanvulling kunnen zijn tijdens de lessen op school. Digitaal onderwijs en digitale leermiddelen vereisen echter wel een andere didactiek en voldoende digitale vaardigheden, zowel bij onderwijsprofessionals als bij leerlingen en studenten. Daarnaast vergt het een betrouwbare digitale infrastructuur, toepasselijke hardware en goede, toegankelijke en veilige digitale leermiddelen.

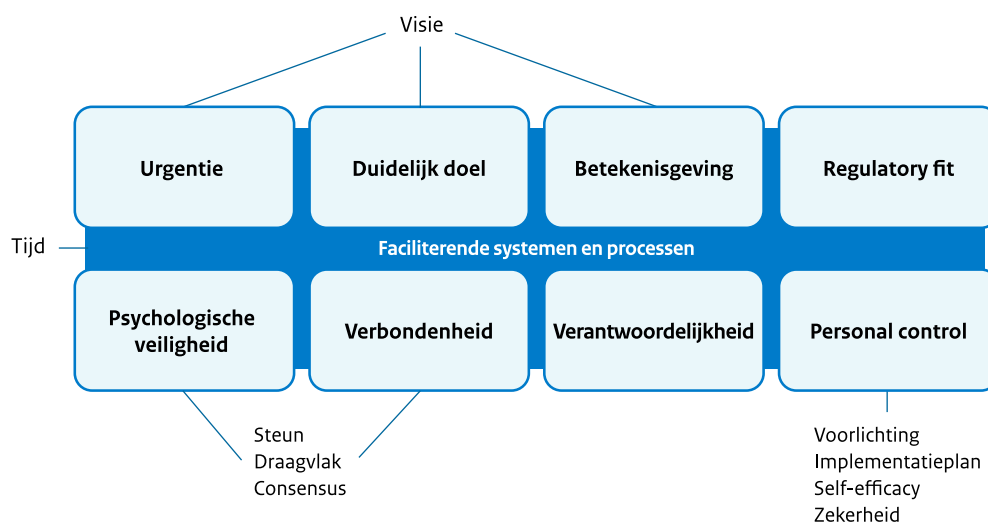
Hoe zijn scholen te helpen om doordacht digitale leermiddelen te kiezen en in te zetten? Dit vergt meer dan alleen financiële middelen. Afgelopen jaar is gedragsonderzoek ingezet met als doel om kennis

⁴² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/17/flitspeiling-digitalisering-mkb>.

⁴³ <https://www.binnl.nl/kennisbank/tools/tool+gedragsverandering+bij+bedrijven/default.aspx>.

op te doen over hoe het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de **doordachte inzet van digitale leermiddelen** binnen het primair en voortgezet onderwijs kan stimuleren. In dit gedragsonderzoek is gekeken naar de fases in het keuzeproces voor digitale leermiddelen (namelijk trigger-oriënteren-keuze maken-invoeren-evalueren) en naar de acht condities voor verandering (zie figuur 5). Leraren, schoolleiders, bestuurders en ICT-coördinatoren zijn gevraagd in hoeverre hun school aan deze verandercondities voldoet, of zij hun school een voorloper, middenmoter of achterblijver vinden in de transitie van doordacht digitaliseren en waar barrières of knelpunten liggen. Vervolgens is bekeken op welke factoren kan worden geïntervenieerd voor achterblijvers en in welke fase van het keuzeproces dit het meest kansrijk is.

Figuur 5: Acht condities voor verandering met kansrijke factoren voor interventies⁴⁴



Afgaand op wat onderwijsprofessionals rapporteren, zijn er verschillen tussen scholen. Professionals die aangaven dat hun school achterblijver was in de transitie naar doordacht digitaliseren, ervaren onder andere significant minder organisatorische steun in hun organisatie voor het inzetten van digitale leermiddelen. Verder vinden ze dat hun school een minder duidelijke onderwijsvisie hierop heeft, zijn ze significant negatiever over het draagvlak binnen hun school voor de inzet van digitale leermiddelen en lijken ze minder vaak een implementatieplan te maken als ze een nieuw digitaal leermiddel in willen gaan zetten. Docenten hebben hierbij, zowel in de middengroep als bij de achterblijvers, behoefte aan **voorlichting, zekerheid** (bijvoorbeeld door een checklist die het keuzeproces ondersteunt) en aan een groter gevoel van **self-efficacy** (vertrouwen in eigen kunnen). Dit laatste speelt door alle fasen van het keuzeproces heen.

⁴⁴ D&B (2022): Stimuleren implementatie digitale leermiddelen in het primair en voortgezet onderwijs. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/01/stimuleren-implementatie-digitale-leermiddelen-in-het-primair-en-voortgezet-onderwijs>.

Kansrijk idee om nader te onderzoeken



Zet gedragsinzichten in om self-efficacy te vergroten onder onderwijsprofessionals op het gebied van de keuze en het gebruik van digitale leermiddelen

Een duidelijke en gedeelde visie van de school, steun van de schoolleiding en het gevoel van persoonlijke controle, en specifiek self-efficacy, blijken belangrijke pijlers voor beleidsmaatregelen. De vervolgvraag is hoe de Rijksoverheid scholen kan faciliteren of processen kan stimuleren. Gedragsinzichten kunnen worden ingezet om te bepalen welk niveau van ondersteuning gewenst is in welke fase, en specifiek om interventies vorm te geven om self-efficacy te vergroten bij leraren, schoolleiders en ICT-coördinatoren en ze zo te helpen digitale leermiddelen doordacht te kiezen en te gebruiken.

Onderwerpen voor de onderzoeksagenda



Verhoog self-efficacy bij leraren ook op het gebied van het bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve, digitale leermiddelen

Mogelijk is er ook kans voor de inzet van gedragsinzichten bij het stimuleren van de co-creatie van leermiddelen door ontwikkelaars en leraren. In deze co-creatie kunnen leraren proactief bijdragen aan het ontwikkelen van goede en doordachte leermiddelen, die aansluiten bij de onderwijspraktijk en de leerling. Hier is vanuit het Rijk nog niet eerder gedragsonderzoek naar gedaan. Ander onderzoek naar het gebruik van digitale leermiddelen laat echter zien dat digitalisering kan voelen als een abstracte, complexe opgave. Gedragsonderzoek kan worden ingezet om te bepalen hoe het ministerie van OCV leraren kan helpen om zich zelfstandig in staat te voelen bij te dragen aan het proces om tot (digitale) leermiddelen te komen. Dit geldt zowel voor open als gesloten leermiddelen. Open leermiddelen zijn leermiddelen die vrij toegankelijk zijn, vaak omdat ze zijn ontwikkeld door (individuele) leraren en niet door vaste leermiddeleenaanbieders. Gesloten leermiddelen zijn leermiddelen waarbij de school of het bestuur een pakket inkoopt dat al is ontwikkeld.

4. Consumentenbescherming in het digitale domein

Voorop staat dat de digitalisering van de economie vele voordelen biedt voor mensen en bedrijven. Wie kan zich nog herinneren enkel de vaste telefoon te hebben, alleen in een winkel een vakantie te kunnen boeken, en producten te vergelijken zonder computer of smartphone? Digitalisering brengt echter ook uitdagingen met zich mee voor consumenten. De wereld wordt steeds complexer en **informatie-asymmetrie** tussen bedrijf en consument groeit. Bedrijven zijn online steeds beter in staat consumenten te sturen in hun keuzes en aankopen. Zij zetten tactieken in om het online gedrag van consumenten (onbewust) te beïnvloeden. Vaak worden deze technieken gedreven door het gebruik van customer data, het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten en het gebruik van artificiële intelligentie. Daar waar beïnvloeding te ver gaat, is sprake van online misleiding.

Online misleiding is schadelijk op drie niveaus:

- er is economische en emotionele schade voor individuele consumenten
- er is collectieve schade in de vorm van oneerlijke concurrentie, inbreuken op privacy en impact op consumentenvertrouwen
- er is schade in de vorm van de aantasting van keuzeautonomie bij mensen, wat effecten kan hebben op de democratische samenleving.

De (potentiële) schade van de inzet van technieken in het online domein is groter dan offline. Dat komt door de grotere en relatief goedkopere opschaalbaarheid van technieken en door de beschikbaarheid van grote hoeveelheden data over de klant. Daarnaast gedragen consumenten zich online anders dan offline.

De regels die consumenten beschermen, bevatten veel open normen. Deze bieden aan de ene kant veel ruimte om misleidende online beïnvloeding aan te pakken (denk aan de Leidraad Bescherming van de online consument⁴⁵ en de aankomende UCPD Notice⁴⁶ van de Europese Commissie). Aan de andere kant kunnen bedrijven door voortdurend A/B-testen aan de regels voldoen op een manier die misschien wel naar **de letter van de wet** is, maar niet naar de geest.

Daarnaast gaat de juridische standaard van de ‘gemiddelde consument’ momenteel uit van een vrij rationele, oplettende, goed geïnformeerde en economisch denkende consument.⁴⁷ Deze standaard komt niet altijd overeen met de werkelijkheid. Gedragsonderzoek laat bijvoorbeeld zien dat de meerderheid van de consumenten belangrijke aankoopinformatie (zoals retourkosten of het feit dat een aanbod gesponsord is) niet ziet; in ieder geval niet op de manier zoals die staat weergegeven.⁴⁸ Mensen zien deze zogeheten **transparantie-uitingen** vaak over het hoofd, omdat die niet opvallen tussen alle andere informatie op het scherm. Ook is de informatie te onduidelijk om mee te kunnen nemen in hun keuze. Consumenten worden dan na aankoop verrast met bijvoorbeeld ongunstige retourkosten, of moeilijk annuleerbare contracten. De wetgever zet echter veel in op het informeren van consumenten via transparantieplichtingen voor bedrijven. Gedragswetenschappelijk onderzoek laat steeds meer zien dat het effect daarvan beperkt is. Er liggen kansen om met de inzet van gedragsinzichten consumenten beter te beschermen tegen online misleiding.

Beleidsaanbevelingen



Houd in beleid en wetgeving rekening met de kwetsbaarheden en biases van online consumenten

Beleid en wetgeving kunnen gevoed worden door onderzoek naar de kwetsbaarheden van consumenten in hun interactie met online keuzearchitectuur. Ook kan onderzocht worden welke oplossingen effectief zijn om misleiding te voorkomen.

Wees terughoudend met de inzet van transparantieplichtingen

Dit is minder geschikt als beleidsinstrument tegen online misleiding, omdat onderzoek laat zien dat transparantieplichtingen niet altijd effectief zijn. Als ze wel worden ingezet is het belangrijk dat er ook aandacht is voor standaardisering van transparantie-uitingen, zoals de vormgeving en de timing, zodat het voor consumenten makkelijk is die te zien en te herkennen.

⁴⁵ ACM: Leidraad Bescherming van de online consument. [ACM.nl](#).

⁴⁶ Unfair Commercial Practices Directive.

⁴⁷ De gemiddelde consument van fictie naar feit - Ars Aequi, De gemiddelde consument als standaard bij misleiding: een kritische blik vanuit de gedragswetenschappen ([uva.nl](#)).

⁴⁸ ACM: Onderzoeken naar verbetering online informatieverstrekking aan consumenten. [ACM.nl](#).

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Onderzoek de schade van online beïnvloedingstechnieken voor consumenten

Er is nog weinig kennis over de schade van de inzet van bepaalde (mogelijk misleidende) beïnvloedingstechnieken, zoals gebruik van nepreviews, betaald ranken of personalisatie. We vermoeden dat bepaalde technieken heel moeilijk te verhelpen zijn en dat de invloed van transparantie daarin beperkt is. Onderzoek kan uitsluitsel geven over welk type interventies consumenten kan beschermen tegen misleidende beïnvloedingstechnieken.

Onderzoek samen met bedrijven effectieve manieren om consumenten relevante aankoop-informatie te geven

Streef daarbij naar een ‘industriestandaard’, zodat informatie voor consumenten steeds op dezelfde manier wordt gedeeld. Dit maakt het ook effectiever om consumenten aan de hand van campagnes digitaal vaardiger en weerbaarder te maken tegen online misleiding.

Breng de gevolgen van personalisatie in kaart

Beïnvloedingstechnieken kunnen nog effectiever worden ingezet in een gepersonaliseerde omgeving. Dit maakt ze in potentie ook schadelijker en voor consumenten moeilijker te herkennen. De rol en risico's van personalisatie in online beïnvloeding vragen dus aandacht.

03

Kansengelijkheid in het onderwijs



Niet alle kinderen en jongeren hebben dezelfde kansen om het beste uit zichzelf te halen via school en studie. In gezinnen met een lagere sociaaleconomische status worden andere keuzes gemaakt op het gebied van voorschoolse educatie, primair en voortgezet onderwijs, profiel- en studiekeuze en verder studeren. Gedragsonderzoeken geven bruikbare inzichten over deze keuzeprocessen en over relevante gedragsfactoren, zoals de neiging tot kortetermijndenken. Ook een veelheid aan keuze-opties in combinatie met te weinig informatie veroorzaakt suboptimale keuzes. Eerder verrichte gedragsexperimenten, veelal in het buitenland, geven zicht op kansrijke interventies. Het is waardevol om dergelijke experimenten ook in Nederland op te zetten.

Aanleiding: ongelijke kansen door verschillen in sociale milieus

De coronapandemie heeft het verschil in thuissituatie van kinderen heel zichtbaar gemaakt. Het bestrijden van ongelijke onderwijskansen staat hoog op de maatschappelijke agenda. Hoe zijn deze ongelijke kansen te verklaren? De Franse socioloog Boudon onderscheidde in 1974 twee bronnen voor ongelijke kansen in het onderwijs, namelijk het primair en het secundair effect:

- **Primair effect:** verschillen in hulpbronnen naar sociaal milieu
Bij het primair effect gaat het om de verschillen in ontwikkeling tussen kinderen naar sociaal milieu. Ouders verschillen in hulpbronnen (financieel, cultureel, sociaal) die zij kunnen inzetten voor de ontwikkeling van hun kinderen. De aansluiting tussen school en thuis is hierin een belangrijke factor. Leerlingen die in gunstige omstandigheden opgroeien, ervaren een sterke continuïteit tussen de thuisomgeving en de schoolomgeving. Hun ouders zijn actief betrokken bij school en stimuleren de ontwikkeling van hun kinderen. Het leren stopt niet buiten de schooldeuren, maar gaat thuis door. Deze ouders gedragen zich thuis vergelijkbaar met de leraren op school.
- **Secundair effect:** invloed van sociaal milieu op keuzeprocessen
De invloed van sociaal milieu op keuzeprocessen in het onderwijs (bij gelijke leerprestaties) noemt men ook wel het secundaire effect van sociaal milieu op onderwijsongelijkheid. Tijdens een onderwijs-carrière moeten veel keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld een schoolkeuze. Daarnaast moet er gekozen worden voor een profiel, extra-curriculaire activiteiten, studie, afstudeerrichting et cetera.

Huidig beleid: gericht op compenseren van verschillen in hulpbronnen

Beide effecten, primair en secundair, dragen ongeveer in gelijke mate bij aan ongelijkheid in het onderwijs.⁴⁹ Opmerkelijk is dat veel beleidsmaatregelen gericht zijn op het tegengaan van primaire effecten door compensatie te bieden voor de omstandigheden waarin kinderen opgroeien. Het gaat dan om investeringen in vroegschoolse educatie of om extra middelen voor achterstandsscholen.

Er is echter ook flinke winst te behalen door de secundaire effecten terug te dringen. Hoewel gedragsinzichten breed kunnen worden ingezet, richten we ons in dit hoofdstuk op **keuzemomenten** in het onderwijs, ook omdat wij hier de meeste kansen zien om ongelijke kansen te bestrijden. Gedragsinzichten kunnen nieuw licht werpen op deze keuzeprocessen.

⁴⁹ Kloosterman, R., S. Ruiter, P. de Graaf en G. Kraaykamp (2009): Parental education, children's performance and the transition to higher secondary education: trends in primary and secondary effects over five Dutch school cohorts (1965–99), *The British Journal of Sociology*, Vol. 60, No.2.

Kansengelijkheid als gedragsveranderingsvraagstuk

Gedragsinzichten kunnen gericht ingezet worden op de doelgroep van gezinnen met een lage sociaal-economische status (SES). Lavecchia et al. hebben de mogelijkheden om gedragsinzichten toe te passen in het onderwijs verkend.⁵⁰ Zij onderscheiden vier veelvoorkomende barrières die leiden tot suboptimale onderwijsbeslissingen door jongeren en/of hun ouders:

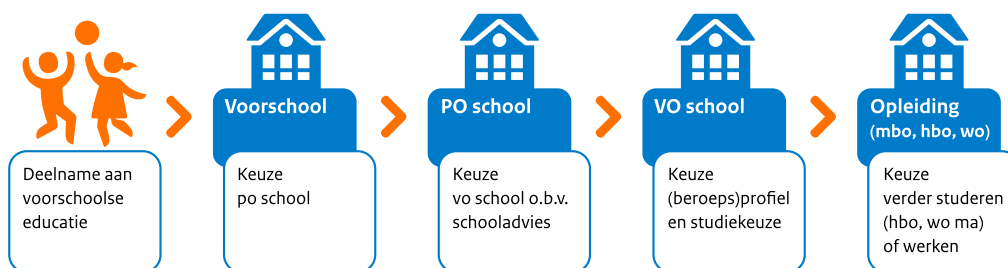
- een neiging tot kortetermijndenken
- het te sterk vasthouden aan gewoontes
- een te sterke focus op negatieve zelfbeelden
- een veelheid aan keuzeopties in combinatie met beperkte informatie.

In het laatste geval zijn mensen geneigd om terug te vallen op een standaardoptie, ook als die voor hen niet de beste is. Het beperken of anders presenteren van de keuzemogelijkheden kan dan helpen om betere keuzes te maken.

De mate waarin deze belemmeringen optreden, blijkt samen te hangen met sociaaleconomische status.⁵¹ Uit onderzoek is bekend dat **zelfselectie** van kinderen uit gezinnen met een lage SES een belangrijk mechanisme is van ongelijkheid. Eerstegeneratiestudenten melden zich bijvoorbeeld minder aan voor honourprogramma's in het hoger onderwijs.⁵²

In figuur 6 staan **vijf belangrijke beslismomenten** in de onderwijsloopbaan weergegeven. In dit hoofdstuk gaan we per beslismoment nader in op wat erover bekend is en welke kansen er zijn voor toepassing van gedragsinzichten en -interventies.

Figuur 6: Vijf keuzemomenten in de onderwijsloopbaan



1. Deelname aan voorschoolse educatie

Voor hun twee- en driejarige peuters maken ouders een eerste belangrijke keuze, namelijk de keuze of hun kind naar een voorschoolse voorziening gaat. Voorschoolse educatieprogramma's zijn er om te voorkomen dat kinderen met een taal- of ontwikkelingsachterstand aan de basisschool beginnen. Onder de doelgroep vallen in ieder geval kinderen met laagopgeleide ouders. Op deze doelgroep baseert het ministerie van OCW de verdeling van middelen over gemeenten, die voorschoolse educatie organiseren. Veel gemeenten zetten daarnaast eigen middelen in en breiden de doelgroep uit naar kinderen die thuis geen Nederlands spreken.

⁵⁰ Lavecchia, A.M., H. Liu en P. Oreopoulos (2016): Behavioral economics of education: progress and possibilities. In: E.A. Hanushek, S.J. Machin en L. Woessmann (red.), *Handbook of the economics of education*, 5. Amsterdam: Elsevier, 1–74.

⁵¹ Kahneman, D. (2013): Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics, *American Economic Review*, 93(5), 1449–1475.

⁵² Inspectie van het Onderwijs (2018): De master van jouw keuze? Selectie in bekostigde wo-masteropleidingen. Inspectie van het Onderwijs (2021): Wel of niet naar de hogeschool, meerjarig onderzoek naar selectie en toegankelijkheid.

Deelname aan voorschoolse educatie is in Nederland vrijwillig. Vaak leidt het consultatiebureau kinderen ernaartoe; ze krijgen dan een VVE-indicatie. Een deel van de doelgroep wordt op dit moment echter niet bereikt, terwijl uit internationaal onderzoek blijkt dat voorschoolse educatie veel effect kan hebben op de onderwijsloopbanen van kinderen en ook daarna voor hun arbeidsmarktoekomst. ⁵³ In onderzoek van Buitenhk wordt het niet-bereik in 2019 op basis van een screening door JGD-instellingen (waaronder de consultatiebureaus vallen) geschat op 11%. ⁵⁴ Dit komt neer op 28.700 peuters van 2,5 tot 4 jaar. Belangrijkste aangevoerde redenen door ouders zijn: geen belangstelling/**principiële overwegingen** (38%), **kosten** (16%) en **wachlijst** (8%). In internationaal onderzoek zijn aanwijzingen gevonden voor de volgende redenen voor minder deelname aan voorschoolse voorzieningen onder lage SES-kinderen met een migratieachtergrond: ouders die **minder geïnformeerd** zijn over de baten van deelname aan voorschoolse voorzieningen, ouders die kritischer zijn over voorschoolse voorzieningen vanwege culturele of religieuze redenen, en ondanks forse subsidies hoge kosten (ten opzichte van het inkomen). ⁵⁵

Ook in Nederland zijn er signalen dat ouders tegen drempels aanlopen wanneer ze hun kind willen inschrijven voor de voorschool, en dat deze drempels hoger zijn geworden. Sinds 2018 is de voorschool niet meer gratis, maar betalen ouders een inkomensafhankelijke bijdrage. In bepaalde gevallen kunnen ouders hiervoor kinderopvangtoeslag aanvragen. Dat brengt wel **extra handelingen** met zich mee. Een gedeelte van de ouders lijkt om deze reden af te haken; zij schrijven hun kind niet in voor de voorschool:

- In Amsterdam daalde het aantal 'doelgroeppeuters' (peuters met een risico op een onderwijsachterstand) dat naar de voorschool ging, binnen een jaar tijd van 85% naar 75%. ⁵⁶
- In Utrecht is het bereik, door een combinatie van veranderde financiering, harmonisatie en de pandemie, gedaald van 90% in april 2018 naar 68% nu. ⁵⁷
- Ook in Rotterdam zagen voorscholen het aantal aanmeldingen snel teruglopen. Naast financiële drempels lijken gedragsbarrières ouders ervan te weerhouden om hun kind in te schrijven. Ouders vinden het te veel administratieve **rompslomp** om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Zo geeft de directeur van een Rotterdamse voorschool aan: "Wij zitten in wijken waar de schuldenproblematiek groot is en waar veel laaggeletterden wonen. Die mensen zien er tegenop om hun hele doopceel te lichten om hun kind te kunnen inschrijven voor de peuterschool. Ze hebben wel iets anders aan hun hoofd". ⁵⁸

Onderzoek in Duitsland, waar centrumgerichte programma's voor alle kinderen vanaf één jaar bestaan, laat zien dat dergelijke gedragsbarrières een cruciale factor vormen bij de keuze van ouders om van deze optie gebruik te maken. ⁵⁹ Vroege deelname aan de programma's is relatief beperkt onder kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus. Twee soorten gedragsbarrières onder ouders spelen hierbij een rol: informatieachterstanden en gedragspatronen zoals *present bias* en het te sterk vasthouden aan routines. Uit het onderzoek blijkt dat gedragsinterventies zeer effectief kunnen zijn om de deelname te bevorderen. Lagere SES-gezinnen maken significant vaker gebruik van de programma's wanneer zij **informatie én hulp bij aanmelding** krijgen. Negen maanden na deze interventies melden lagere SES-families *met* hulp en informatie hun kind vaker aan voor een centrumgericht programma en staan de kinderen ook vaker daadwerkelijk ingeschreven, vergeleken met lagere SES-families die *geen* informatie en hulp kregen. Alleen informatie bieden lijkt echter onvoldoende om de deelname te vergroten. Aanbeveling van de onderzoekers is dan ook om gedragsbarrières te verkleinen door aanmeldingsprocessen zo simpel mogelijk te maken.

⁵³ CPB (2016): Kansrijk Onderwijsbeleid.

⁵⁴ Buitenhk (2019): Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2019.

⁵⁵ Cornelissen, T., C. Dustmann, A. Raute, U. Schönberg (2018): Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance, *Journal of Political Economy*, vol. 126, no. 6.

⁵⁶ <https://www.parool.nl/nieuws/ouders-halen-massaal-peuters-van-voorschool-vanwege-kosten-b6c56000>.

⁵⁷ Gemeenteraad Utrecht.

⁵⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/20-tot-25-van-de-doelgroep-niet-naar-de-voorschool>.

⁵⁹ Hermes, H., P. Lergetporer, P. Wiederhold (2021): Behavioral Barriers and the Socioeconomic Gap in Child Care Enrollment, IZA Discussion Paper, No. 14698.

De bevindingen suggereren dat gedragsinterventies ook in Nederland de deelname aan voorschoolse educatie kunnen bevorderen. Sommige gemeenten zetten al in op gedragsinterventies. Zo zijn er in Rotterdam peuterconsulenten⁶⁰, die advies geven over voorscholen in de buurt en die kunnen helpen bij de inschrijving. Er bestaan echter nog geen effectstudies naar dergelijke interventies in Nederland. Aanbeveling is daarom om te experimenteren met een combinatie van lichte persoonlijke hulp bij aanmelding en informatie aan ouders met een lage SES- en/of migratieachtergrond, zoals in het Duitse onderzoek, waarin grote effecten op de deelname gevonden zijn. Daarbij is het belangrijk om de effectiviteit van deze interventies goed te evalueren. Werk daarvoor met aselecte toewijzing van de te onderzoeken interventies aan interventie- en controlegroepen.

2. Schoolkeuze primair onderwijs

Onderzoek naar schoolkeuzeprocessen laat zien dat die verschillend verlopen voor basis- en voortgezet onderwijs.⁶¹ In het basisonderwijs is vooral woonsegregatie een bepalende factor in de schoolkeuze. Ouders hebben doorgaans een voorkeur voor een **school in de buurt**.⁶² Borghans et al.⁶³ onderzoeken de preferenties van ouders voor schoolkenmerken met behulp van een rijke dataset van basisscholen in Zuid-Limburg. Hierbij blijkt afstand de belangrijkste factor te zijn bij de schoolkeuze die ouders maken. Een belangrijke observatie is verder dat ouders van kinderen uit lage sociaaleconomische milieus minder waarde hechten aan onderwijskwaliteit (gemeten naar eindtoetsscores en een positief oordeel van de Inspectie), en relatief meer aan afstand. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat deze ouders lagere resultaten verwachten van hun kinderen. Een andere mogelijke oorzaak zou zijn dat ze juist wel willen beslissen op basis van schoolkwaliteit, maar dat het voor hen lastiger en kostbaarder is om dit uit te zoeken. Als dit laatste het geval is, dan zou het **anders aanbieden van informatie** kunnen leiden tot betere keuzes van ouders uit lage sociaaleconomische milieus.

Een mooi voorbeeld daarvan komt uit een Amerikaanse studie van Hastings en Weinstein.⁶⁴ Zij hebben in een veldexperiment de effecten onderzocht van een interventie in achterstandsbuurten in de VS, namelijk het aanbieden van een simpel **overzicht van de prestaties** van scholen in de buurt. Op een enkele pagina werden de scholen die binnen een redelijke afstand lagen, gerangschikt op de gemiddelde toetsscores. De controlegroep ontving geen brief, maar voor hen was het wel mogelijk om informatie op te zoeken in een bundel van meer dan honderd pagina's. Het enkele A4'tje bleek een significante invloed te hebben op de keuzes van ouders. Het percentage van de ouders die een andere school kozen dan de standaardoptie (de dichtstbijzijnde school waar ze een gegarandeerde plek hadden), steeg met 7 procentpunt van 31 naar 38%. Dit was met name het geval als er hoger scorende scholen in de nabije omgeving aanwezig waren. De gemiddelde toetsscores van leerlingen van de gekozen scholen lagen in de groep die de toegankelijke informatie kreeg, 0,05 tot 0,10 standaarddeviatie hoger. De onderzoekers hebben ook aangetoond dat door deze keuze voor beter presterende scholen, de leerlingen zelf ook beter gingen presteren. De meerkosten van de interventie waren zeer beperkt. Dat maakt dit een kosteneffectieve interventie.

⁶⁰ <https://centrumvoorjeugdengEZIN.nl/peuterconsulent-in-rotterdam>.

⁶¹ Waslander, S., C. Pater en M. van der Weide (2010): Markets in education, an analytical review of empirical research on market mechanisms in education, OECD.

⁶² Inspectie van het Onderwijs (2018): De Staat van het Onderwijs 2016/17.

⁶³ Borghans, L., B.H. Golsteyn en U. Zölitz (2014): Parental preferences for primary school characteristics. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 15(1), 85–117.

⁶⁴ Hastings, J.S. en J.M. Weinstein (2008): Information, school choice, and academic achievement: evidence from two experiments, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, no. 4, 1373–1414.

3. Schoolkeuze voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs speelt woonsegregatie minder als een verklaring voor de samenstelling van scholen. In stedelijke context waar er nog verschillende keuzemogelijkheden zijn, wordt de samenstelling van scholen voor ongeveer de helft bepaald door formele selectie via het schooladvies en voor ongeveer de andere helft door de voorkeur van ouders en leerlingen voor scholen met een gelijksoortige sociaaleconomische samenstelling.⁶⁵

Het schoolkeuzeprocess zelf is te reconstrueren als een tweestappenproces. Eerst maken ouders een lijst met kandidaten en vervolgens wordt de afweging gemaakt voor de beste school voor hun kind. Hoewel ouders, ongeacht sociaaleconomische achtergrond, zeggen te kiezen op basis van kwaliteit, blijken in de praktijk toch andere criteria de doorslag te geven. Objectieve kwaliteitsinformatie speelt vooral bij de keuzeprocessen van hoger opgeleide ouders een rol, maar vooral via de waardering die ouders aan de informatie geven in hun sociaal netwerk. Uiteindelijk blijkt de sociaaleconomische samenstelling van de school een belangrijke verklarende factor te zijn in schoolkeuzeprocessen.⁶⁶

Vanzelfsprekend wordt het keuzeprocess ook gestuurd door het beschikbare aanbod en hier is de gemeentegrootte een factor van belang. In de vier grote steden blijken leerlingen vaker in categorale of smalle vestigingen te zitten en is de scheiding tussen leerwegen scherper dan in de andere gemeenten. In kleinere gemeenten zitten leerlingen vaker in een bredere vestiging; scholen zijn er vanwege geringere leerlingenaantallen vaak breder georganiseerd. Ouders zoeken een school met leerlingen uit een min of meer gelijkgesteld ouderlijk milieu waar bepaalde waarden geborgd lijken. Hoger opgeleide ouders lijken de lagere vmbo-niveaus te associëren met in hun ogen ongewenst gedrag. Ze kiezen daarom bij een vmbo-tl-, havo- of vwo-advies voor hun kind liever een school zonder afdeling met de lagere vmbo-niveaus.⁶⁷

Een mogelijke route voor het inzetten van gedragsinzichten is het aanbieden van gerichte kwaliteitsinformatie om te komen tot beter geïnformeerde schoolkeuzes. Informatie over kwaliteit van scholen wordt door ouders met een ongunstige sociaaleconomische achtergrond vaak niet geraadpleegd of niet goed begrepen. Het **op maat aanbieden van kwaliteitsinformatie** kan bijdragen aan een gelijk spelveld in het schoolkeuzeprocess.

4. Profiel- en studiekeuze

Er zijn aanwijzingen dat jongeren het toekomstige **arbeidsmarktperspectief** van opleidingen en beroepen onvoldoende meewegen bij hun profiel- en studiekeuzes. Dit komt bovendien in sterkere mate voor bij jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. SEO laat bijvoorbeeld zien dat een jaar na afstuderen relatief grote verschillen in arbeidsmarktparticipatie bestaan tussen Nederlandse jongeren en jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.⁶⁸ Die verschillen lopen voor sommige groepen op tot wel 30%. De achterstandspositie in arbeidsparticipatie van jongens met een Marokkaanse achtergrond, en van jongens met een niet-Westerse migratieachtergrond in het algemeen, wordt voor een groot deel verklaard door verschillen in gekozen opleidingsrichting en de verschillen die hiermee gepaard gaan.

Een recent gedragsexperiment onder gebruikers van een digitaal platform voor loopbaanoriëntatie-begeleiding in het vmbo laat zien dat het gericht aanbieden van informatie over de kans op werk en het gemiddelde uurloon verschil maakt. De informatie leidde ertoe dat vmbo-leerlingen hun verwachtingen corrigeerden over de kans op werk en het uurloon van de beroepen waar ze voorkeur voor hadden. Daarnaast groeide hun voorkeur voor beroepen met betere arbeidsmarktperspectieven.⁶⁹ De effecten op daadwerkelijke profiel- en studiekeuzes worden nog onderzocht.

⁶⁵ Oosterbeek, H., S. Sovago, B. van der Klaauw (2019): Why are Schools Segregated? Evidence from the Secondary-School Match in Amsterdam, CEPR Discussion Paper, No. 13462.

⁶⁶ Waslander, S., C. Pater en M. van der Weide (2010): *Markets in education*, an analytical review of empirical research on market mechanisms in education, OECD.

⁶⁷ SCP (2021): Samen of gescheiden naar school.

⁶⁸ SEO (2020): De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt.

⁶⁹ BIN NL (2021): Rijk aan gedragsinzichten editie 2021.

5. Keuze verder studeren

Een belangrijk mechanisme van kansenongelijkheid is **zelfselectie**. Als aankomende studenten ervoor kiezen om niet te gaan studeren, of om in te stromen op een lager niveau dan waar hun vooropleiding hen voor kwalificeert, noemen we dat zelfselectie. Uit onderzoek in de Nederlandse context blijkt dat sociaaleconomische achtergrond van ouders en **leenaversie** een rol kunnen spelen in de keuze om al dan niet verder te studeren.⁷⁰ Het blijkt dat vooral de SES-achtergrond bepaalt of negatieve zelfselectie optreedt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de naaste omgeving van deze jongeren, zoals ouders en directe peers, hen niet voldoende kunnen informeren of aansporen tot een ambitieuze keuze. Een andere verklaring hiervoor kan zijn dat ouders met een laag opleidingsniveau gemiddeld lagere verwachtingen hebben van de vervolgopleiding van hun kind.⁷¹

Studenten met een migratieachtergrond vertonen doorgaans een afwijkend patroon. De ouders van deze groep hebben vaak een lage SES-achtergrond, maar toch kiezen deze studenten juist ambitieus voor de hoogst haalbare opleiding.

De internationale (gedrags)literatuur⁷² noemt verschillende barrières die een rol kunnen spelen bij de keuze om niet door te studeren. Allereerst informatieproblemen: beperkte en vertekende (*biased*) informatie bij peers en ouders over bijvoorbeeld de kosten en baten van studeren, waardoor de kosten worden overschat en de baten onderschat. Verder ook: *present bias*, *default bias*, problemen met zelfcontrole, en sociale normen.

We zien drie typen gedragsinterventies die veel zijn gehanteerd om de keuze voor wel of niet doorstuderen te beïnvloeden:

- **Informatie bieden:** verstrekken of meer opvallend maken van informatie over de kosten en baten van studeren en over inschrijvingsprocedures door middel van een gerichte herinnering via sms, brief of e-mail (zie voor een overzicht van succesvolle interventies Lavecchia et al.⁴⁹). In Nederland hebben OCW en DUO in twee recente gedragsexperimenten laten zien dat e-mails of brieven met gedrags-technieken zeer kosteneffectief kunnen zijn om extra aanvragen en toekenningen van de aanvullende beurs te realiseren, zowel onder scholieren als onder bestaande studenten.⁶⁸ De technieken waren gericht op de belangrijkste barrières om een aanvullende beurs aan te vragen, zoals die uit onderzoek bleken, namelijk: angst voor een lening, gebrek aan kennis over het bestaan van en het recht op aanvullende beurs, en de gepercipieerde complexiteit van een aanvraag.
- **Persoonlijke assistentie:** verstrekken van assistentie, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een studiebeurs voor kinderen van ouders met een laag inkomen. Een beroemd voorbeeld is het FAFSA-experiment in de VS⁷³, waar hulp door belastingconsulenten bij het aanvragen van een FAFSA-studiebeurs van gemiddeld 10 minuten leidde tot een forse toename in het percentage dat een aanvraag wist te voltooien (van 40% in de controlegroep naar 56% in de interventiegroep), en belangrijker nog, in het aandeel dat ging doorstuderen na high school (van 34% naar 42%) en na drie jaar, in het aandeel dat ten minste twee jaar achter elkaar college had gevolgd (van 28% naar 36%). Alleen het verstrekken van informatie aan scholieren over de FAFSA-beurs bleek geen effect te sorteren.

⁷⁰ Eiffers, L., M. Vervoort (2018): Op weg naar het hbo.

⁷¹ Schils laat in recent onderzoek zien dat mbo-opgeleide ouders van havisten minder vaak een hbo-diploma verwachten, en vaker een mbo-diploma. Dat verschilt acht procentpunt met de hbo-opgeleide ouders. Schils, T.: Gelijk op naar het hoger onderwijs?, ESB.

⁷² Zie voor een bespreking van deze literatuur De Lombaerde (2018): Can Students Be Nudged Towards Making More Conscious Decisions on Higher Education and Borrowing? A Policy Evaluation of the 'Bewuste Studiekeuze' Pilot Program of the Dutch Ministry of Education, Culture and Science.

⁷³ Bettinger, E., B. Long, P. Oreopoulos, L. Sanbonmatsu (2012): The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, no. 3, 1205-1242.

- **Rolmodellen:** inzetten van aan de doelgroep gerelateerde rolmodellen. In een gedragsexperiment in Somerset in Zuid-West Engeland was deze interventie succesvol. De rolmodellen waren geboren in hetzelfde gebied en hadden daar ook op school gezeten. Zij werden ingezet voor een korte sessie van een half uur aan groepen middelbare scholieren. In die sessie benadrukten ze de waarde van studeren aan de universiteit en ontkrachtten ze mythen over het studeren. De presentatie van het rolmodel leidde tot een stijging van 48% (controlegroep die geen presentatie kreeg van het rolmodel) naar 56% van de scholieren die aangaven geïnteresseerd te zijn om te gaan studeren op de universiteit. Het aandeel van de scholieren die aangaven waarschijnlijk te gaan studeren aan de universiteit, ging van 39% naar 47%.⁷⁴

Nudge leidt tot sterk toegenomen deelname aan selectieve colleges onder lage SES

Hoxby en Turner (2013) richtten zich op de keuze van hoogpresterende highschool-scholieren uit lage SES-gezinnen. De auteurs waren geïnteresseerd in de neiging van deze groep om zich onevenredig vaak aan te melden bij minder selectieve colleges, ondanks hun goede prestaties. In de Verenigde Staten werden 39.000 highschool-scholieren willekeurig verdeeld over een interventie- en een controlegroep. De interventiegroep kreeg een pakket met informatie over meer selectieve colleges, een vrijstelling van inschrijvingskosten en een aanmoediging om zich aan te melden. Het pakket bevatte een overzicht van de verschillen in afstudeercijfers tussen scholen, instructies over hoe zich aan te melden en de te verwachten kosten. Highschool-leerlingen uit de interventiegroep hadden 40 procentpunt meer kans om zich aan te melden bij een selectieve hogeschool (92% versus 52%).⁷⁵

⁷⁴ Behavioural Insights Team (2015): Behavioural Insights and the Somerset Challenge, <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/Somerset-Challenge-Report1.pdf>.

⁷⁵ Hoxby, C., S. Turner (2013): Expanding College Opportunities for High-Achieving, Low Income Students, SIEPR Discussion Paper 12-014, Stanford Institute for Economic Policy Research.

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



De centrale aanbeveling is om te gaan experimenteren met kansrijke interventies in controle- en interventiegroepen. Dit hoofdstuk bevat diverse voorbeelden van bewezen effectieve gedragsinterventies gericht op het beïnvloeden van keuzeprocessen van ouders en hun kinderen met een positief effect op kanselijkheid in het onderwijs. De meeste zijn afkomstig uit het buitenland.

Wat deze voorbeelden gemeen hebben is dat ze vaak voortkomen uit gedegen analyses van het keuzegedrag en de barrières die leiden tot suboptimale keuzes. Een ander punt dat opvalt is dat de meeste interventies in een experimentele setting zijn onderzocht, dat wil zeggen in een setting met aselechte toewijzing van de interventies aan een of meerdere interventiegroepen, en een controlegroep die geen of de gebruikelijke interventie ontvangt. Een dergelijke experimentele setting blijkt cruciaal om overtuigend en zuiver de effecten van de interventies te kunnen meten.

Op de volgende drie terreinen lijken goede kansen te liggen voor dergelijk experimenteel onderzoek:

Vergroot doelgroepbereik voorschoolse educatie

Experimenteer met een combinatie van lichte persoonlijke hulp bij aanmelding en informatie aan ouders met een lage sociaaleconomische status en/of migratieachtergrond om deelname aan voorschoolse educatie te bevorderen.

Verklein SES-ongelijkheid in keuzes voor goede scholen

Experimenteer met het sturen van gerichte, compacte en goed getimede informatie over de kwaliteit/prestaties van scholen in hun buurt om ouders met een lage sociaaleconomische status vaker de kwaliteit te laten meewegen bij hun keuze voor een basisschool (zoals Hastings en Weinstein deden⁶³).

Bevorder arbeidsmarktbevustere studiekeuzes

Ontwikkel met behulp van gedragsexperts interventies gericht op het bevorderen van arbeidsmarktbevustere profiel- en studiekeuzes van jongeren met een migratieachtergrond en/of lage SES-achtergrond, en experimenteer daarmee met behulp van controle- en interventiegroepen.

Bij gebleken effectiviteit in de Nederlandse context is het vervolgens zaak om de kennis hierover breder en effectief te verspreiden, en om te onderzoeken wat ervoor nodig is om de interventies op grotere schaal in Nederland uitgevoerd te krijgen. Het werk van de Education Endowment Foundation (EEF)⁷⁶ in Engeland biedt in dit opzicht een goed voorbeeld. Ze werken er aan nieuwe kennisproductie over wat wel en niet werkt bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit doen ze door een groot aantal experimenten met kansrijke interventies te financieren. Verder werken ze er aan kennisverspreiding/-benutting door een laagdrempelige toolkit⁷⁷ met ratings van de kosten, effectiviteit en sterkte van het bewijs van verschillende typen interventies. Ook maakt de EEF zogeheten 'guidance reports' met toegankelijke adviezen voor mensen in de onderwijspraktijk die met een bepaalde interventie aan de slag willen. Het is positief dat, naar het voorbeeld van EEF, ook in Nederland met het Nationaal Programma Onderwijs het evidence based werken in het onderwijs een impuls heeft gekregen. Hier kunnen we komende periode op voortbouwen als we gedragsinterventies uitwerken om kanselijkheid te bevorderen.

⁷⁶ Zie <https://educationendowmentfoundation.org.uk/>.

⁷⁷ Zie <https://educationendowmentfoundation.org.uk/education-evidence/teaching-learning-toolkit>.

04 Wonen



Er wordt vaak meer geboden voor een huis dan de vraagprijs, ook meer dan financieel verstandig kan zijn voor de kopers. Wat is daartegen te doen? In dit hoofdstuk doen we een oproep om de verschuiving naar een realistisch mensbeeld door te zetten. En om bij het maken van woningmarktbeleid meer rekening te houden met de (onbewuste) omgevingsfactoren en emoties van consumenten. Zie een huis minder als een object in de markt en meer als een thuis van iemand, met alle irrationele gedragingen die daarbij komen kijken. Onderzoek bijvoorbeeld het effect van het vermelden van de WOZ-waarde van een woning, als aanvulling op de aankoopprijs. Dit kan overbieden helpen tegengaan.

Aanleiding: financiële kwetsbaarheid, ontoegankelijke woningmarkt

De prijzen op de woningmarkt schieten omhoog en steeds meer kopers schaffen een huis aan voor een prijs boven de vraagprijs. Het lijkt erop dat kopers verwachten dat prijzen door zullen blijven stijgen. De vorige minister van BZK heeft hierover zorgen geuit: “Als gevolg van de **stijgende woningprijzen** moet er steeds meer betaald worden voor een koopwoning. Ook zijn er vaak zoveel geïnteresseerden voor een woning dat niet iedereen de kans krijgt om die te bezichtigen of een bod uit te brengen. En als je die kans wel krijgt, is er soms maar weinig tijd om goed in een huis rond te kijken en na te denken over een bod. Steeds meer kopers voelen zich gedwongen om boven de vraagprijs te bieden en/of de koop zonder voorbehoud van financiering of bouwtechnische keuring aan te gaan. Dit leidt niet alleen tot hogere financiële risico's voor huishoudens, maar ook tot nóg hogere prijzen.”⁷⁸

Dit koopgedrag maakt steeds meer kopers, vooral starters, financieel kwetsbaar. Zij kunnen te maken krijgen met **grote restschulden** in het geval van een ingrijpende levensgebeurtenis (werkloosheid, ziekte, echtscheiding) of als de prijzen zouden dalen. Een deel van deze groep valt onder de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) en heeft een garantie voor de restschulden. Een groot deel van de groep heeft deze garantie echter niet. De NHG geldt immers voor woningen tot 355.000 euro, terwijl een gemiddelde woning in Nederland 410.000 euro kostte in 2021.⁷⁹

Verder kan in een periode van laagconjunctuur de vraag naar woningen dalen. De hoge hypotheek kunnen dan leiden tot instabiliteit op de financiële markten, wat het risico vergroot van een **financiële crisis**.⁸⁰ Daarnaast laat het CPB zien dat juist huishoudens met een hoge hypotheek bij een economische recessie relatief veel op hun uitgaven gaan bezuinigen.⁸¹ Dat maakt het nog lastiger om als land weer uit de recessie te komen. Tot slot, de koopwoningmarkt wordt door de stijgende prijzen steeds minder toegankelijk voor starters en mensen met lage inkomens. Dit veroorzaakt veel frustratie bij starters en potentiële huizenkopers. Uit ad hoc-verhalen blijkt dat mensen bang zijn de boot te missen.⁸² Kopers op de woningmarkt ervaren schaarste en vragen zich af of ze er nog wel tussen gaan komen: moet ik altijd blijven huren?

Aan deze begrijpelijke emoties en gedachtes liggen enkele psychologische mechanismen ten grondslag. Hierna verkennen we wat belangrijke psychologische factoren zijn, hoe die inspelen op het koopproces en wat kansrijke ideeën kunnen zijn om het overbieden tegen te gaan met behulp van gedragsinzichten. Dit doen we aan de hand van het COM-B-model (zie hoofdstuk Inleiding). Daarbij wordt de invloed van schaarste op de woningmarkt nadrukkelijk niet onderschat.

⁷⁸ Kamerstukken II 2020/2021, 32847 nr. 742: Kamerbrief transparantie koopproces woning | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

⁷⁹ Huizenprijzen blijven records breken: gemiddeld kost huis meer dan 4 ton | RTL Nieuws.

⁸⁰ Duca, J. V., J. Muellbauer, A. Murphy (2010): Housing markets and the financial crisis of 2007–2009: lessons for the future. *Journal of financial stability*, 6 (4), 203-217.

⁸¹ Teulings, R., L. Zhang (2019): [Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie](#). CPB-notitie.

⁸² Bijvoorbeeld: Dertiger en de boot gemist op de woningmarkt: kan ik ooit nog een huis kopen? - NRC.

Huidig beleid: van economische naar gedragswetenschappelijke invalshoek

De problemen van een grote groep (potentiële) huizenkopers zijn vrij evident. Tot dusver zijn deze problemen voornamelijk benaderd vanuit een economische invalshoek. Het onderzoek naar de dynamiek van de woningmarkt heeft zich gericht op het koopproces, het verkoopproces en de fluctuaties van de huizenmarkt.⁸³ Door dit soort onderzoeken zijn er veel belangrijke fundamentele oorzaken van het overbieden bekend. Er is aandacht voor de effecten van het aanpassen van leennormen, effecten van de schaarste in grond en woningen, de overwegingen bij de fiscale behandeling van de woning, maar ook voor de invloed van de ruimtelijke inrichting op de prijzen van koopwoningen.⁸⁴

Wij pleiten ervoor de **trend voort te zetten** naar andere uitgangspunten, meer gestoeld op gedragsinzichten. Hierdoor kunnen er waarschijnlijk effectievere gedragsinterventies plaatsvinden om het overbieden op de woningmarkt tegen te gaan. Ten eerste zullen de capaciteiten van de consument realistischer bekeken moeten worden: het beeld van een rationeel handelende consument moet verschuiven. Ten tweede zal naast de meer statische, economische variabelen ook ruimte moeten komen voor (onbewuste) omgevingsfactoren en van motivatie van consumenten geleid door emotie.

Capaciteiten: van een rationeel mensbeeld naar een realistisch mensbeeld

Anastasia en Suwitro geven aan dat de traditionele financiële theorie die in veel onderzoeken gebruikt wordt, gebaseerd is op het idee dat consumenten rationeel handelen in hun besluitvorming.⁸⁵ Volgens hen is de prijs van een koophuis echter de uitkomst van individuele onderhandelingen in plaats van een vaste vraagprijs die aan een bredere markt wordt aangeboden. Daarom zou deze markt, stellen ze, onderzocht moeten worden vanuit een realistisch perspectief op menselijk denken en gedrag, zoals bijvoorbeeld wordt beschreven in het rapport van de WRR 'Weten is nog geen doen'.⁸⁶ Op de woningmarkt is er sprake van een proces van **price discovery** waarbij de consument op basis van het toe-eigenen van informatie op verschillende momenten in het proces zijn gedrag en prijsinschatting aanpast.⁸⁷ Daarbij zal de consument gebruikmaken van rationele afwegingen en verwachtingen bij het kopen van het huis zoals: de verwachte rente, welvaart, de verwachte verandering van de eigen financiële situatie en het verwachte besteedbaar inkomen.⁸⁸ Het proces van price discovery op de woningmarkt is echter vrij lastig. De meeste huizen zijn immers uniek en daardoor is het moeilijk om de prijs te bepalen. Koper en verkoper kunnen daardoor allebei moeilijk inschatten wat de ander maximaal wil bieden of zal accepteren.⁸⁹ Te zien is bijvoorbeeld dat de prijs in de vastgoedmarkt gedeeltelijk **subjectief bepaald** wordt. Dit blijkt alleen al uit het feit dat een wisseling van taxatieadviseur leidt tot een grote schommeling in de waardering van dezelfde vastgoedobjecten.⁹⁰ Consumenten op de woningmarkt handelen niet alleen rationeel maar worden ook beïnvloed door onbewuste en/of psychologische factoren. Van dit realistische mensbeeld moeten we dan ook uitgaan.

⁸³ Christie, H., S.J. Smith, M. Munro (2008): The emotional economy of housing. *Environment and Planning A*, 40 (10), 2296-2312.

⁸⁴ Daams, M.N., F.J. Sijtsma, A.J. van der Vlist (2016): The effect of natural space on nearby property prices: accounting for perceived attractiveness. *Land Economics*, 92 (3), 389-410.

⁸⁵ Anastasia, N., A.L. Suwitro (2015): The rational and irrational factors underlying property buying behavior. *Journal of Economics and Behavioral Studies (JEBS)*, 7(2), 183-191.

⁸⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017): Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid. WRR-rapport nr. 97.

⁸⁷ Wu, J., Y. Deng (2015): Intercity information diffusion and price discovery in housing markets: evidence from Google searches. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 50 (3), 289-306.

⁸⁸ Dua, P. (2008): Analysis of consumers' perceptions of buying conditions for houses. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 37 (4), 335-350.

⁸⁹ Han, L., W.C. Strange (2015): The microstructure of housing markets: Search, bargaining, and brokerage. *Handbook of regional and urban economics*, 5, 813-886.

⁹⁰ Van der Ende, J., K. van der Meulen (2013): Vastgoedwaardering en de invloed van wisseling van taxateurs. *Real estate Research Quarterly*, 4, 21- 32 / 2013 / jaargang 12 nummer 4.

Omgeving en motivatie: van economische factoren naar omgevingsfactoren en emoties

Verder verdienen omgevingsfactoren en emotionele drijfveren nadrukkelijk de aandacht in woningmarkt-beleid. Koklic & Vida geven aan dat uit hun onderzoek naar voren komt dat rationele cognitieve factoren het consumentengedrag bij de koop van een woning onvoldoende onderbouwen.⁹¹ Zij constateren dat naast de meer economische factoren van de consument ook andere factoren meewegen in de besluitvorming, zoals de persoonlijke situatie van de consument, omgevingsfactoren, emoties, ervaringen en onbewuste factoren.

Het kopen en verkopen van een huis wordt daarnaast ook beschouwd als een zeer emotionele aangelegenheid.⁸² Een huis is namelijk vaak de grootste financiële aankoop die iemand doet en dit besluit heeft ook op de lange termijn financiële impact op zowel koper als verkoper. De verkoper ziet het vaststellen van de vraagprijs als een van de meest **stressvolle** situaties bij de verkoop. Daarnaast spelen psychologische componenten significant mee bij het vaststellen van de verkoopprijs. Zo blijkt dat een verkoper die verwacht verlies te maken, een hogere startprijs heeft, maar deze startprijs ook weer sneller naar beneden bijstelt.⁹²

Kopers blijken dergelijke grote aankopen te ervaren als **riskant** en soms zelfs traumatisch (Koklic & Vida, maar ook Bauer⁹³, Chaudhuri⁹⁴ en Mitchell⁹⁵). De uitkomsten van dit soort aankopen zijn niet bekend en soms onaangenaam. Het is complex om zo'n product te kopen, zeker wanneer het gaat om een hoog bedrag.

Woningmarkt als gedragsveranderingsvraagstuk

Er zijn dus veel factoren, buiten de puur economische factoren, die meespelen bij het besluit van een consument om een huis te kopen. We weten, zoals gesteld, dat een mens (zeker in emotionele situaties) niet altijd rationeel handelt, maar vaak intuïtief en onbewust besluiten neemt.⁹⁶ Het is daarom van belang bij het maken van beleid rekening te houden met deze emoties en de kennis uit gedragsinzichten, en onderzoek te doen naar de gedragsselementen die het bieden op een koopwoning mede bepalen. Er zijn in dit hoofdstuk al enkele gedragsfactoren genoemd die meespelen bij het (over)bieden van consumenten op de woningmarkt. Hierna geven we een (incompleet) overzicht van factoren op het gebied van capaciteiten, omgeving en motivatie die meegenomen kunnen worden bij het maken van beleid en het opstellen van onderzoek. Bij elke factor stellen we een checkvraag die daarvoor gebruikt kan worden.

1. Capaciteiten

Welke capaciteiten worden er van (potentiële) kopers gevraagd? Het kopen van een huis is zowel emotioneel als financieel een impactvolle levensgebeurtenis, waarbij van consumenten vaak verwacht wordt dat ze bepaalde kennis hebben of snel kunnen opdoen. Bovendien moeten ze relevante informatie kunnen verwerken en daarop kunnen acteren, onder vaak stressvolle omstandigheden.

- **Kennis en ervaring**

Financiële geletterdheid en ervaring met het kopen van huizen kunnen het proces voor de koper gemakkelijker laten verlopen.

⁹¹ Koklic, M.K., I. Vida (2009): A strategic household purchase: consumer house buying behavior. *Managing Global Transitions*, 7 (1), 75-96.

⁹² Liu, X., A.J. van der Vlist (2019): Listing strategies and housing busts: Cutting loss or cutting list price? *Journal of Housing Economics*, 43, 102-117.

⁹³ Bauer, R.A. (1960): Consumer behaviour as risk taking. In: *Risk taking and information handling in consumer behaviour*, ed. D. F. Cox, 23-33. Boston, ma: Harvard University Press.

⁹⁴ Chaudhuri, A. (2000): A macro analysis of the relationship of product involvement and information search: The role of risk. *Journal of Marketing Theory and Practice* 8 (1): 1-14

⁹⁵ Mitchell, V.W. (1999): Consumer perceived risk: Conceptualisations and models. *European Journal of Marketing* 33 (1-2): 163-95.

⁹⁶ Kahneman, D. (2003): Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American economic review*, 93 (5), 1449-1475.

Checkvraag: hoe kan het kopen van een woning begrijpelijk gemaakt worden voor laag financieel geletterden of consumenten zonder ervaring (onder stress)?

- *Verwerken van relevante informatie*

Een huis kopen is een proces van informatie opdoen over de woning, de buurt en de prijzen, om vervolgens je gedrag daarop aan te passen.^{86,91} Het is daarbij van belang dat de potentiële koper deze informatie kan vinden, verwerken en toepassen.

Checkvraag: hoe zorg je ervoor dat belangrijke informatie makkelijk te vinden en te begrijpen is en dat er makkelijk actie op te ondernemen is?

2. Omstandigheden

Naast de capaciteiten van de consument spelen factoren uit de omgeving ook een grote rol bij het (over) bieden van een consument op een woning. We noemen hierna vier factoren:

- *Ankereffecten*

In de gedragswetenschappelijke literatuur komt duidelijk naar voren dat mensen als ze een getal zien, dit als referentiepunt gebruiken voor keuzes en inschattingen.⁹⁷ Deze heuristiek staat bekend als het anker-effect.

Checkvraag: hoe kan op een positieve manier gebruik gemaakt worden van het anker-effect? En hoe kunnen negatieve effecten gemedend worden?

- *Weergave van informatie*

Consumenten nemen besluiten vaak onbewust en laten zich beïnvloeden door situationele factoren, stelt Kahneman. Het moment waarop informatie wordt weergegeven en de manier waarop die gepresenteerd wordt, hebben daarbij een significant effect op hun gedrag, en dus waarschijnlijk ook op de hoogte van het bedrag dat ze bieden voor een huis. Denk bijvoorbeeld aan het verschil tussen het systeem met open biedingen en het systeem met **gesloten biedingen**. Of consumenten wel of niet zien hoeveel er geboden is door anderen, kan uitmaken voor hun biedgedrag.

Checkvraag: wanneer wordt belangrijke informatie over risico's gegeven aan de consument?

- *Referentiegroep/sociale norm*

Volgens het onderzoek van Koklic & Vida is de referentiegroep een van de belangrijke externe invloeden op het besluit van een consument om een woning te kopen. Mensen kijken vaak naar het gedrag van hun **peer group** om hun eigen gedrag en situatie mee te vergelijken en eventueel aan te spiegelen.

Checkvraag: hoe kan gebruik gemaakt worden van deze peer groep om de consument positief te beïnvloeden?

- *Tijdsdruk*

Volgens Koklic & Vida is tijdsdruk een belangrijke factor bij het kopen van een huis. Ook uit andere literatuur blijkt een duidelijk effect van tijdsdruk op consumentengedrag.⁹⁸ Consumenten zullen in veel gevallen onder stress een **verminderd doenvermogen** hebben. Daarom zal de mate van tijdsdruk bij veel consumenten ook invloed hebben op de keuze die ze maken bij het bieden op een koopwoning.

Checkvraag: is het realistisch wat de consument in een bepaalde periode voor elkaar moet krijgen bij het kopen van een woning?

⁹⁷ Furnham, A., H.C. Boo (2011): A literature review of the anchoring effect. *The Journal of socio-economics*, 40 (1), 35-42.

⁹⁸ Dhar, R., S.M. Nowlis (1999): The effect of time pressure on consumer choice deferral. *Journal of Consumer Research*, 25(4), 369-384.

Kansrijke ideeën om nader te onderzoeken



Voer experimenten uit met het verplicht zichtbaar weergeven van de WOZ-waarde bij de vraagprijs (als extra anker)

In 2020 is er in opdracht van de ministeries van Financiën en BZK een onderzoek uitgevoerd naar het ankereffect van de maximale leennorm bij hypotheeklen. ⁹⁹ Uit dit onderzoek komt naar voren dat de maximale leennorm inderdaad als anker fungeert voor consumentenkeuzes. Bij het bekijken van advertenties van koopwoningen is de vraagprijs duidelijk zichtbaar en die is daarmee een **referentiepunt** voor de consument bij het bieden. Hierbij zullen de emotionele effecten die Christie et al. beschrijven waarschijnlijk meespelen, zoals de angst om een huis mis te lopen, de angst om net boven of onder een bod te zitten en de invloed van (eventuele) stijgende prijzen. Maar ook bijvoorbeeld de emotionele binding die de koper voelt met de woning en/of de buurt. Daarom bevelen wij aan om te bekijken wat het effect zal zijn op de vraagprijs wanneer er een extra referentiepunt wordt toegevoegd, namelijk de WOZ-waarde.

De WOZ-waarde zal in een stijgende markt vaak lager zijn dan de vraagprijs. Voer experimenten uit met advertenties waarin naast de vraagprijs ook gelijk de WOZ-waarde zichtbaar is. Hierdoor krijgt de koper in plaats van twee referentiepunten (de vraagprijs en de maximale leennorm voor een hypotheek) nog een derde referentiepunt: de WOZ-waarde. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat consumenten een genuanceerder anker hebben in een stijgende markt en daardoor minder hoog overbieden.

Experimenteer met de invloed van de inrichting van de keuzeomgeving in het biedingsproces op het gedrag van de koper

Het kopen van een huis en het ontdekken van de juiste prijs is zoals gezegd een proces van het opdoen van informatie en je gedrag hierop aanpassen. Dit geldt voor zowel de koper als de verkoper. Consumenten zijn alleen vaak minder rationeel dan we denken en handelen vaak intuïtief en onbewust. De manier waarop zij informatie vergaren en hoe de keuzeomgeving ingericht is, heeft invloed op hun gedrag. We adviseren om te bekijken of de genoemde emoties van kopers te adresseren zijn in de keuzeomgeving van het biedingsproces. Er zou bijvoorbeeld geprobeerd kunnen worden om de koper door de inrichting van de keuzeomgeving gerust te stellen, door de angsten te benoemen of te ontkrachten.

Door middel van experimenten kunnen verschillende keuzeomgevingen tegen elkaar worden afgezet: bij welke keuzeomgeving zijn kopers minder geneigd om te overbieden? Voer daarvoor A/B-testen uit met een deel van de variabelen die genoemd zijn onder de omgevingsfactoren. Ook de motivatiefactoren hierna kunnen hiervoor worden gebruikt.

Verken de gedragseffecten van verschillende vormen van open en gesloten biedingen op de woningmarkt

Korevaar schrijft in zijn position paper over transparantie op de woningmarkt dat, hoewel het beeld niet eenduidig is, de meeste onderzoeken suggereren dat verkoop via openbare veilingen relatief meer oplevert in opgaande markten. Dat is dus gunstig voor de verkopende partij. In krimpende markten is het andersom. ¹⁰⁰ Ook vanuit de psychologie is onderzoek gedaan naar de effecten van verschillende biedingsystemen op consumenten. Het is echter lastig om deze daadwerkelijk te vertalen naar de huizenmarkt, omdat het kopen van een huis voor de meeste consumenten een bijzondere, emotionele en unieke aankoop is. ⁸² Ook Han & Strange geven aan dat de huizenmarkt een unieke markt is waarvoor niet zomaar de principes en werkingen van andere markten over te nemen zijn.

⁹⁹ Centerdata, UvA en Nibud (2020): Werkt de maximale leennorm bij hypotheeklen onbedoeld als een anker in consumentenkeuzes?

¹⁰⁰ Korevaar, M. (2021): Inbreng rondetafelgesprek transparantie bij bieden.

Wat kan het effect zijn van open biedingen ten opzichte van gesloten biedingen? Aan de ene kant kunnen open biedingen leiden tot 'herd behaviour'.¹⁰¹ Door dit kuddegedrag gaan kopers elkaar overbieden en stijgen de koopprijzen. Aan de andere kant kan transparantie de angst bij de consument weghalen om net onder het bod te zitten.⁸²

Gezien de verschillende signalen uit de literatuur, de unieke eigenschappen van de koop van een huis en het gewicht van situationele factoren is het verstandig om gerichte experimenten uit te voeren in de Nederlandse woningmarktsituatie. In deze experimenten kan bekeken worden hoe consumenten reageren op verschillende vormen van open biedingen. Welke vormen hebben een effect op het hoger bieden? En welke variabelen kunnen overbieden afremmen?

3. Motieven

Veel keuzes tijdens de aankoop van een woning worden niet enkel gemaakt op basis van rationele overwegingen. Er spelen ook factoren mee die meer gedreven zijn door emoties en/of heuristieken. Hieronder staan drie belangrijke factoren:

- *Emoties*
Mensen gaan niet alleen een grote financiële verantwoordelijkheid aan als ze een huis kopen, maar verplaatsen ook hun woonplek. Bieden op een woning gaat dan ook gepaard met zorgen en angsten. Consumenten kunnen bijvoorbeeld bang zijn om een huis mis te lopen (**verliesaversie**) of om net onder of ver boven het andere bod te zitten. Daarnaast speelt ook mee in hoeverre de koper zich emotioneel gebonden voelt aan de desbetreffende koopwoning en/of de buurt.
Checkvraag: wordt er bij processen en informatie genoeg rekening gehouden met de zorgen en angsten van consumenten?
- *Overoptimistisch*
Volgens Salzman & Zwinkels wordt een deel van de afwijking van rationele besluitvorming op de vastgoedmarkt veroorzaakt door overoptimistische gedachten bij de koper.¹⁰² Een voorbeeld van zo'n gedachte is het idee dat stijgende huizenprijzen voor altijd zullen blijven stijgen. Of het feit dat consumenten soms onvoldoende rekening houden met **financiële tegenslagen**, zoals wanneer ze hun baan verliezen of gaan scheiden.
Checkvraag: wordt er bij processen en informatie genoeg rekening gehouden met het eventuele overoptimisme van consumenten?
- *Gevoel van veiligheid/zekerheid*
Een huis bezitten is vaak gelinkt met een gevoel van fysieke veiligheid. Er zijn signalen dat er een sterk verband is tussen een **eigenaar zijn** van een huis en het hebben van het gevoel van veiligheid en privacy (Christie et al.; Saunders¹⁰³). Deze factor zal dus waarschijnlijk de wil van een consument versterken om een huis te kopen, ook als dit misschien prijstechnisch geen verstandige keuze is.
Checkvraag: wordt er voldoende rekening gehouden met het feit dat een consument wellicht niet de financieel verstandigste keuze zal maken?

¹⁰¹ Dholakia, U.M., K. Soltysinski (2001): Coveted or overlooked? The psychology of bidding for comparable listings in digital auctions. *Marketing Letters*, 12 (3), 225-237.

¹⁰² Salzman, D.A., R.C.J. Zwinkels (2013): Behavioural Real Estate. *Journal of Real Estate Literature*, Forthcoming.

¹⁰³ Saunders, P. (1990): A Nation of Homeowners (Unwin Hyman, London) SCC, 2000, 'Home truths: a report on research into the experiences of recent home buyers in Scotland', Scottish Consumer Council, Royal Exchange House, 100 Queen Street, Glasgow G1 3DN.

Onderwerpen voor de onderzoeksagenda



We zijn ons ervan bewust dat zaken zoals het renteklimaat en de schaarste waarschijnlijk de grootste invloed hebben op de huidige situatie op de woningmarkt. Er is echter nog relatief weinig bekend over gedragsinterventies op de woningmarkt. Wij denken dat het daarom goed zou zijn om deze inzichten te verkennen om te bezien wat de toegevoegde waarde hiervan kan zijn voor het beleid.

Determineer gedragsbepalers van consumenten op de woningmarkt

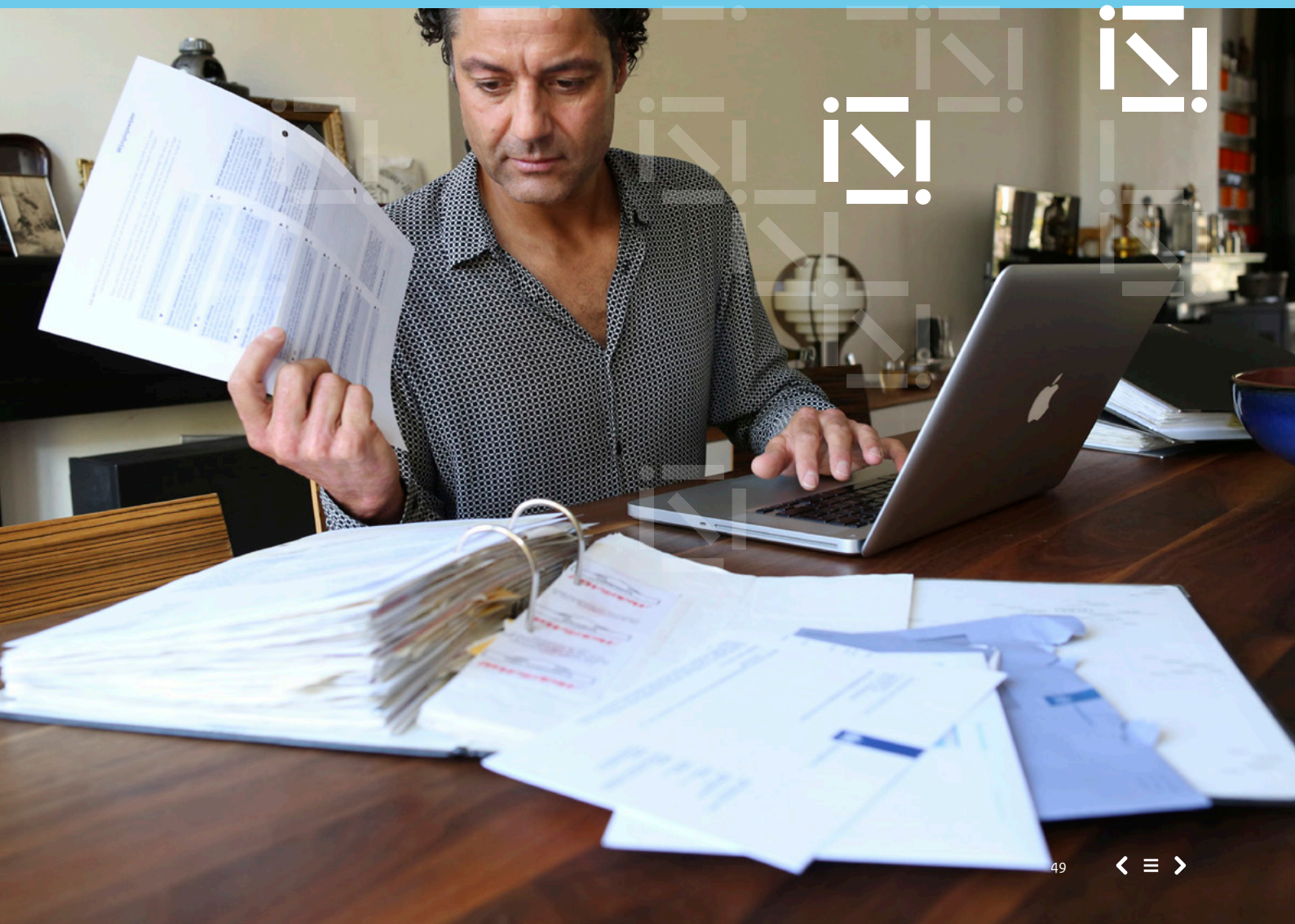
Onderzoek welke gedragsbepalers een rol spelen bij de keuzes van consumenten op de woningmarkt, en (indien gewenst) of en zo ja, hoe we die kunnen beïnvloeden.

Ontwerp en test interventies op basis van deze gedragsbepalers

Ontwerp bij nieuw beleid nieuwe interventies op basis van deze gedragsbepalers. En voer vervolgens gedragsexperimenten uit om te testen welke interventies werken. Gezien het unieke karakter van de woningmarkt bevelen wij aan om experimenten (A/B-testen) uit te voeren, waardoor echt duidelijk wordt wat in de Nederlandse markt wel of niet werkt.

05

Niet-gebruik van voorzieningen



Een aanzienlijk aantal mensen met lage inkomens in Nederland maakt geen gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen waarop zij recht hebben. Dit kan financiële stress veroorzaken en versterken en ten koste gaan van hun fysieke en mentale welzijn. Uit gedragsonderzoek blijkt dat niet-gebruik lang niet altijd een bewuste keuze is, maar ook kan voortvloeien uit beperkte kennis, beperkt begrip en/of beperkt doenvermogen. Gebruik kan worden bevorderd via gedragsinterventies, zoals: mensen actief attenderen op voorzieningen waar zij recht op hebben en zorgen dat de aanvraagprocedures minder complex zijn. Om het niet-gebruik sterker terug te dringen zijn stelselwijzigingen nodig.

Aanleiding: inkomensondersteuning blijft onbenut

Mensen in Nederland maken niet altijd gebruik van de toeslagen en andere inkomensondersteuning waar zij recht op hebben.^{104, 105} Er blijven dus voorzieningen onbenut. Deze kwestie staat steeds meer in de maatschappelijke en politieke schijnwerpers. We hebben namelijk meer oog gekregen voor het beperkte **doenvermogen** van mensen en de negatieve invloed van factoren zoals armoede, financiële stress en life events daarop.¹⁰⁶ Centraal hierbij staat het inzicht dat burgers en ondernemers – zelfs wanneer ze goed weten wat ze zouden moeten doen – niet altijd het doenvermogen hebben om de benodigde acties te ondernemen.

Juist in situaties van armoede, financiële stress en life events zijn mensen vaker aangewezen op overheidsvoorzieningen. Daarom kan het problematisch zijn wanneer het aanvragen en gebruikmaken van deze voorzieningen een te groot beroep doet op hun beperkte doenvermogen. In een recente motie van Grinwis c.s.¹⁰⁷ wordt de regering verzocht zich extra in te spannen om het niet-gebruik terug te dringen en hierbij toeslaggerechtigden actiever te benaderen – en dus minder uit te gaan van hun **zelfredzaamheid**.

In dit hoofdstuk schetsen we de oorzaken van niet-gebruik en de mogelijkheden om het niet-gebruik terug te dringen. Eerst zetten we op een rij wat bekend is over de omvang van niet-gebruik en de gevolgen ervan.

De omvang van niet-gebruik

Tabel 1 geeft een overzicht van de omvang van niet-gebruik van diverse voorzieningen. De schattingen over toeslagen zijn enigszins gedateerd; ze zijn afkomstig uit het eerste Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen uit 2019 en hebben betrekking op de jaren daarvoor. Gezien de recente ontwikkelingen rondom de kinderopvangtoeslagaffaire is het voorstelbaar dat het niet-gebruik de afgelopen tijd is gestegen. Mensen kunnen als gevolg van de affaire minder vertrouwen hebben gekregen in de overheid en in het toeslagenstelsel, en hun angst om achteraf toeslagen te moeten terugbetalen kan groter zijn geworden.

¹⁰⁴ Ministerie van Financiën: Rapport deelonderzoek 1 IBO toeslagen - Kamerstuk - Rijksoverheid.nl. Ministerie van Algemene Zaken, 21 november, 2019. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/21/rapport-deelonderzoek-1-ibo-toeslagen>.

¹⁰⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021): Niet-gebruik van de Algemene Bijstand; een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak.

¹⁰⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017): Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97.

¹⁰⁷ [Kamerstukken II, 2021/22, 35925](#).

Tabel 1: Schattingen van het niet-gebruik van landelijke voorzieningen

Voorziening	Schatting niet-gebruik	Heeft betrekking op jaar
Kindgebonden budget	12%	2015
Kinderopvangtoeslag	4-5%	2018
Huurtoeslag	9%	2016
Zorgtoeslag	10%	2015
Aanvullende studiebeurs	24%	2018
Algemene bijstand	35%	2018

Het niet-gebruik van deze voorzieningen ligt dus tussen 4 en 35%. In de meeste gevallen is het niet-gebruik hóger wanneer het bedrag waarop mensen recht hebben láger is. Een voorbeeld van de huurtoeslag: in 2015 maakte naar schatting 61% van de huishoudens die recht hadden op maximaal €250, hiervan geen gebruik. Het niet-gebruik was daarentegen 6% bij huishoudens die recht hadden op meer dan €3.000. Hieruit is af te leiden dat niet-gebruik gedeeltelijk voortvloeit uit **rationele, economische afwegingen**: voor huishoudens met hogere inkomsten en/of een groter vermogen levert het minder op om een voorziening aan te vragen, zowel in absolute als relatieve zin. Tegelijkertijd: het percentage niet-gebruik bij groepen die recht hebben op relatief hoge bedragen, is nog altijd aanzienlijk. Dit suggereert dat niet-gebruik ook deels **onbewust en/of onbedoeld** voorkomt.

Voor sommige landelijke voorzieningen zijn geen schattingen bekend van het niet-gebruik, zoals voor de IOAW/IOAZ (inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of gewezen zelfstandigen). Naar het niet-gebruik van gemeentelijke voorzieningen in het kader van de Participatiewet is weinig onderzoek gedaan. Bij gemeentes die dit wel hebben laten onderzoeken, is het beeld zeer gevarieerd. Het niet-gebruik voor de Collectieve Zorgverzekering ligt tussen de 40% en 50%. De stadspas wordt in Utrecht door 93% van de rechthebbenden niet aangevraagd, terwijl dit percentage lager ligt in Amsterdam (70%) en in Den Haag (81%). Bij de Individuele Inkomensvoorziening is het niet-gebruik in Utrecht 2% en in Den Haag 25%. De kindbonnen en de scholierenvergoeding in Amsterdam kennen het hoogste niet-gebruik: 75% respectievelijk 83%.¹⁰⁸

De gevolgen van niet-gebruik

Op macroniveau betekent niet-gebruik dat voorzieningen hun doelstelling van gerichte inkomensondersteuning deels niet behalen. Dit kan ten koste gaan van de legitimiteit van zulke voorzieningen. De overheidsuitgaven vallen lager uit, maar de problemen die uit niet-gebruik voortvloeien kunnen tot weer andere kosten leiden. Daarnaast kan niet-gebruik bijdragen aan de instandhouding van **armoede en ongelijkheid**. Overigens is niet bekend hoe groot de effecten zouden zijn op armoede en inkomensongelijkheid als er geen niet-gebruik meer zou zijn.

Op microniveau betekent niet-gebruik dat mensen geld mislopen. Dit kan financiële stress veroorzaken en versterken, vooral bij mensen die al een laag inkomen hebben. Voor hen kan een inkomensvoorziening het verschil maken tussen wel en niet kunnen rondkomen, of tussen wel of geen buffer kunnen opbouwen voor onverwachte tegenvallers. Niet-gebruik kan daarmee **financiële stress vergroten**. Zulke stress kan weer negatieve effecten hebben op welzijn, gezondheid en gedrag. Zo kunnen armoede, stress en mentale problemen elkaar versterken.^{109, 110, 111}

¹⁰⁸ Gemeente Amsterdam: Armoedemonitor 2018; Gemeente Den Haag: Armoedemonitor 2016; Gemeente Utrecht: Armoedemonitor Utrecht 2017; Gemeente Zwolle: Armoedemonitor Zwolle 2018.

¹⁰⁹ Mani, A., et al. (2013): Poverty Impedes Cognitive Function. *Science* 341, no. 6149: 976–80.

¹¹⁰ Haushofer, J., E. Fehr (2014): On the Psychology of Poverty. *Science* 344, no. 6186: 862–67.

¹¹¹ Adamkovič, M., M. Martončík (2017): A Review of Consequences of Poverty on Economic Decision-Making: A Hypothesized Model of a Cognitive Mechanism. In: *Frontiers in Psychology*, vol. 8.

Huidig beleid: veel inzicht in oorzaken van niet-gebruik

De laatste tien jaar heeft gedragswetenschappelijk onderzoek nieuwe inzichten geboden in de oorzaken van niet-gebruik. Psychologen en gedragseconomen hebben met veldexperimenten het causale effect van interventies getest en daarmee meer zicht gekregen op hoe factoren zoals kennis, doenvermogen en diverse psychologische drempels het niet-gebruik beïnvloeden.^{112, 113, 114} Ook is er meer aandacht gekomen voor het feit dat administratieve rompslomp (gedefinieerd als 'de ervaring van het individu dat beleid belastend is') zwaarder weegt voor mensen met een laag doenvermogen en daardoor ongelijkheid versterkt.^{115, 116}

Al dit onderzoek heeft meer begrip opgeleverd van de oorzaken van niet-gebruik. In de volgende paragraaf brengen wij alle factoren die mogelijk een rol spelen bij niet-gebruik, in één model bij elkaar. We focussen hierbij vooral op internationaal (gedrags)wetenschappelijk onderzoek over niet-gebruik.

Daarnaast zijn er ook inzichten over niet-gebruik uit onderzoek in Nederland. Vanaf de invoering van het toeslagenstelsel in 2005 zijn daar verschillende onderzoeken naar gedaan:

- Het SCP¹¹⁷ bracht vijftien jaar geleden voor het eerst mogelijke oorzaken van niet-gebruik van voorzieningen in Nederland in kaart. Zij concludeerden dat de kennis en **gepercipieerde rechten** de belangrijkste oorzaken waren van niet-gebruik. Een aanzienlijk deel gaf aan het bedrag niet de moeite waard te vinden of te verwachten de voorziening niet of slechts korte tijd nodig te hebben. Verder speelden de transactiekosten die ze verwachtten een rol. Mensen vonden het moeilijk de formulieren in te vullen. Stigma was relatief hoog, maar leek geen rol te spelen bij wel of niet aanvragen.
- SEO¹¹⁸ onderzocht in opdracht van het ministerie van SZW de oorzaken van het niet-gebruik van verschillende landelijke en gemeentelijke regelingen. De belangrijkste factoren waren volgens hen: onbekendheid met de regelingen, denken niet in aanmerking te komen, angst voor terugbetaling, problemen om regelingen aan te vragen (bijvoorbeeld omdat ze de regie op het leven verloren zijn en bezig zijn met overleven).
- De Inspectie SZW concludeerde in een onderzoek dat administratieve rompslomp, schaamte, een negatieve verwachting over de toekenning van de aanvraag en **complexiteit** oorzaken zijn van het niet-gebruik van de algemene bijstand.¹¹⁹
- Tempelman en Houkes-Hommes¹²⁰ onderzochten het niet-gebruik van huurtoeslag en stelden vast dat **transactiekosten** hierbij een belangrijke rol spelen. Ze zagen ook dat de groep met het laagste inkomen relatief vaak huurtoeslag liet liggen.
- Simonse et al.¹²¹ koppelden in het LISS-panel een vragenlijst over mogelijke factoren van niet-gebruik aan het daadwerkelijke gebruik van twee toeslagen: zorgtoeslag en kindgebonden budget. Zij zagen dat voor beide toeslagen het gepercipieerde recht de belangrijkste factor was. Voor zorgtoeslag speelden daarnaast executieve functies, sociale steun, angst voor terugbetalingen, financiële stress en stigma een kleine, maar niet te verwaarlozen rol. Voor kindgebonden budget waren dit financiële

¹¹² Bhargava, S., D. Manoli (2015): Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. *American Economic Review* 105, no. 11: 3489–3529.

¹¹³ Deshpande, M. and Y. Li (2019): Who is screened out? Application costs and the targeting of disability programs. *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4: 213–48.

¹¹⁴ Finkelstein, A., M.J. Notowidigdo (2019): Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP.

¹¹⁵ Moynihan, D.P., P. Herd, H. Harvey (2015): Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, no. 1: 43–69.

¹¹⁶ Herd, P., et al. (2013): Shifting Administrative Burden to the State: The Case of Medicaid Take-Up. *Public Administration Review* 73, no. 51: 569–81.

¹¹⁷ Wildeboer Schut, J.M., S. Hoff (2007): Geld op de plank. SCP.

¹¹⁸ Tempelman, C., A. Houkes-Hommes, J. Prins (2014): Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. SEO.

¹¹⁹ Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015): Hobbels op weg naar inkomensondersteuning. Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen.

¹²⁰ Tempelman, C., A. Houkes-Hommes (2016): What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits? *Review of Income and Wealth* 62, no. 4: 685–705.

¹²¹ Simonse, O., et al.: Predictors of Welfare Participation for Health Care Benefits and Child Support Benefits in The Netherlands. n.d.

stress en stigma. Voor beide toeslagen deed zich die financiële stress vooral voor bij mensen met een laag inkomen. Kennis over toeslagen was geen factor bij niet-gebruik.

- In een kwalitatieve studie interviewden Simonse et al.¹²² ruim twintig mensen met een laag inkomen die recht hebben op toeslagen (zie het kader hierna). Zij zagen dat de **angst voor terugbetalen** een belangrijke reden is waarom deze groep geen toeslagen gebruikt. Vooral mensen met een laag, fluctuerend inkomen, zoals kleine ondernemers, gaven aan dat zij vanwege een terugvordering in het verleden niet langer gebruik maakten van toeslagen. Daarnaast speelde wantrouwen mee jegens de overheid en de Belastingdienst.

Psychologische drempels in de praktijk: twee voorbeelden

Peter (74 jaar) is de pensioengerechtigde leeftijd ruimschoots gepasseerd. Maar om rond te komen werkt hij nog steeds als schilder in het bedrijf van zijn zoon. Hij vertelt ons dat hij geen huur- en zorgtoeslag aanvraagt, omdat hij in het verleden een keer een groot bedrag heeft moeten terugbetalen. Een soortgelijk verhaal vertelt Anna, een 55-jarige zelfstandige medisch pedicure. Ook zij heeft in het verleden een terugbetaling moeten doen en heeft geen zin meer in die stress. Ze leent liever geld van haar zus. Zo heeft ze onlangs €600 geleend voor de studie van haar zoon.¹²³

Binnen al dit onderzoek staat het individu of het huishouden centraal. Hiermee suggereren we niet dat de verantwoordelijkheid voor niet-gebruik primair bij het individu ligt. Integendeel: de drempels die individuele huishoudens ervaren, komen vooral voort uit de manier waarop het systeem van voorzieningen is ingericht. Deze zijn weer het gevolg van politieke, beleidsmatige en uitvoerings-technische keuzes.

Niet-gebruik van voorzieningen als gedragsveranderingsvraagstuk

De verschillende oorzaken van niet-gebruik kunnen worden ingedeeld met het COM-B-model van Michie, Van Stralen en West¹²⁴, zoals dat in het inleidend hoofdstuk is toegelicht. In figuur 7 is het COM-B-model toegespitst op niet-gebruik van voorzieningen.

1. Capaciteiten

Aandacht

Iemand moet zich bewust zijn van een voorziening om er gebruik van te kunnen maken. Alleen kennis hebben is hiervoor niet genoeg. In de eerste plaats laat sociaalpsychologisch onderzoek zien dat kennis niet alleen aanwezig moet zijn, maar ook **salient** (opvallend) wil die gedrag beïnvloeden.¹²⁵ In de tweede plaats laat onderzoek zien dat mensen die financiële schaarste ervaren, hun aandacht richten op de directe noden. Andere dingen liggen dan buiten de ‘aandachtstunneel’.¹²⁶ In de derde plaats laat gedragsonderzoek zien dat als je de aandacht vestigt op het recht op een voorziening, het gebruik van die voorziening omhoog gaat.¹¹¹

¹²² Simonse, O., et al.: Social Security or Insecurity? The Experience of Financially Vulnerable Households with Welfare Participation. n.d.

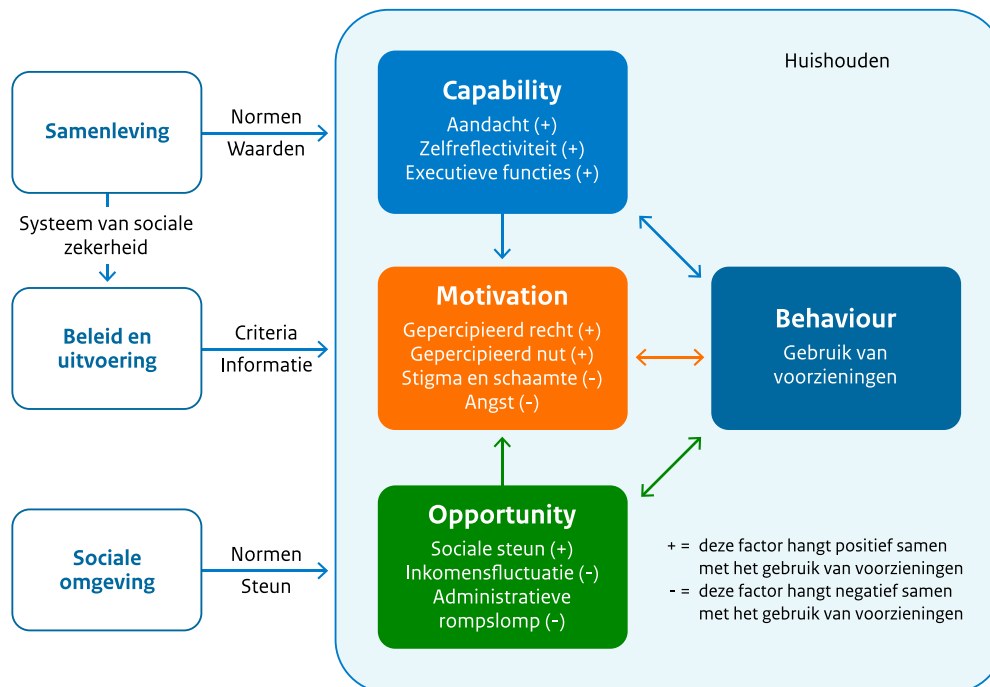
¹²³ De namen zijn gefingeerd, maar de verhalen zijn echt. Ze werden ons verteld tijdens het kwalitatieve onderzoek op de Haagse Markt naar het niet-gebruik van toeslagen.

¹²⁴ Michie, S., M.M. van Stralen, R. West (2011): The Behaviour Change Wheel: A New Method for Characterising and Designing Behaviour Change Interventions. *Implementation Science* 6, no. 1: 42.

¹²⁵ Higgins, E.T. (1996): Activation: Accessibility, and Salience. *Social Psychology: Handbook of Basic Principles*, 133–68.

¹²⁶ Mullainathan, S., E. Shafir (2013): *Scarcity: Why having too little means so much*. Times Books, Macmillan and Henry Holt.

Figuur 7. Factoren die het gebruik van voorzieningen bepalen, gebaseerd op het COM-B-model



Zelfeffectiviteit

Zelfeffectiviteit betekent in onze context iemands geloof dat hij of zij in staat is om met succes voorzieningen aan te vragen. Onze stelling is dat mensen die **zichzelf niet in staat achten** om veeleisende aanvraagprocedures te doorlopen en die menen dat het te ingewikkeld voor ze is om uit te zoeken waar ze precies recht op hebben, er niet eens aan zullen beginnen. Er is nog geen empirisch onderzoek naar de rol van zelfeffectiviteit bij het gebruik van voorzieningen, maar vanuit de theorie lijkt zo'n rol waarschijnlijk.¹²⁷

Executieve functies

Deelname aan sociale zekerheid vergt **mentale inspanning**, vooral bij voorzieningen die complex zijn en veel administratieve rompslomp met zich meebrengen. Om voorzieningen aan te vragen en wijzigingen door te geven heb je ook het vermogen nodig om door te zetten, en met tegenslagen en negatieve emoties om te gaan. Recent onderzoek laat zien dat stress, bijvoorbeeld door armoede, onzekerheid of grote levensgebeurtenissen, kan leiden tot tunnelvisie en een reductie van mentale capaciteiten en doenvermogen.^{108, 128}

2. Omstandigheden

Administratieve rompslomp

Dit is de mate waarin het hele proces van aanmelding een **belasting** vormt voor het huishouden.¹¹⁵ Transactiekosten, leerkosten en nalevingskosten kunnen hier onderdeel van zijn. Het gaat hierbij vooral om de verwachte administratieve rompslomp, meer nog dan de daadwerkelijke tijd of moeite die een huishouden moet spenderen (al correleren deze twee vermoedelijk wel).

¹²⁷ Bandura, A. (1997): Self-Efficacy: The Exercise of Control. W.H. Freeman and Company.

¹²⁸ Christensen, J., L. Aaroe, M. Baekgaard, P. Herd, D.P. Moynihan (2020): Human capital and administrative burdens. The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Admin Rev.*; 80(1):127-36.

Sociale steun

Het is waarschijnlijk dat hulp uit de sociale omgeving het gebruik van voorzieningen bevordert. Hulp kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld een vriend die helpt bij de aanmelding of een hulpverlener die op het bestaan van een regeling wijst. Als mensen in de omgeving gebruik maken van voorzieningen, kan dit bovendien het stigma reduceren. Er is enig empirisch bewijs voor de invloed van **hulp uit de omgeving** op het gebruik van voorzieningen.^{129, 130, 131}

Inkomensfluctuatie

Als iemands inkomen fluctueert is het moeilijker om uit te rekenen of hij of zij recht heeft op voorzieningen. Daarnaast betekent het extra moeite om wijzigingen door te geven. Ook kan het zijn dat de angst voor een terugvordering groter is bij wie een wisselend inkomen heeft. Vanuit theoretisch perspectief zijn er dus diverse redenen om aan te nemen dat inkomensfluctuatie een negatief effect heeft op niet-gebruik. Maar het empirisch bewijs is vooral indirect. Berkhout et al. zien bijvoorbeeld dat **zelfstandigen** minder gebruik maken van toeslagen dan werknemers.¹³²

3. Motieven

Gepercipieerd recht

Het gepercipieerde recht op een voorziening is een voordehandliggende factor die positief bijdraagt aan gebruik van voorzieningen. Dit wordt al vroeg in onderzoeken onderkend.¹³³ Huishoudens die verwachten niet in aanmerking komen voor een voorziening, zullen minder geneigd zijn de moeite te doen om informatie op te zoeken en uit te zoeken hoe het precies zit.

Gepercipieerd nut

Als huishoudens meer nut verwachten van een voorziening, bijvoorbeeld omdat zij die nodig hebben om rond te komen, zullen ze eerder geneigd zijn om de voorziening aan te vragen. Economische studies laten dan ook consequent zien dat niet-gebruik samenhangt met de **hoogte** van het inkomen en de hoogte van het bedrag waarop iemand recht heeft.¹³¹

Stigma en schaamte

Stereotypes die kleven aan het gebruik van voorzieningen, kunnen mensen weerhouden van dat gebruik. Ze kunnen zich ervoor schamen om afhankelijk te zijn van sociale zekerheid, of om gezien te worden als lui, arm of incompetent. Onderzoek laat zien dat de rol van stigma afhangt van de culturele context, het type voorziening en de karakteristieken van de deelnemers.^{134, 135} Wildeboer Schut concludeerde dat stigma van deelname aan sociale zekerheid vrij groot was, maar dat dit niet leidde tot niet-gebruik.¹¹⁶ Tempelman interviewde professionals uit het sociale domein en concludeerde dat stigma wellicht een rol speelt bij gemeentelijke voorzieningen (zoals bijstand), maar niet bij landelijke voorzieningen (zoals toeslagen).¹¹⁷

Angst voor terugbetalingen

Niet-gebruik kan ook in de hand worden gewerkt door angst en zorgen over mogelijke terugbetalingen en boetes, zoals het kader met voorbeelden illustreerde. Dit speelt vooral onder lagere inkomensgroepen.^{136, 137, 138}

¹²⁹ Bertrand, M., S. Mullainathan, E. Shafir (2004): A Behavioral Economics View of Poverty. *American Economic Review*.

¹³⁰ Rege, M., K. Telle, M. Votruba (2012): Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing. *The Scandinavian Journal of Economics* 114, no. 4: 1208–39.

¹³¹ Mood, C. (2004): Social Influence Effects on Social Assistance Reciprocity. *Acta Sociologica* 47, no. 3: 235–51.

¹³² Berkhout, E.E., P.M. Koot, N.M. Bosch (2019): Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. CPB.

¹³³ Kerr, S.A. (1982): Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. *Soc. Pol.* 11, no. 4: 505–17.

¹³⁴ Feagin, J.R. (1972): America's Welfare Stereotypes. *Social Science Quarterly* 52, no. 4: 921–33.

¹³⁵ Horan, P.M., P.L. Austin (1974): The Social Bases of Welfare Stigma. *Social Problems* 21, no. 5: 648–57.

¹³⁶ Garthwaite, K. (2014): Fear of the Brown Envelope: Exploring Welfare Reform with Long-Term Sickness Benefits Recipients. *Social Policy & Administration* 48, no. 7: 782–98.

¹³⁷ Reeves, A., R. Loopstra (2017): 'Set up to Fail'? How Welfare Conditionality Undermines Citizenship for Vulnerable Groups 16, no. 2: 327–38.

¹³⁸ Wright, S., D.R. Fletcher, J. McNeill (2020): Punitive Benefit Sanctions, Welfare Conditionality, and the Social Abuse of Unemployed People in Britain: Transforming Claimants into Offenders? *Social Policy & Administration* 54, no. 2: 278–94.

Beleidsaanbevelingen



Overheden en beleidsmakers kunnen de opgedane inzichten over de oorzaken inzetten om niet-gebruik terug te dringen. Belangrijk is om die interventies te testen. Er zijn diverse gedragstechnieken mogelijk binnen de kaders van het huidige toeslagen- en voorzieningenstelsel. We denken aan het volgende:

Attendeer mensen op de voorzieningen

Informeer mensen over en wijs ze op hun eventuele recht op voorzieningen en het geld dat zij mislopen door deze voorzieningen niet te gebruiken. Zo zijn zichtbaarheid en aandacht te vergroten. Zie het OCW-experiment hieronder voor een voorbeeld.

Vergroot de begrijpelijkheid en doenlijkheid van het aanvraagproces

Maak het aanvraagproces eenvoudiger en begrijpelijker en vergroot ook het (gepercipieerde) gemak van het proces om de voorzieningen aan te vragen. Zie het OCW-voorbeeld hieronder.

Speel in op psychologische factoren rond gebruik van voorzieningen

Dit kan bijvoorbeeld door de angst voor terugbetalingen te reduceren en door het toeslaggebruik te destigmatiseren. Zie ook hier het OCW-voorbeeld.

Zulke technieken zijn recentelijk succesvol ingezet om het niet-gebruik van de aanvullende studiebeurs onder Nederlandse studenten terug te dringen. Circa een kwart van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs heeft zo'n beurs niet aangevraagd terwijl ze daar wel recht op hebben.¹³⁹ Het ministerie van OCW heeft in 2021 daarom een experiment gedaan. Dit was gericht op een groep van circa 22.000 potentieel aankomende studenten die begin mei nog geen aanvraag voor de aanvullende beurs hadden gedaan en die al bekend waren bij DUO vanwege een aanvraag voor de 18+-toelage voor scholieren. Een deel van deze studenten werd per e-mail geattendeerd op het feit dat zij mogelijk recht hadden op de aanvullende beurs. In sommige van deze e-mails werd hierbij ook ingespeeld op de mogelijke leenangst en/of de gepercipieerde complexiteit van de aanvraag. Twee maanden na deze interventie bleek dat bij de studenten die een bericht hadden gekregen, het percentage aanvragen 2,7-4,7 procentpunt hoger lag dan in de controlegroep. Van de verschillende varianten van de e-mail blijkt de combinatie van gedragsinterventies het meest effectief te zijn. Deze resultaten laten zien dat niet-gebruik van de aanvullende beurs veroorzaakt wordt door zowel gebrekkige kennis, als angst voor terugbetalingen en de gepercipieerde complexiteit van het aanvraagproces.¹⁴⁰

Ook in internationaal verband zijn er succesvolle pilots gedaan waarbij gedragstechnieken zijn ingezet om niet-gebruik van voorzieningen te reduceren. Een mooi voorbeeld is een recent veldexperiment van Finkelstein en Notowidigdo. Hierbij kregen lage inkomensgroepen in de Verenigde Staten informatie over en/of hulp bij het aanmelden voor een voedselbonnenprogramma. Deze combinatie van informatie en hulp leidde tot ruim 10% afname in niet-gebruik.

¹³⁹ CPB (2020): Niet-gebruik van de aanvullende beurs. CPB-Notitie.

¹⁴⁰ Behavioural Insights Network Nederland (2021): Minder studenten die aanvullende beurs laten liggen. In: *Rijk aan gedragsinzichten editie 2021*.

Het toepassen van gedragstechnieken is echter niet altijd effectief. Zo deden Linos et al.¹⁴¹ een aantal grootschalige veldexperimenten in de Verenigde Staten waarbij verschillende nudges werden ingezet om het gebruik te stimuleren van een belastingteruggaaf voor lagere inkomensgroepen. Mensen werden per brief of sms geïnformeerd over deze teruggaaf maar moesten vervolgens wel zelf belastingaangifte doen om hiervan gebruik te maken. Deze nudges hadden geen significant effect op het gebruik. De auteurs vermoedden dat dit kwam omdat de belastingaangifte vrij veel vergt van de denk- en doenvermogens van mensen, en dat meer substantiële hulp nodig is om mensen over deze drempels te helpen. Bijvoorbeeld door hulp te bieden bij de belastingaangifte en hen zo in staat te stellen deze voorziening te gebruiken.

Onderwerpen voor de onderzoeksagenda



Toepassing van gedragsinzichten kan dus nuttig zijn, maar succes is niet gegarandeerd. Het is daarom belangrijk gedragsinterventies te testen en de beperkingen te erkennen. In sommige gevallen zullen meer fundamentele aanpassingen of beleidswijzigingen nodig zijn om niet-gebruik terug te dringen. We zien twee structuurwijzigingen die om nader onderzoek vragen.

Structurele hervorming van de financiering

Eén manier om niet-gebruik terug te dringen of zelfs ongedaan te maken is het structureel hervormen van de wijze waarop voorzieningen worden gefinancierd. Een voorbeeld is het voorstel om de kinderopvangtoeslag af te schaffen en de kinderopvang publiek te financieren. Hiermee zou het niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag automatisch verdwijnen. Deze oplossingsrichting wordt onder andere verder verkend en uitgewerkt in de rapportage 'Alternatieven voor het toeslagenstelsel' en de scenariostudie 'Vormgeving Kindvoorzieningen'.¹⁴²

Andere toekenning van voorzieningen

Daarnaast kan ook gedacht worden aan automatische toekenning van voorzieningen. Dit gebeurt nu onder andere bij het kindgebonden budget. Wanneer mensen al een andere toeslag ontvangen en vervolgens een kind krijgen, wordt dit budget automatisch toegekend. Ook bij sommige andere toeslagen en voorzieningen is een vergelijkbare methodiek mogelijk. Deze aanpak lijkt het meest geschikt voor toeslagen en voorzieningen waarbij relatief eenvoudig kan worden ingeschat/vastgesteld of mensen hier recht op hebben, zoals de zorgtoeslag.

Een variant hierop is het toepassen van een default waarbij mensen automatisch een bepaalde voorziening krijgen – wanneer ze aan de voorwaarden voldoen – *tenzij* ze actief aangeven dat ze deze niet willen. Deze aanpak is in verschillende settings succesvol gebleken, bijvoorbeeld om Amerikanen meer te laten sparen voor hun pensioen¹⁴³ en om Nederlandse studenten minder te laten lenen.¹⁴⁴

Bij zo'n defaultsystematiek bestaat wel een risico: mensen die geen recht blijken te hebben en die de automatische aanvraag niet stoppen, moeten de ontvangen gelden later terugbetalen. Dit probleem hangt samen met de voorschottensystematiek binnen het huidige toeslagenstelsel. Er zijn in de genoemde studie naar alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel diverse voorstellen gedaan om deze voorschottensystematiek te vervangen, bijvoorbeeld door toeslagen te baseren op het inkomen van twee jaar geleden (de zogeheten 't-2-variant').

¹⁴¹ Linos, E., et al. (2020): Can Nudges Increase Take-up of the EITC? Evidence from Multiple Field Experiments. National Bureau of Economic Research.

¹⁴² Ministerie van Financiën (2020): Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel.

¹⁴³ Madrian, B.C., D.F. Shea (2001): The Power of Suggestion: Inertia in 401 (k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics* 116, no. 4: 1149–87.

¹⁴⁴ Behavioural Insights Network Nederland (2017): Rijk aan gedragsinzichten editie 2017.

Colofon

Februari 2022

Dit rapport is een uitgave van alle ministeries gezamenlijk, verenigd in het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL). BIN NL geeft dit rapport uit op eigen initiatief.

BIN NL is een samenwerkingsverband van alle ministeries voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid, uitvoering, toezicht en communicatie. Het is bedoeld voor het uitwisselen van kennis en ervaring.

Voor meer informatie over deze uitgave kunt u mailen naar binnl@minezk.nl.

Auteurs: Mareille de Bloois (ACM), Thomas Dirkmaat (EZK), Amber van Druuten (EZK), Job Harms (Financiën), Jessanne Mastop (ACM), Marit van de Mortel (OCW), Robin Mulder (OCW), Ratna Raghoobar (BZK), Tim Schokker (OCW), Olaf Simonse (Financiën), Karin van der Sluis (OCW), Marc van der Steeg (OCW), Evelien van de Veer (EZK), Danilo Vlaming (Financiën).

Met speciale dank aan alle mensen die vanuit hun deskundigheid met ons hebben meegedacht.

Productiebegeleiding: Manoe Mesters. Redactie: Jeanine Mies. Vormgeving: VormVijf.

Fotografie: Mediatheek van de Rijksoverheid.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

E binnl@minezk.nl

Februari 2022