

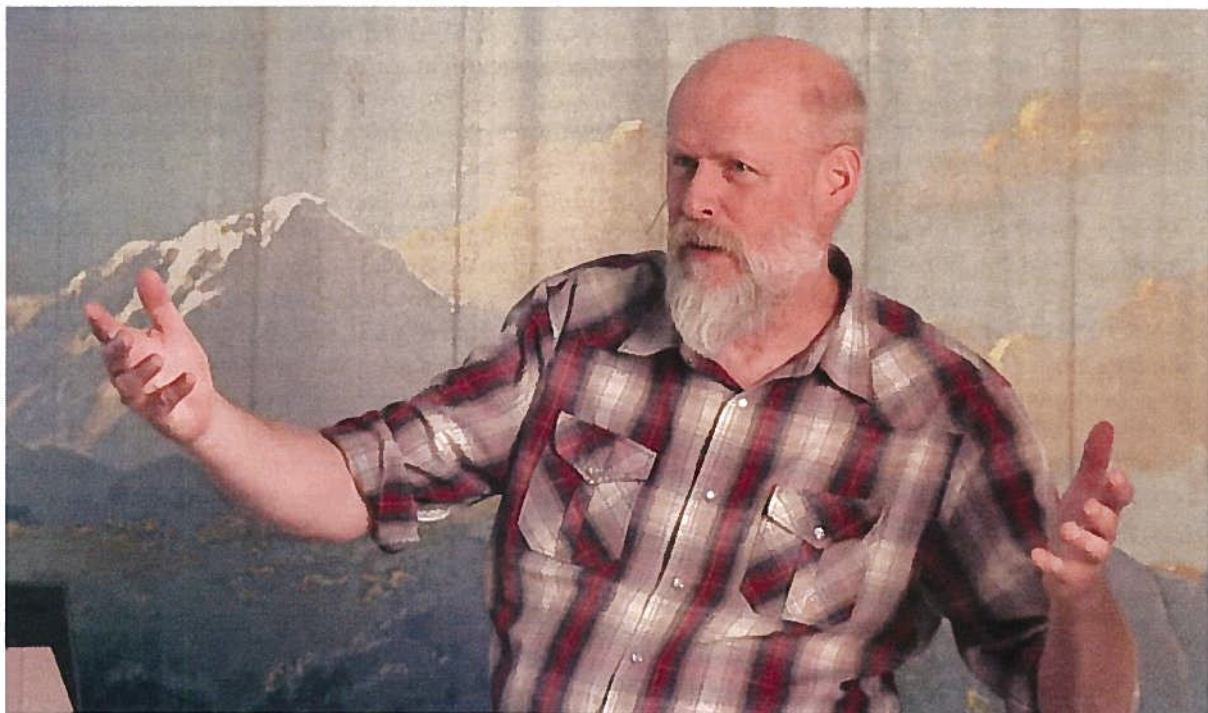
PBL Academie-lezing Jason Shogren

Behavioral underpinnings of environmental policy

DEN HAAG, KONINKLIJKE SCHOUWBURG, 2 JULI 2015

Verslag: *Majelle Verbraak en Jetske Bouma*

Effectief milieubeleid vraagt om kennis van menselijk gedrag, en van de wijze waarop mensen kunnen worden gestimuleerd om efficiënter om te gaan met schaarse (natuurlijke) hulpbronnen. Menselijk gedrag is moeilijk te voorspellen. Veel economen gaan standaard uit van de mens als een rationeel en op eigenbelang gericht wezen (de *homo economicus*), maar die aanname blijkt geregeld niet te stroken met het werkelijke gedrag van mensen, en met de inzichten uit de psychologie. Inmiddels worden steeds vaker psychologische inzichten in economische analyses betrokken. De gedragseconomie is nog een relatief jong vakgebied, waarvan de inzichten nog geen gemeen goed zijn en nog maar beperkt in beleid zijn toegepast. Reden te meer voor de PBL Academie om Prof. Dr. Jason Shogren ('Stroock Professor of Natural Resource Conservation and Management' en 'Professor of Economics' aan de Universiteit van Wyoming, USA) uit te nodigen voor een lezing over de toegevoegde waarde van gedrags- én milieueconomisch onderzoek voor effectief milieubeleid.



Lezing Jason Shogren

Milieu, economie en gedrag

Voordat Shogren inging op de toegevoegde waarde van gedragseconomisch onderzoek voor effectieve beleidsinterventies, stond hij uitgebreid stil bij het mensbeeld binnen de economie. Niet-economen wijzen vaak op diverse irrationele keuzes van mensen om te illustreren dat de benaderingswijze van economen niet klopt. De veronderstelde rationaliteit van keuzes in de economie is echter een sociaal construct, wat betekent dat op individueel niveau mensen niet verondersteld worden uitsluitend rationeel te zijn, maar dat op het mesoniveau van economische

interacties alleen die mensen of organisaties overblijven die rationeel hun keuzes hebben gemaakt. Marktinstituties (arbitrage, contracten, prijzen) werken hier disciplinerend; zij dwingen in zekere zin rationeel keuzegedrag af.

Dergelijke instituties zijn echter niet voorhanden in het domein van de milieuproblematiek. De milieueconomie probeert dit hiaat te vullen, en via instituties en beleid te zorgen voor de juiste signalen aan burgers ('goede prijzen' voor goederen en (milieu)diensten) om zodoende te zorgen voor meer efficiënt, en duurzaam, milieugebruik. Gedrag patronen die doorgaans geen plek hebben in de milieueconomie zijn bijvoorbeeld een onevenredige afkeer van verliezen, het beperkte vermogen om rationeel zeldzame gebeurtenissen in te schatten en te waarderen, het overwaarderen van baten in het heden ten opzichte van toekomstige baten, en het geven om anderen, ook als dit ten koste gaat van het eigenbelang. Als tijdens het ontwerpen van beleid rekening wordt gehouden met dergelijke gedragsaspecten kan beleid effectiever en efficiënter worden; instituties en prijsprikkels kunnen dan beter worden afgestemd op de kenmerken van menselijk gedrag. Mensen reageren immers lang niet altijd rationeel en gericht op alleen hun eigenbelang. Om gewenst gedrag te stimuleren zullen daarom ook andere signalen afgegeven moeten worden dan de signalen die worden aanbevolen door de standaard economische theorie.

Gedragseconomie – naar een rijker mensbeeld

Gedragseconomie gaat uit van een 'rijker' mensbeeld, en maakt gebruik van inzichten uit de psychologie om aandacht te besteden aan de neigingen, gewoonten, vooroordelen, denkfouten en andere eigenaardigheden van mensen, binnen het raamwerk van de economische theorie. De gedragseconomie onderscheidt ten minste drie thema's waar menselijk keuzegedrag afwijkt van de *homo economicus*: beperkte rationaliteit, beperkte wilskracht en beperkt eigenbelang. Voor elk van de drie thema's illustreert Shogren hoe gedragseconomisch onderzoek kan leiden tot beter beleid. Zo zorgt beperkte rationaliteit er bijvoorbeeld voor dat mensen bij complexe keuzes niet alle opties afwegen, maar gebruik maken van vuistregels en zich laten leiden door hun eerste keus. Hier kan indirecte gedragsbeïnvloeding, of *nudging*, een rol spelen, bijvoorbeeld door mensen standaard hun CO₂ te laten compenseren, in plaats van dat mensen de moeite moeten nemen om die compensatie zelf te regelen. Beperkte wilskracht hangt samen met gewoontegedrag en het feit dat mensen de neiging hebben om baten in het heden onevenredig hoger te waarderen dan vergelijkbare baten in de toekomst. Dit zijn inzichten die relevant zijn voor bijvoorbeeld klimaatbeleid. Hier kunnen zogenoemde *commitment devices* ingezet worden, waarbij Shogren het voorbeeld geeft van stickk.com waar mensen zich publiekelijk kunnen committeren aan een bepaalde gedragsverandering. Beperkt eigenbelang ten slotte werkt juist vaak goed uit voor milieuvraagstukken, waarbij Shogren verwijst naar het werk van Ostrom rond *common pool resource management*. Hier is het van belang om te voorkomen dat prijsprikkels intrinsieke motivaties verdringen (*crowding out*) en te verkennen waar prijsbeleid kan leiden tot versterking van duurzaam gedrag (*spillover effects*).

De genoemde gedragskenmerken plaatsen de gedragseconomie echter ook voor een dilemma, wat Shogren benoemt door een vierde thema te definiëren, namelijk dat van de onbeperkte emoties van de mens. Shogren illustreert dit met de *aversion explosion*: liet onderzoek eerst zien dat risicoaversie gedrag beïnvloedt, aanvullend onderzoek wijst op de rol van *loss aversion*, *guilt aversion*, *inequality aversion*, *ambiguity aversion*, etc. Tussen al deze aversies is er wellicht interactie, en de vraag is hoe hiermee om te gaan in de gedragseconomie en in de vormgeving van milieubeleid.

Het ontbreken van een baseline – waarmee vergelijk je?

Hiermee komt Shogren tot één van de kernpunten van zijn betoog, namelijk dat het niet eenvoudig is om een rijker mensbeeld te integreren in het economische gedachtegoed omdat een nieuwe standaard ontbreekt. In de klassieke theorie is het duidelijk: op basis van de veronderstelling van rationeel en op eigenbelang gericht gedrag is de optimale verdeling van de beschikbare productiefactoren af te leiden waarmee maximale collectieve welvaart wordt bereikt.

Dus bij sturing op een efficiënter gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen heeft iedereen baat (nog even los van het verdelingsvraagstuk). Op het moment dat beperkte rationaliteit, beperkte wilskracht en andere individuele drijfveren dan eigenbelang zijn toegelaten, is efficiëntie moeilijk te definiëren en vallen de gebruikelijke referentiekaders weg. Op basis waarvan moet je dan concluderen welk gedrag gestimuleerd zou moeten worden, en welk gedrag welvaartsverhogend is? Daarbij spelen ook praktische vragen, zoals met welke gedragsaspecten je minimaal rekening moet houden in je analyses, en welk gedrag je nog kunt voorspellen, laat staan beïnvloeden, als de interactie tussen de verschillende aspecten onduidelijk is? Daarbij blijkt telkens weer dat gedrag sterk door context bepaald wordt, waarmee het moeilijk wordt om tot meer algemene adviezen te komen voor de vormgeving van effectief en efficiënt milieubeleid. Hoe context-specifiek je moet worden voor effectieve beleidsadviezen is een vraag die Shogren openlaat, maar meer aandacht voor de heterogeniteit van mensen en hun keuzes is zeker gewenst.

Prijsprikkels versus goed burgerschap

Terugkomend op de toegevoegde waarde van de gedragseconomie voor de vormgeving van effectief milieubeleid, bepleit Shogren vooralsnog een pragmatische aanpak: kijk wat je kunt gebruiken uit de psychologie en andere disciplines en hanteer principes en methodes die werkbaar zijn. Hierbij benadrukt hij dat het belangrijk is dat economen helder zijn over hun expertisegebied: economen kunnen iets zeggen over het ontwerp van effectieve prijsprikkels, maar niet over het stimuleren van goed burgerschap. Met andere woorden; als uit gedragseconomisch onderzoek komt dat normen en waarden een rol spelen, dan kan een econoom weinig doen in termen van beleidsadvies. Dit wordt anders indien het onderzoek kijkt naar het samenspel van economische en niet-economische instituties en gedragsfactoren. Dit is dan ook wat Shogren bepleit in zijn presentatie, namelijk om gedragseconomisch onderzoek specifiek te richten op *spillover* en *crowding out* effecten tussen het markt- en het niet-marktsysteem. Daarbij is het belangrijk om helder te hebben dat veranderingen in gedrag en instituties vaak decennia vergen, en dat prijsprikkels een rol kunnen spelen in de transitie van het systeem.

Shogren eindigt zijn presentatie met illustraties uit zijn eigen onderzoek rond individueel en collectief keuzegedrag in markt- en niet-marktsystemen. Zo laat hij zien dat het toevoegen van een coördinerend mechanisme aan agrarische natuursubsidies (een agglomeratiebonus) leidt tot veel effectiever agrarisch natuurbeleid. Ook laat hij zien dat er sprake is van *rationality spillovers* tussen markt- en niet-marktsystemen, oftewel als mensen in één context gedisciplineerd worden om zich rationeel te gedragen ze dit meenemen naar een ander domein. Ten slotte illustreert hij de potentie van *commitment devices* voor het vrijwillig bijdragen aan publieke goederen, zoals internationaal natuurbeleid. Reflecterend op de opgedane inzichten en ervaringen benadrukt Shogren dat het van belang is een bredere gedragseconomische kennisbasis op te bouwen, zodat we een beter beeld krijgen van welke gedragsaspecten doorslaggevend zijn voor slagen en falen van milieu- en natuurbeleid, en welke aspecten alleen een rol spelen in een specifieke context. Veel van het huidige op *nudging* gerichte beleid ontbeert een dergelijke basis, en het is nog maar de vraag hoe consistent en structureel gedragsveranderingen veroorzaakt door *nudges* zijn.

Discussie

Vragen uit de zaal richtten zich op de context-afhankelijkheid van gedragspatronen, en de vraag in hoeverre de economische wetenschap niet meer context-specifiek zou moeten zijn. Op dit laatste reageert Shogren terughoudend: de economie is vooral op zoek naar algemene gedragspatronen; als gedrag te veel wordt teruggedleid tot specifieke en context-afhankelijke factoren, wordt het lastig om algemene voorspellingen te doen. Een ander punt dat in de discussie aan de orde komt is het tijdsframe. In welk tijdsbestek moet de verandering naar milieuvriendelijk gedrag plaatsvinden? Veranderingen in instituties en normen en waarden hebben tijd nodig, en worden zelden in gang gezet door beleid alleen.

De lezing en discussie zijn ook terug te zien via <http://www.pbl.nl/videos/pbl-academielezing-behavioral-underpinnings-of-environmental-policy>

Workshop met beleidsmakers

Het wederzijds belang van milieuwetenschappers en -beleidsmakers werd de volgende dag duidelijk in de PBL-workshop 'Gedragseconomie', die was georganiseerd voor zowel medewerkers van het PBL als andere wetenschappers en beleidsmakers, en die werd gegeven door Prof. Dr. Shogren en Prof. Dr. Daan van Soest, hoogleraar milieueconomie aan de Universiteit van Tilburg. De workshop werd ingeleid door Frank Dietz, hoofd Duurzame Ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

De workshop ging in op de vraag hoe en in hoeverre milieubeleid zich meer zou kunnen baseren op het rijkere en in de gedragseconomie gehanteerde mensbeeld en hoe dit kan bijdragen aan beter milieubeleid. Shogren herhaalde kort de belangrijkste punten uit zijn lezing, met als belangrijkste vraag de mate waarin een rijker mensbeeld in milieueconomische analyses kan en moet worden geïntegreerd. Centraal hierbij staat het probleem van het wegvallende referentiekader: welke eigenaardigheden en gewoonten van de mens zijn standaard en welke zijn uitzonderingen?

In de discussie die volgde werd duidelijk dat toegepast beleidsonderzoek vooral niet moet wachten tot de academici het probleem van een missend referentiekader hebben opgelost, maar dat beleidsonderzoekers in de tussentijd prima aan de slag kunnen met (de resultaten van) beleidsgericht, gedragseconomisch onderzoek. Inzicht krijgen in het relatieve belang van de verschillende gedragsaspecten is daarbij van groot belang voor zowel de beleidsvormgeving als voor de gedragseconomie. Voor een meer effectieve beleidsvormgeving is het gecontroleerd experimenteren met de vormgeving van *nudges* en beleidsinstrumenten essentieel: hier kan veel geleerd worden van de ontwikkelingseconomie, waar dergelijke experimenten al veel meer de norm zijn, en van *rapid response teams* die beleidsvoorstellen toetsen op effectieve gedragsverandering. In de discussie ontstond consensus om in ieder geval onderzoekscapaciteit te richten op beperkte wilskracht, een thema dat van essentieel belang is voor het oplossen van milieuvraagstukken en waar relatief weinig onderzoek naar is gedaan. Dit betekent aandacht voor zowel *loss aversion* als gewoontegedrag, als ook naar de mechanismen die helpen bij het veranderen van gewoonten (*commitment devices*) en stimuleren van zelfcontrole. Ten slotte kwam de vraag aan de orde of er niet meer onderzoek naar de beëindiging van beleidsinterventies gedaan moet worden, bijvoorbeeld wanneer gedragsverandering institutioneel of in nieuwe gewoonten verankerd is.

Van Soest ging in op het belang van experimenteel design, oftewel de vraag hoe gedragseconomisch onderzoek antwoord kan geven op de vraag welke mechanismen maken dat bepaalde interventies succesvol zijn. Zonder expliciete aandacht voor experimenteel ontwerp, en de *random* aanwijzing van controlegroepen, blijft het onduidelijk of gedragsverandering wordt veroorzaakt door contextuele factoren, karakteristieken van de participanten, of de beleidsinterventie zelf. Het gebruik van wetenschappelijke methodes bij het testen van de effectiviteit van beleidsinstrumenten, zoals randomisering en *control-treatment groups*, is essentieel om causale verbanden aan te kunnen brengen, en daarmee te kunnen bijdragen aan de vormgeving van effectief beleid. Door wetenschappers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij beleidsveranderingen is veel winst mogelijk, en de aanwezige beleidsmakers bleken hier zeker in geïnteresseerd. Dit kwam ook doordat Van Soest aantoonde dat ook indien random toepassing niet mogelijk is (juridisch, ethisch), een gedegen experimentele toepassing toch kan worden gebruikt.