Vrij Nederland, 68, 9, 76-79, 3/3/2007

Essay Waarom regels ons vertrouwen ondermijnen

De wortel, de stok, en de ondergang van het fatsoen

Normen en waarden-prediker Balkenende bevocht in zijn eerste kabinetten inefficiëntie met marktprikkels en corrigerende belastingen en boetes. Daarmee ondermijnde hij juist het normbesef van burgers. Wie door het hanteren van de wortel en de stok een samenleving ontwerpt voor de calculerende burger, maakt fatsoen tot een zaak van berekening. En dat terwijl volgens recent economisch onderzoek juist onze eigen, niet door financiële prikkels beïnvloede motivatie vaak tot efficiënte uitkomsten leidt. Een gemiste kans dat hier niets van terug te vinden is in het christelijk-sociale regeerakkoord.

Door Joël van der Weele en Rick van der Ploeg

Een experiment in tien kinderdagverblijven in Haifa deed in 2000 veel stof opwaaien in de economische wetenschap. De onderzoekers Uri Gneezy van de universiteit van Haifa en Aldo Rustichini van de universiteit van Tilburg maten gedurende enkele weken het aantal malen dat ouders hun kinderen te laat ophaalden. Vervolgens stelden ze een boete in voor laatkomers. Tot hun verbazing steeg het aantal ouders dat hun kinderen te laat oppikte aanzienlijk. Voor veel economen waren deze resultaten schokkend. De meeste economen gaan immers uit van de homo economicus, de rationele mens die keuzes maakt om zijn verlangens zo goed mogelijk te vervullen. De eerste reactie was om de resultaten te wantrouwen. De studie is echter door vele experts binnenste buiten gekeerd en er was niets op aan te merken.
Psychologen waren minder verbaasd. Zij kennen dit effect al langer. De theorie erachter is dat mensen in veel van hun handelingen gedreven worden door ‘intrinsieke motivatie’. Deze bestaat uit psychologische variabelen als normbesef,

vertrouwen, naastenliefde, interesse of patriottisme. Wanneer nu van buiten een prikkel wordt toegevoegd, kan deze de plaats van de intrinsieke motivatie innemen. Als men niet te hard met de stok slaat of met de wortel zwaait, is de externe prikkel relatief laag. Die kan dan zwakker zijn dan de eigen motivatie. Het gevolg is dat het sociaal gewenste gedrag afneemt.

Regels ondermijnen het vertrouwen

Dat economen zich tot voor kort zelden met intrinsieke motivatie en normen en waarden bezighielden, is niet zo vreemd. Zij zijn immers van huis uit niet zo geïnteresseerd in de innerlijke bespiegelingen van de mens. Beleidsmakers kunnen er echter niet aan voorbij gaan. Een alledaags voorbeeld.

Ook hondenbezitters houden van een schone straat. Ze hebben uit zichzelf een aandrang om hun honden op discrete plekken hun behoefte te laten doen, of deze anders zelfs op te ruimen. Met de invoering van de hondenbelasting kregen veel hondenuitlaters het idee ‘Ik betaal er nu voor, dus dan mag de gemeente het opruimen’. Het gevolg was meer hondenpoep op straat, hogere kosten van gemeentelijke schoonmaakwerkzaamheden en een toegenomen irritatie van stadgenoten. Aldus toonden CPB-onderzoekers aan in de studie *Meer hondenontlasting door hondenbelasting*.

Prikkels kunnen ook het vertrouwen van burgers in elkaar aantasten. De eigen motivatie van veel mensen om hun bijdrage te leveren aan de maatschappij is gebaseerd op het idee dat anderen hetzelfde doen. Zo is de mate waarin mensen geloven dat andere mensen hun belasting ontduiken een van de belangrijkst determinanten van de mate waarin ze zelf de belasting ontduiken. Dit effect is veel belangrijker dan de hoogte van de straf op belastingontduiking of de kans om gepakt te worden. Niemand wil de enige sukkel zijn die belasting betaalt. Goede doelen halen meer geld op als ze mensen laten geloven dat anderen ook veel geven. Bram de Swaan benadrukte al in zijn studie naar de oorsprong van de welvaartsstaat de rol van de priester die de mensen overtuigt dat iedereen bijdraagt aan de armenzorg.

Strenge regels kunnen op verschillende manieren invloed hebben op dit vertrouwen. Ten eerste geven ze de mensen een signaal over wat anderen doen. Burgers krijgen het gevoel dat de strengheid ‘blijkbaar nodig’ is. De anderen houden zich niet aan de regels, waarom zou ik me er dan aan houden als ik denk dat ik ermee weg kom? Als zo’n mentaliteit de overhand krijgt, wordt het handhaven van de wet een stuk kostbaarder.
Een tweede manier waarop economische prikkels vertrouwen ondermijnen, is dat ze mensen ontmoedigen om wederkerige relaties op te bouwen. De economen Fehr, Gächter en Kirchsteiger onderzochten in een experimentele situatie wat de effectiviteit van verschillende soorten arbeidscontracten is. In de ene experimentele situatie sluiten mensen een contract af waarin de hoeveelheid werk vaststaat en een straf wordt uitgedeeld als werknemers minder doen dan deze vastgestelde hoeveelheid. In de andere situatie sluiten mensen een open contract af waarin de hoeveelheid werk niet vaststaat, maar waar de werkgever na afloop kan kiezen een bonus uit te delen als hij of zij tevreden is. In strijd met conventionele economische theorie worden in de tweede situatie de bonussen daadwerkelijk uitgedeeld en is de hoeveelheid werk die wordt gedaan hoger.

Dit resultaat bevat een belangrijke les voor politici. Fatsoen is immers iets waartoe je mensen niet kan dwingen, het moet ontstaan in een sfeer van vertrouwen. Door excessieve regelgeving ontneem je mensen de mogelijkheid vertrouwen op te bouwen, wat neerkomt op het onmogelijk maken van fatsoen. Bovendien toont het arbeidsmarktexperiment aan dat vertrouwen in je personeel loont: het is een effectievere manier van samenwerken dan alles vast te leggen in gedetailleerde regels en voorschriften.
Een kanttekening is op zijn plaats, want wortel en stok zijn niet uiteraard niet altijd uit den boze. Voor veel zaken, bijvoorbeeld lopendebandwerk, bestaat geen intrinsieke motivatie. In dergelijke gevallen zijn prikkels nuttig en is er geen risico dat er een norm door verdwijnt. Straffen kunnen ook helpen om het vertrouwen tussen burgers te doen toenemen. Als mensen het idee hebben dat belastingontduikers, uitkeringsfraudeurs en corrupte ambtenaren niet aangepakt

worden, zijn ze minder bereid hun bijdrage te leveren. Maar het is bij dergelijk beleid van groot belang te communiceren dat het gaat om de aanpak van een minderheid die zich niet aan de regels houdt.

Markthervormingen in de zorg fataal

Het nieuwe kabinet zou er, kortom, goed aan doen deze les in acht te nemen, in tegenstelling tot voorgaande kabinetten Balkenende. Neem de maatregelen om de efficiëntie in de zorg te vergroten. De diagnose van de problemen in de zorg die de kabinetten onder Balkenende stelden, is onjuist. De stijging van de zorgkosten wordt vooral veroorzaakt door nieuwe medicijnen en nieuwe behandeltechnieken en door vergrijzing. Niet door luie of incompetente verpleegkundigen of artsen dus.

Een belangrijke reden waarom professionals zoals artsen en verpleegkundigen hun werk graag doen, is de zorg voor de patiënt. De invoering van de marktwerking in de curatieve zorg en van een veel te gecompliceerd systeem van DBC's – diagnosebehandelcombinaties, waardoor voor duizenden soorten verrichtingen moet worden gedeclareerd – maakt van medisch personeel calculerende machines. Wanneer zorgpersoneel een groot deel van zijn tijd moet besteden aan het koortsachtig invullen van paperassen om geen inkomsten mis te lopen, verdwijnt de vreugde in het werk en de aandacht voor de patiënt. Die aandacht verschuift dan naar winstgevende activiteiten. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit, maar heeft bovendien een extra negatief effect in de zorgsector, omdat zorgverleners onwetende patiënten en de premiebetaler gemakkelijk een poot kunnen uitdraaien. Het is heel moeilijk om regelgeving te maken tegen een calculerende arts die zoveel mogelijk dure behandelingen wil uitvoeren. In andere woorden: fatsoen en intrinsieke motivatie in de zorgsector spelen een belangrijke rol in het efficiënte functioneren ervan. Het risico van marktwerking in de zorg is dat men een commerciële sector van hoogopgeleide mensen creëert, die met hoge salarissen en enorm strenge regels moeten worden gemotiveerd om hun werk eerlijk te doen.

De ondermijning van intrinsieke motivatie door marktwerking en of invoering van externe prikkels speelt ook in andere sectoren met veel professionals. Zo zou invoering van prestatiebeloning en concurrentie in het onderwijs, de kinderopvang of de politie heel goed de intrinsieke motivatie van onderwijzers, oppassers en agenten kunnen ondermijnen. Professionals zullen taken die niet meetbaar zijn en niet worden beloond, verwaarlozen.

De hang naar regelen en sturen

Een interessant voorbeeld van hoe belangrijk verwachtingen omtrent het gedrag van anderen en normen en waarden zijn, is te vinden in studies van werkloosheid in de oude wijken van grote steden. Daaruit blijkt dat in wijken met weinig werklozen het stigma van werkloosheid veel hoger is en dat werklozen daarom veel harder op zoek zijn naar een baan en geneigd zijn een aangeboden baan te accepteren. In oude wijken met hoge werkloosheid is het psychologisch veel makkelijker om een uitkering te trekken, omdat vele anderen dat ook doen. In die wijken ben je een sukkel als je een baan neemt in plaats van dat je een uitkering trekt en bijklust. En dan komt er van het ouderwetse fatsoen om een baan te accepteren om van een uitkering af te komen niet veel terecht. Het gevolg is dat werkloosheid in oude wijken veel hardnekkiger is. De oplossing van het probleem van werkloosheid is hier vooral een kwestie van het veranderen van mentaliteit en verwachtingen, en niet slechts van prikkels zoals het introduceren van uitkeringskortingen voor werklozen. Daarom is het goed als het nieuwe kabinet er alles aan doet om de arbeids- en uitkeringsmoraal juist in die oude wijken te versterken. Wanneer de overheid mensen in oude wijken een reële kans op een baan of een opleiding biedt, kan de mentaliteitsverandering voor een sneeuwbaleffect zorgen.

Positief in het concept-regeerakkoord zijn dan ook de investeringen in oude wijken en in de sociale samenhang van de samenleving. Samenleven, gemeenschapszin en gedeelde waarden en normen: dat is waar het om draait. En met het onbekommerde vrijheid-blijheiddenken wordt resoluut afgerekend. Maar tegelijkertijd blijft de paradoxale hang naar regelen en sturen. Zo is sprake

van verplichte scholing voor bijstandsmoeders, verplichte taalles voor ouders wiens kinderen geen fatsoenlijk Nederlands spreken, en verplichte opvoedingsondersteuning voor ouders wiens kinderen kattekwaad uithalen.
De maatregelen zijn goed bedoeld en spelen in op het gevoel van velen dat hun veilige en vertrouwde omgeving verdwijnt, maar ze halen de verantwoordelijkheid en eigen motivatie bij mensen weg en vervangen die door calculatie. Daarnaast heeft het kabinet opnieuw twee miljard aan bezuinigingen ingeboekt die moeten komen uit meer doelmatigheid bij het Rijk en in de zorg. Het Centraal Planbureau zette bij de doorberekening van de verkiezingsprogramma's al vraagtekens bij de haalbaarheid van dit voorstel. Meer doen met minder mensen is slechts een oplossing als je minder mensen kan motiveren om meer te doen. Hierover zwijgt het regeerakkoord.

In zijn Ethica Nichomachea stelt Aristoteles: 'wetgevers maken de burgers goed door gewoonten in hen te scheppen, en dit is de wens van elke wetgever, en degenen die dit niet bereiken missen hun doel, en hierin verschilt een goede constitutie van een slechte.'
Een samenleving zoals die premier Balkenende voor ogen staat, kan fatsoenlijk gedrag niet afdwingen met regels, straffen, belastingen en marktwerking. Niet alleen is de vraag of aldus opgewekt gedrag fatsoenlijk te noemen is, maar een veelheid aan studies toont aan dat de wortel en stok vaak averechts werken. Waar intrinsieke motivatie een rol speelt, moet men mensen de ruimte, het goede voorbeeld en de mogelijkheid tot het tonen van vertrouwen geven. Intrinsieke motivatie, zoals het vertrouwen tussen burgers, is een kwetsbare vorm van sociaal kapitaal. Het komt te voet en het gaat te paard. Zowel het rechts-christelijke kabinet Balkenende-III als het christelijk-sociale kabinet Balkenende-IV lappen deze lessen aan hun laars.

Rick van der Ploeg en Joël van der Weele zijn hoogleraar respectievelijk onderzoeker aan het Europees Universitair Instituut te Florence