



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Innovatie een optie? de psychologie van bestuurskundigen die de gemakkelijke weg kiezen

Bytyçi, D.; Kieboom, S.

Citation

Bytyçi, D., & Kieboom, S. (2021). Innovatie een optie?: de psychologie van bestuurskundigen die de gemakkelijke weg kiezen. *Bestuurskundige Berichten*, 36(2), 48-51. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212693>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212693>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Innovatie een optie?

De psychologie van bestuurskundigen die de gemakkelijke weg kiezen



Drenis Bytyçi & Sander Kieboom

Inleiding

Een van de grootste clichés in het openbaar bestuur is dat men voor daadkrachtig en innovatief beleid het beste kan zoeken in de private sector. Uit de bestuurskundige wetenschap blijkt dan ook dat innovatie in de publieke sector minder vaak voorkomt en grotere barrières ondervindt. Zo bestaan er bepaalde factoren die ervoor zorgen dat organisaties in de publieke sector vaak inderdaad blijven hangen in oude gewoonten. De stand van zaken wordt dus vaak gehandhaafd in overheidsorganisaties. Maar hoe gebeurt dit nou precies, en wat zijn deze hinderende factoren? Dit wordt beschouwd in het eerste deel van het artikel. Zijn er wellicht ook blinde vlekken? En hoe kan de bestuurskunde als wetenschap hiermee vooruit? Hier zal het tweede deel van het artikel op ingaan.

I: Innovatie

Algemeen

Laten we als eerst dieper ingaan op het concept ‘innovatie’, los van de specifieke context. Wat is dit precies? Op het eerste gezicht zou je kunnen denken dat er sprake is van innovatie, wanneer er verandering komt in een reeds vastgestelde status quo. Wellicht komt er bij het horen van de term als eerste het beeld in je op van een bedrijf die een nieuw ‘innovatief’ product lanceert. Denk hierbij aan Apple met de iPhone, of Big Pharma-bedrijven die een nieuwe vaccinatiemethode ontwikkelen. Misschien denk je ook aan innovatie in ideeën, zoals een nieuwe onderwijsstijl of een nieuwe wetenschappelijke theorie.

Deze voorbeelden stellen echter meteen beperkingen van deze definitie bloot. Innovatie is

namelijk wel wat meer dan alleen verandering in een product of organisatie. Is er bijvoorbeeld nog steeds sprake van innovatie, wanneer een verandering tot een slechter resultaat leidt? Waarschijnlijk niet.¹ Verder kan ook worden gesteld dat innovatie geen homogeen proces is.² Innovatie is een ontzettend complex fenomeen waar de wetenschap het laatste woord nog niet over uitgesproken heeft. Er zijn gelukkig al wel pogingen gedaan om de verschillende aspecten ervan in kaart te brengen. Zo kan er gesteld worden dat innovatie een input, proces, output en outcome aspect heeft.³ De inputzijde behelst de (on)tastbare resources waarmee de innovatie wordt vormgegeven: van tijd en geld, tot motivatie en cultuur. Het creatieve proces met bijbehorende projectmanagement, leidt uiteindelijk tot de uitvoering welke zal leiden tot de



output: “what the innovation efforts have delivered”. Outcome wordt gedefinieerd als de impact van innovatie op de organisatie, op een breder strategisch niveau.

Vooralsnog lijkt de wetenschappelijke inspanning met name vanuit de bedrijfskundige en economische hoek te komen. Dat terwijl innovatie, met name wanneer men het bekijkt vanuit de inputzijde, een belangrijke psychologische component heeft. De innovatie output zou namelijk hoger zijn in een ondernemende organisatiecultuur en bij een betere ‘state of mind’ van werknemers.⁴ Om het fenomeen dus echt te begrijpen, zal er een multidisciplinaire aanpak moeten komen vanuit verschillende wetenschappelijke takken: van de bestuurs- en bedrijfskunde, tot de economie en psychologie.

Bestuurlijke innovatie

In de bestuurskunde is er dus ook genoeg ruimte voor onderzoek naar innovatie. Zoals al eerder vermeld heeft innovatie ook deels te maken met de houding van mensen in een organisatie. Dit betekent daarom ook dat innovatie zich niet beperkt tot de private sector. Innovatie in de publieke sector verdient dus minstens net zo veel aandacht: het zal in dit geval met name vanuit de bestuurskundige hoek moeten komen. Echter is het concept innovatie beduidend minder onderzocht wanneer het gaat om publieke organisaties. Ontzettend jammer, want de publieke sector heeft bepaalde kenmerken die een privaat bedrijf niet heeft.

Publieke organisaties – denk hierbij vooral aan overheidsinstanties – staan er in de volksmond om bekend dat ze star zijn en blijven haken in oude gewoonten. Dit kan voor een deel verklaard worden door fundamentele verschillen tussen de sectoren. Waar innovatie in de private sector zich meer richt op winst en concurrentieposities, focust innovatie in de publieke sector zich op betere overheidsdienstverleningen en ‘public value’.^{5, 6}

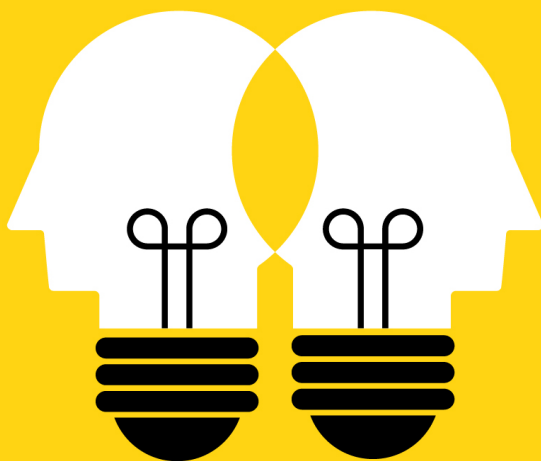
De verschillen in innovatie in deze twee verschillende sectoren zou meer onderzoek en beter begrip goed kunnen gebruiken. Echter lukt dit nu niet door een gebrek aan een theoretisch kader.⁷ Ook zal er, na alle inspanning om tot een duidelijke definitie en theorievorming te komen, veel data moeten worden verzameld. Pas dan kan men meer generalisaties maken over wat wel en niet werkt. Nu blijft het nog te veel gissen, omdat de data ontbreekt en zeker ook gezien het feit dat er nauwelijks consensus bestaat over de definitie en mechanismen.

Innovatieremmers

Het een en ander is al wel onderzocht wat betreft innovatie in de publieke sector. Zo is het namelijk reeds bekend dat de publieke sector bepaalde specifieke kenmerken kent, die innovatie kunnen remmen. Ten eerste bevinden publieke sector organisaties zich in een politieke context. Het politieke klimaat kan een risico-avers karakter met zich meebrengen, waardoor de publieke organisatie minder innovatiecapaciteit kan hebben.⁸ Met andere woorden, de politieke context zorgt bij voorbaat al voor minder input in het innovatieproces. Dit kan komen door de hoge mate van ‘public scrutiny’ die publieke organisaties ervaren, in tegenstelling tot private organisaties.⁹ Ook zijn het vaak gekozen vertegenwoordigers die het beleid vanuit de politieke hoek bepalen. Deze hebben uiteindelijk verantwoording af te leggen aan kiezers, en ervaren bovendien ook beperkingen vanuit de wet en de begroting.¹⁰

Een tweede kenmerk van publieke organisaties is de psychologische ‘houding’ van ambtenaren naar hun werk toe. Zij zijn in staat om creatieve oplossingen tegen te houden, en daarbij een status quo te handhaven. Dit kan gemotiveerd zijn vanuit hun culturele waarden of zelfs hun onderwijsachtergrond.⁵ ¹¹ Er is ook bewijs voor een minder innovatieve houding onder ambtenaren, naargelang zij langer in de publieke sector werken.¹²

Zijn er nog andere factoren, behalve de twee bovengenoemde, die innovatie in de publieke sector kunnen tegenwerken? Ja, in onze optiek waarschijnlijk wel. In het tweede deel van dit artikel wordt er gekeken naar deze mogelijke derde factor. En zo wordt duidelijk dat de bestuurskunde meer overlap heeft met psychologie dan gedacht.





II: Default Option

De psychologie van de mens heeft van nature ingebouwde cognitieve biases welke mogelijk innovatie bemoeilijken. Deze biases hebben in meer of mindere mate invloed op ieders handelen en keuzes. Een voorbeeld van een cognitieve bias is de default bias zoals is beschreven in het boek Nudge door Thaler & Sunstein (2008).¹³ Een default bias is de onbewuste voorkeur voor de standaard keuze of manier van handelen. Hierdoor wordt de default bias ook wel de default option genoemd. Om voor deze optie te kiezen hoef je geregeld helemaal niets te doen, maar dat betekent niet dat er niets gebeurt. De default option is invloedrijk juist doordat het de weg van de minste weerstand biedt. Dit is dan ook wat innovatie wellicht zo lastig maakt voor de mens. Laten we hier wat dieper op ingaan, om uiteindelijk te zien of dit misschien ook wel door mensen in publieke organisaties ervaren kan worden.

De gemakkelijke weg

Mensen zijn niet altijd even geïnteresseerd in de keuzes die hen worden voorgelegd en kiezen ervoor om een beslissing helemaal te negeren. Velen gaan hierdoor geregeld (on)bewust met de stroom mee en accepteren wat de standaard is. De invloed van de default option is bij politici niet onopgemerkt gebleven. De default option is een aanlokkend middel om beleidstechnisch in te zetten om burgers een bepaalde richting in te nudgen. Een bekend voorbeeld hiervan betreft donorregistratie. Zo is op 1 juni 2020 de donorwet veranderd van een opt-in systeem naar een opt-out systeem. In het nieuwe systeem is de default option dat je een donor bent, totdat je iets anders aangeeft.¹⁴

De aantrekkingskracht van de default option zit hem in drie factoren. Zo blijken we als mensen de cognitieve inspanning die komt kijken bij het maken van keuzes niet altijd te waarderen. De default option biedt hierin een uitkomst doordat de keuze an sich helemaal niet gemaakt hoeft te worden. Zo hoeft men bijvoorbeeld niet af te wegen op basis van hun ethische voorkeur wel of geen donor te worden.¹⁵ Daarnaast heeft de default option ook praktische voordelen. Men hoeft zich bijvoorbeeld niet in te lezen in de materie en geen tijd te besteden om zijn of haar donorstatus te veranderen. De default option aanhouden brengt over het algemeen weinig transactiekosten met zich mee.¹⁶ Daarnaast speelt de default option ook in op de betekenis die wordt gegeven aan de keuzes. Bij het opt-in systeem van donorregistratie wordt het eerder

als moreel juist beschouwd om je status te veranderen naar het geven van toestemming voor donorregistratie. Bij een opt-out systeem gaat de betekenis van de keuze verschuiven.

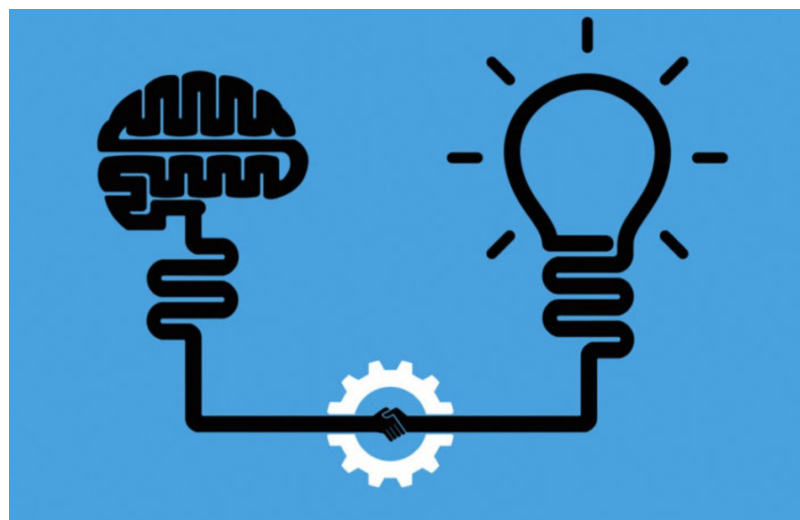
Tegenwoordig dient men zich actief af te melden voor donorstatus. Dit wordt nu eerder moreel gebrekkig beschouwd terwijl het jarenlang de default option was.¹⁷

“Iedereen vertoont bepaald gedrag onbewust, en iedereen maakt wel eens denkfouten, dus ook politici en ambtenaren.”

Politici als mensen

Politici hebben bij het donorbeleid bewust het onbewuste gebruikt om de burger een bepaalde kant op te nudgen. Het dient echter niet vergeten te worden dat de invloed van de default bias politici zélf ook onbewust in hun werk kan beïnvloeden. Om onder de invloed te komen van de default bias hoeft dit niet te worden geconcretiseerd in beleid. De aantrekkingskracht van de default option is als het ware verwerkt in de software van onze hersenen. Iedereen vertoont bepaald gedrag onbewust, en iedereen maakt wel eens denkfouten, dus ook politici en ambtenaren. Politici blijven tenslotte mensen, al moet menig burger zich cognitief inspannen om dit te herinneren. Dit is overigens niet per se heel erg, soms hebben politici zelf ook moeite met actieve herinneringen bovenhalen!

Een voorbeeld waarbij politici mogelijk worden beïnvloed door de default bias is in de aanpak van de coronacrisis. In de afgelopen maanden heeft





bijna de hele wereld brede beperkingen opgelegd aan economieën en levens van burgers om de verspreiding van het virus een halt toe te roepen. Het voorheen ongekende idee van een lockdown werd al snel een veel voorkomende maatregel om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. Vele landen binnen Europa en daarbuiten gingen over op een opmerkelijk uniforme aanpak in de vorm van lockdowns. Zou het niet zo kunnen zijn dat dit ook de default bias ‘aan het werk’ is? Er lijken hier namelijk enige parallellen te zijn.

Ongetwijfeld vergt de bestrijding van deze crisis veel cognitieve inspanning van onze politici en bestuurders. Men kan zich afvragen hoeveel ruimte dit overlaat om tot nieuwe innovatieve oplossingen en maatregelen te komen voor deze bestrijding. In crisistijd lijkt het ook praktischer om al bekende maatregelen van andere overheden over te nemen. De modus operandi rondom het uitvoeren van een lockdown kan gemakkelijker worden overgenomen van buurlanden, dan dat een politicus zelf tijd en moeite gaat stoppen in het innoveren van een nieuwe maatregel. We zien hier eerder een soort isomorfie optreden, waarvan het betwistbaar is of deze isomorfie wel zo wenselijk is. Hoewel de uitvoering van de

lockdown voor de publieke sector veel innovatie vroeg, was de politieke keuze voor de lockdown an sich niet erg innovatief. Ook lijkt de betekenis om wel of niet in lockdown over te gaan te zijn veranderd. Hoewel een lockdown enkele jaren geleden een ondenkbaar scenario was, ontvangt Zweden nu veel internationale kritiek op het gebrek aan een lockdown.¹⁸ Psychologie speelt dus wel degelijk een rol in onze optiek, of dit de doorslaggevende rol was, is onbekend, maar zeker wel aanwezig.

Als maatschappij moeten we waken dat onze politici en bestuurders niet ondoordacht de default option aanhouden, hoe aantrekkelijk dat ook mag zijn. Wanneer een beleidsmaatregel, zoals bijvoorbeeld de lockdown, de default option is geworden betekent dit niet dat het altijd de beste maatregel is. Wellicht is een lichter of zwaarder middel vereist. Hiervoor dienen we kritisch te blijven richting ons denken. Daarvoor dien je nieuwe ideeën aan te durven dragen en niet altijd de gemakkelijke weg aan te houden in de vorm van de default option.

Conclusie

Wat opvalt is dat in bestuurskundig onderzoek naar innovatie er nauwelijks wordt gekeken naar psychologische, en met name cognitief psychologische, factoren. Er wordt gekeken naar organisaties alsof het machines zijn; de mens wordt hier bijna vergeten. Bij het voorbeeld van de default option komt de mens en haar cognitieve zwaktes naar voren. Deze cognitieve zwaktes lijken juist van invloed te zijn op innovatie binnen de publieke sector.

Of het huidige donor- en coronabeleid de juiste is laten wij open aan de lezer om te bepalen. Wél vinden we het belangrijk dat er goed nagedacht wordt over mogelijke tekortkomingen in ons denken, doen en laten. Het zou ontzettend jammer zijn om minder goed beleid te hebben door cognitieve factoren, zoals een aversie voor innovatie en de risico's die dat met zich meebrengt. Zo biedt de cognitieve wetenschap zowel op wetenschappelijk maar ook praktisch gebied mogelijkheden voor beleidsimplementatie en beleidsontwikkeling. Er kan nog veel ontdekt en geleerd worden binnen dit kennisgebied; de bestuurskunde dient enkel nog deze stap te *durven* zetten.