De verleiding weerstaan

De verleiding weerstaan

Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid

Den Haag, maart 2014

RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Rijnstraat 50
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 70 44
www.adviesorgaan-rmo.nl
rmo@adviesorgaan-rmo.nl

Advies 55
ISBN 978 90 77758 46 5
NUR 740
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum
Figuren: Mantext, Moerkapelle

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2014
Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Diverse maatschappelijke vraagstukken hangen samen met het gedrag van burgers. Denk aan obesitas, energieverbruik en schuldenproblematiek. Vanuit wetenschappelijke disciplines als psychologie en gedragseconomie is steeds meer kennis over gedragsbeïnvloeding beschikbaar. Bedrijven en maatschappelijke organisaties maken hiervan al veelvuldig gebruik. De vraag dient zich aan in hoeverre de overheid hiertoe kan en mag overgaan. Gedragsbeïnvloeding door de overheid is immers een gevoelig thema dat dikwijls leidt tot heftige debatten.

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) daarom verzocht te adviseren over de implicaties van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie voor beleid. Centraal staat de vraag onder welke voorwaarden de overheid de autonomie van burgers met behulp van deze inzichten kan versterken. Daarbij gaat specifiek de aandacht uit naar de strategie van nudging.

Bij de totstandkoming van het advies hebben we dankbaar gebruikgemaakt van twee achtergrondstudies. De eerste is van Will Tiemeijer en Joel Anderson en handelt over normatieve overwegingen rondom gedragssturing (zie bijlage 1). De tweede is van Baukje Stinesen en Reint Jan Renes en betreft een verkennend onderzoek naar gedragsbeïnvloeding van de burger in de domeinen gezondheid, mobiliteit en financiën (te downloaden op onze website). Wij danken de auteurs voor hun bijdragen. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de studies berust bij hen. Tot slot zijn we Aloïs van Zandvoort erkentelijk voor zijn bijdrage als stagiair aan het advies.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:
Prof. dr. Irene van Staveren (Raad)
Drs. Bart Drenth (Raad)
Jasper Zuure MSc. (secretariaat)
Iris Korthagen MSc.(secretariaat)
Dr. Lotte van Poppel (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

Sadik Harchaoui
Voorzitter

Rienk Janssens
Algemeen secretaris
secretaris

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 11

1 Inleiding 15
- 1.1 Aanleiding en probleem: een strategie van terugtreden 15
- 1.2 Doel en vraagstelling: voorwaarden voor versterken van autonomie 17
- 1.3 Focus en afbakening: de rol van een nudgende overheid 18
- 1.4 Leeswijzer en woordenboek: nudging als rode draad 19

Een verklarende woordenlijst 20
Noten 23

2 De belofte van nudging voor de terugtredende overheid 24
- 2.1 Inleiding 24
- 2.2 De terugtredende overheid beroept zich op autonome burgers 24
- 2.3 Autonomie is begrensd in de complexe keuzemaatschappij 26
- 2.4 Er is een 'autonomiekloof' tussen ideaal en praktijk 28
- 2.5 Kritiek op traditionele strategieën van gedragsbeïnvloeding 30
- 2.6 De introductie van nudging-strategieën 32
- 2.7 Waarom een nudgende overheid zo omstreden is 35
- 2.8 Conclusie 38

Noot 38

3 Het doel van nudging: van duwtje tot weerstand versterken 39
- 3.1 Inleiding 39
- 3.2 Een nadere verkenning van het begrip autonomie 39
- 3.3 Het verschil tussen positieve en negatieve vrijheid 41
- 3.4 Waarom het bevorderen van autonomie zo lastig is: de autonomieparadox 42
- 3.5 Het belang van de bescherming van negatieve vrijheid 43
- 3.6 De risico's van het stimuleren van positieve vrijheid 45
- 3.7 Wanneer nudges de autonomie van burgers kunnen versterken 47

3.8 Conclusie 49
Noot 50

4 Het middel van nudging: van manipulatie tot ondersteuning 51
4.1 Inleiding 51
4.2 Nudging-instrumenten nader bekeken 51
4.3 Nudging en traditionele instrumenten vergeleken 55
4.4 Hoe nudging-instrumenten inspelen op denkprocessen 57
4.5 Kansen van nudging-strategieën 61
4.6 Gevaren van nudging-strategieën 62
4.7 Blinde vlekken in beleid 64
4.8 Conclusie 66
Noten 66

5 De nudgende overheid: van technocratie tot democratie 67
5.1 Inleiding 67
5.2 Normatieve en empirische onzekerheid maken beleid omstreden 67
5.3 Omstreden beleidsonderwerpen vergen een andere rol van de overheid 69
5.4 Bij omstreden onderwerpen past een collaboratieve strategie 71
5.5 Terughoudendheid bij omstreden beleidsonderwerpen 72
5.6 Onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling 74
5.7 Transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces 75
5.8 Conclusie 77
Noten 78

6 Conclusie en aanbevelingen 79
6.1 Conclusie 79
6.2 I: Wees terughoudender bij beleidsonderwerpen die meer omstreden zijn 80
6.3 II: Zorg voor onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling 81
6.4 III: Waarborg transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces 81

Literatuurlijst 83

Bijlage 1 Normatieve overwegingen rondom gedragssturing 89
W.L. Tiemeijer en J.H. Anderson

Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen 151

Overzicht van uitgebrachte publicaties 153

Samenvatting

Nederland beweegt van een klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. De vraag dient zich aan of het huidige repertoire aan beleidsinstrumenten van verboden en geboden, van subsidies en heffingen en van communicatie en voorlichting in deze nieuwe verhouding tussen overheid en burger nog toereikend is. Enerzijds is er de wens tot loslaten, anderzijds blijft er soms behoefte aan overheidsingrijpen of -sturing. Deze behoefte wordt mede gevoed door de gedachte dat veel maatschappelijke problemen verband houden met de eigenstandige gedragskeuzes van burgers. Denk aan energieverbruik, zorgconsumptie, schuldenproblematiek en onveilig gedrag in het verkeer.

Om op de juiste manier te kunnen terugtreden, ligt het voor de hand dat de overheid haar repertoire van beleidsinstrumenten vernieuwt. Zij kan daarvoor gebruikmaken van nieuwe inzichten uit de psychologie en gedragseconomie. De Amerikaanse wetenschappers Thaler en Sunstein (2009) introduceerden daarvoor het idee van nudge in hun gelijknamige boek. De belofte van nudge is dat de overheid met behulp van de genoemde inzichten burgers een duwtje in de 'goede' richting kan geven, zonder daarbij hun vrijheden in te perken. Nudging is inmiddels gemeengoed bij bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar is de laatste jaren ook wereldwijd op de agenda van politiek en beleid gekomen.

De belofte van nudging is echter omstreden. Vooral de wenselijkheid van een nudgende overheid is onderwerp van een controverse tussen voor- en tegenstanders. Tegenstanders waarschuwen voor betutteling, manipulatie en zelfs een technocratische aanval op democratische kernwaarden. Voorstanders schetsen juist de mogelijkheid om via nudging de autonomie van mensen te bevorderen. Het debat neigt naar een zwart-wittegenstelling, wat de discussie er niet eenvoudiger op maakt, zeker niet voor politici en beleidsmakers voor wie nudging mogelijk een aantrekkelijke alternatieve vorm van beleidsuitoefening is.

Dit advies stelt de vraag onder welke voorwaarden de overheid nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie kan aanwenden met als doel de autonomie van burgers te versterken. Hierbij is een aantal

deelvragen van belang. De eerste betreft de belofte dat nudging de vrijheid van burgers niet aantast; wordt deze belofte waargemaakt of is nudging bij uitstek paternalistisch? De tweede vraag betreft de veronderstelling dat burgers zich eenvoudig aan nudges kunnen onttrekken; is dit zo of werken nudges in de praktijk juist manipulerend? De derde vraag betreft de gedachte dat nudges vooral in het belang van burgers zouden zijn; hangt dit niet af van de politieke doelen achter nudging en leidt nudging niet tot een technocratische vorm van beleidsvoering?

Uitgangspunt bij de beantwoording van deze vragen is een democratische samenleving waarin burgers autonome keuzes maken, zonder ongeoorloofde inmenging van buiten, niet in de laatste plaats van de overheid. Om de gestelde vragen te beantwoorden: politici en beleidsmakers kunnen onwenselijke vormen van paternalisme voorkomen en de vrijheid van burgers waarborgen door nudging-strategieën uitsluitend te gebruiken om de weerstand van burgers te versterken. Ze kunnen daarnaast manipulatie voorkomen en de opt-out van burgers waarborgen door burgers via nudging zo veel mogelijk aan het denken te zetten en transparant te zijn over de inzet van de gekozen nudging-instrumenten. Ze kunnen ten derde een technocratische overheid voorkomen en democratische kernwaarden waarborgen door in een openlijk politiek debat de werking en waarden die zij met nudging beogen te expliciteren.

Deze conclusies leiden tot een herdefiniëring van wat nudging inhoudt. Het doel ervan – voor zover het nudging door de overheid betreft – moet niet zijn om mensen een duwtje in de 'goede' richting te geven, maar juist om hun weerstand te versterken tegen verleidingen die niet in overeenstemming zijn met hun eigen waarden en doelen. Nudges kúnnen dit doen omdat ze meer dan traditionele strategieën mensen in staat stellen keuzes te maken zonder hen die keuzes op te leggen.

Dit vergt wel een aantal (democratische) waarborgen. De eerste waarborg betreft om ten aanzien van nudging meer terughoudendheid toe te passen bij beleidsonderwerpen die meer omstreden zijn. Daarvoor is een constructief en open politiek debat noodzakelijk over zowel het doel en het middel als de waarden en de werking die politici en beleidsmakers met nudging beogen. Naarmate klassieke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op privacy meer in het geding zijn, neemt de noodzaak tot terughoudendheid toe. De tweede waarborg betreft voldoende onafhankelijke en gemeen-

schappelijke kennisontwikkeling. De kennisontwikkeling is momenteel erg versnipperd bij de overheid. Door deze beter te organiseren, door samen te werken met maatschappelijke organisaties en door burgers meer bij de ontwikkeling van nudges te betrekken, kan elke zweem van manipulatie worden voorkomen. De derde waarborg betreft het garanderen van transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces. Er dienen voldoende mogelijkheden tot tegenspraak vanuit de samenleving te zijn. Nudges moeten niet alleen volledig herleidbaar zijn, ook dienen burgers over kanalen te beschikken om hun kritiek of ongenoegen hierover te uiten. Een overheid die nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie wil gebruiken, dient dus te werken aan de versterking van democratische tegenkrachten in het beleidsproces.

BIG BROTHER
IS NUDGING YOU!
En door deze poster maakt het publiek kennis met ons nieuwe beleid, dokter Sigmund.
Een eerste opzet, neem ik aan?
© PETER DE WIT / COMICHOUSE.NL

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en probleem: een strategie van terugtreden

De Nederlandse regering heeft de ambitie om van een klassieke verzorgingsstaat te gaan naar een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers (Troonrede 2013). De wens tot terugtreden komt onder andere voort uit zorgen over de vrijheid van burgers en de verhouding tussen overheid en samenleving. Terugtreden blijkt voor de overheid echter geen eenvoudige opgave (RMO 2013c). Zo leidt de gedachte dat veel maatschappelijke problemen verband houden met het gedrag van burgers tot de behoefte hen te beïnvloeden. Denk aan energieverbruik, zorgconsumptie, schuldenproblematiek en onveilig gedrag in het verkeer. De overheid dient dus op zoek te gaan naar een nieuwe rol waarin zij enerzijds loslaat en vertrouwen geeft aan burgers, maar waarin zij hen anderzijds ondersteuning en grenzen biedt waar dat nodig is.

Het is de vraag of het huidige repertoire van beleidsinstrumenten hiervoor toereikend is. Traditionele instrumenten van sturing blijken namelijk niet of onvoldoende geschikt om de aanpak van maatschappelijke problemen meer aan de samenleving over te laten. Burgers ervaren persuasieve communicatie van de overheid als paternalistisch en betuttelend, voor financiële prikkels en subsidies is onvoldoende budget en het uitbreiden van wet- en regelgeving impliceert meer wantrouwen dan vertrouwen in burgers. Daarnaast blijkt de inzet van deze instrumenten onvoldoende effectief, omdat politici en beleidsmakers vaak ten onrechte uitgaan van burgers die altijd rationele keuzes maken.

Om op de juiste manier te kunnen terugtreden, ligt het daarom voor de hand dat de overheid haar repertoire van beleidsinstrumenten vernieuwt. Zij kan daarvoor gebruikmaken van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie. Die laten immers zien dat het rationele keuzemodel

dat de overheid in beleid vaak impliciet of onbewust hanteert slechts beperkt van toepassing is. Daarnaast maken ze duidelijk dat er patronen in de afwijkingen van dat model zijn te ontdekken. Met andere woorden: burgers zijn 'voorspelbaar irrationeel' (Ariely 2008). De overheid kan deze nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie, zeker in een tijd van terugtreden, bewuster inzetten om op diverse terreinen de autonomie van burgers te versterken en maatschappelijke problemen op te lossen.

De Amerikaanse wetenschappers Thaler en Sunstein (2009) introduceerden daarvoor het idee van nudge in hun gelijknamige boek. De belofte van nudge is dat de overheid met behulp van de genoemde inzichten burgers een duwtje in de 'goede' richting kan geven, zonder daarbij hun vrijheden in te perken. Het gaat daarbij om doelbewuste wijzigingen in de context waarin mensen keuzes maken, zonder daarbij opties te verbieden of op een significante manier de economische prikkels te vergroten of verkleinen. Mensen moeten nudges gemakkelijk en goedkoop kunnen ontwijken: fruit op ooghoogte leggen geldt als een nudge, maar junkfood verbieden niet. De gedachte hierachter is dat nudges in het belang van burgers zelf zijn en dat zij zich aan nudges kunnen onttrekken als dit niet het geval is. Nudging lijkt ook aantrekkelijk voor de overheid, omdat de kosten relatief laag zijn. Ten slotte kan een nudgende overheid burgers een handje helpen meer weerstand te bieden tegen verschillende marktpartijen. Deze proberen burgers immers al jarenlang te verleiden tot gedrag dat niet altijd in het belang van henzelf is. Denk aan de manier waarop de inrichting in een supermarkt mensen verleidt tot de aanschaf van bepaalde ongezonde of dure producten.

Nudging staat inmiddels wereldwijd op de politieke agenda en heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen van politici, beleidsmakers, opiniemakers en wetenschappers. Zij komen met allerlei initiatieven. Zo maken burgers brieven van de overheid vaker open als deze een afwijkende kleur hebben, betalen zij hun rekeningen eerder als de overheid haar communicatie personaliseert en zijn zij vaker orgaandonor als zij zich actief moeten afmelden in plaats van aanmelden. Het is slechts een kleine greep uit een groot aantal voorbeelden. Met name de Britse overheid probeert sinds kort haar burgers te nudgen.[1]

De belofte van nudging is echter ook omstreden. De wenselijkheid van een nudgende overheid is onderwerp van een hevige controverse in

het publieke debat.[2] Tegenstanders dichten in opiniestukken nudging een 'onheilspellend' en 'verontrustend' karakter toe, omdat het betuttelend en manipulatief zou zijn en zelfs een technocratische aanval op democratische kernwaarden. Voorstanders beschouwen dit als zwaar overdreven. Nudging is volgens hen juist liberaler dan het huidige beleid, maakt burgers bovendien meer autonoom en stimuleert een democratisch debat omdat mensen minder tijd hoeven te besteden aan allerlei lastige maar, vaak onbelangrijke keuzes. Nudging stelt mensen zo in staat zich te richten op meer wezenlijke zaken.

1.2 Doel en vraagstelling: voorwaarden voor versterken van autonomie

De tweestrijd tussen voor- en tegenstanders van nudging-strategieën maakt het debat er niet eenvoudiger op, zeker niet voor politici en beleidsmakers voor wie nudging mogelijk een aantrekkelijke alternatieve vorm van beleidsuitoefening is. In dit advies stellen we ons daarom tot doel kabinet en parlement een handelingsperspectief aan te reiken voor een zorgvuldige omgang met nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie in het algemeen en de omgang met nudging-strategieën in het bijzonder. We hopen daarbij recht te doen aan beide kanten van de (wetenschappelijke en politieke) discussie.

Het vertrekpunt is dat het huidige debat tekortschiet omdat de discussie tussen voor- en tegenstanders nu slechts een zwart-witdiscussie is. De critici schetsen een overdreven doemscenario en negeren daarmee de potentie van nudging. De voorstanders schetsen op hun beurt een erg rooskleurig beeld en hebben geen aandacht voor eventuele problemen en bezwaren. Tegen het verwijt van manipulatie valt in te brengen dat dit zeker niet voor alle nudges geldt en dat de context waarin burgers keuzes maken nu eenmaal nooit neutraal is. Tegelijk vergen doelbewuste interventies van de overheid in deze context grote zorgvuldigheid, iets waar voorstanders van nudging soms weinig oog voor hebben (vgl. Hansen en Jespersen 2013).

Er is dus meer nuance in de discussie nodig over de doelen en middelen van nudging en de rol die een nudgende overheid kan spelen. Er moeten grijstinten worden toegevoegd aan de zwart-witdiscussie. Dit maakt het mogelijk een constructieve discussie te voeren en ruimte te creëren voor meer onderzoek naar en experimenten met nudging in beleid. Ons

uitgangspunt is dat de overheid nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie kan of misschien zelfs wel moet aanwenden. Zij kan hiermee op diverse terreinen de autonomie van burgers versterken en maatschappelijke problemen oplossen. Zij kan dit echter zeker niet ongeclausuleerd. De centrale vraag luidt daarom:

Onder welke voorwaarden kan de overheid de autonomie van burgers versterken met behulp van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie?

1.3 Focus en afbakening: de rol van een nudgende overheid

Dit advies zal meer specifiek gaan over de rol van de overheid bij het toepassen van nudging. In het discours over nudging zijn verschillende definities in omloop. Thaler en Sunstein (2009) stellen in hun definitie op papier dat nudges geen aantasting vormen van de vrijheid van burgers en dat burgers zich aan nudges moeten kunnen onttrekken. Het is echter de vraag of de sturing die in de praktijk onder de noemer nudge valt, deze belofte altijd waarmaakt. Dit advies richt zich daarom in het algemeen op nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie voor zover die betrekking hebben op irrationele en onbewuste keuzeprocessen van burgers en de gevolgen daarvan voor hun gedrag.[3]

Recentelijk heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al veel kennis ontsloten over hoe mensen keuzes maken (Tiemeijer et al. 2009; Tiemeijer 2011). Wij gaan vooral in op de implicaties van deze kennis voor beleid en de mogelijkheden en grenzen van gedragsbeïnvloeding door de overheid. Hierbij spelen zowel politieke en normatieve overwegingen (wat is wenselijk?) als praktische en empirische overwegingen (wat werkt?) een rol.[4] We concentreren ons op de algemene sturingsfilosofie van de overheid en illustreren deze weliswaar met voorbeelden uit de praktijk, maar werken dit niet uit voor afzonderlijke beleidsterreinen. Met een concretere invulling zouden we ons al snel op politiek terrein begeven, wat buiten de taakopdracht van de RMO valt. Dit advies is vooral bedoeld om de politieke besluitvorming te ondersteunen door de dilemma's rondom nudging te schetsen en de noodzakelijke randvoorwaarden te formuleren.

1.4 Leeswijzer en woordenboek: nudging als rode draad

De opbouw van het advies is als volgt. In hoofdstuk 2 beantwoorden we de vraag waarom de terugtredende overheid zich überhaupt moet inlaten met nudging. Ons uitgangspunt is dat zij met nudging beter kan inspelen op irrationele en onbewuste keuzeprocessen van mensen dan met traditionele instrumenten. Voor een overheid gelden echter andere regels dan voor het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. We laten zien waarom een nudgende overheid omstreden is en stellen vast dat een politisering van gedragsbeïnvloeding nodig is. De overheid kan met nudging haar beleid verbeteren, maar alleen onder bepaalde voorwaarden. In hoofdstuk 3 tot en met 5 werken we deze verder uit. Drie invalshoeken staan daarbij centraal:

– Wanneer is het wenselijk nudging-strategieën in te zetten om bepaalde doelen te bereiken? De belofte is dat nudges de vrijheid van burgers niet aantasten. Maar wanneer is dat eigenlijk wel of niet het geval? Zijn nudges niet een onwenselijke vorm van paternalisme? Dit komt aan de orde in hoofdstuk 3, dat zich richt op het doel van nudging. De conclusie is dat de overheid nudging kan aanwenden zolang het de zogeheten positieve vrijheid van burgers vergroot zonder de negatieve vrijheid onaanvaardbaar aan te tasten. Oftewel, nudging door de overheid is alleen gerechtvaardigd als het mensen versterkt in het maken van autonome keuzes. In plaats van burgers een bepaalde richting op te 'duwen' dient de overheid nudges juist aan te grijpen om de weerstand van burgers te versterken tegen verleidingen die niet in overeenstemming zijn met de waarden en doelen die burgers zelf nastreven.
– Welke nudging-instrumenten kan de overheid als middel inzetten om de weerstand van burgers te versterken? Burgers zouden zich in theorie aan nudges moeten kunnen onttrekken, maar is dit in de praktijk wel altijd het geval? Leiden nudges niet tot manipulatie? Hoofdstuk 4 gaat dieper in op nudging-instrumenten als middel met aandacht voor de wijze waarop instrumenten inspelen op irrationele en onbewuste denkprocessen. Na vergelijkingen tussen verschillende traditionele en nudging-instrumenten luidt de conclusie dat de inzet van nudging alleen acceptabel is als die burgers zo veel mogelijk aan het denken zet en als dit op transparante wijze gebeurt. In plaats van burgers een bepaalde richting op te 'duwen' zonder

dat zij zich hiervan bewust zijn, dient de overheid nudges juist aan te wenden om burgers bewuster te laten kiezen.
– Welke verantwoordingsmechanismes zijn nodig om ervoor te zorgen dat de overheid nudging-strategieën legitiem kan inzetten? Voorstanders claimen dat nudges in het belang van burgers zelf zijn. Maar hangt dit niet af van de politieke doelen die politici en beleidsmakers ermee proberen te bereiken? Leiden nudges niet tot technocratie? In hoofdstuk 5 komt aan de orde wat een passende rol is voor de overheid bij verschillende beleidsonderwerpen. De conclusie is dat naarmate onderwerpen meer omstreden zijn, de overheid terughoudender moet zijn. In plaats van nudging technocratisch aan te wenden, dient de overheid juist een fundamentele discussie te bevorderen over de doelen en middelen, en de waarden en werking, die zij met verschillende strategieën van gedragsbeïnvloeding beoogt.

In hoofdstuk 6 beantwoorden we de centrale vraag door de voorwaarden te formuleren waaronder de overheid de autonomie van burgers kan versterken met behulp van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie en doen we drie aanbevelingen aan regering en Staten-Generaal.

Hieronder geven we een 'verklarende woordenlijst' voor veel voorkomende termen uit de theorie en praktijk van nudging.

Een verklarende woordenlijst

Capabilities	De mogelijkheden die een mens heeft om functionings te realiseren. Hieronder vallen alle keuzeopties die een persoon in een bepaalde situatie heeft, zowel de opties die hij inderdaad kiest als de opties die hij niet wenst te kiezen.
Functionings	De concrete levensdoelen, wensen en waarden die mensen hebben. Hieronder vallen 'basisdoelen' als veilig en gezond zijn en een opleiding volgen, maar ook specifieke wensen

	zoals een politieke campagne voeren of goed kunnen dansen.
Keuzearchitect	Iemand die de keuzearchitectuur ontwerpt.
Keuzearchitectuur	De wijze waarop keuzes binnen de keuzecontext zijn geordend en gepresenteerd. Hoewel het begrip keuzearchitectuur zelf leeg is, is het ontwerp van keuzearchitectuur dat nooit. Keuzearchitectuur zal immers altijd naar bepaalde waarden worden ontworpen of zal vanuit bepaalde waarden ongemoeid worden gelaten. De vormgeving van keuzearchitectuur zal dus nooit neutraal zijn.
Keuzecontext	De context waarbinnen mensen keuzes maken. Deze context kan door allerlei factoren in de sociale en fysieke omgeving worden beïnvloed. Verschillende instrumenten van gedragsbeïnvloeding grijpen in op deze context. Denk aan wet- en regelgeving, financiële prikkels, communicatie en een bepaald ontwerp van de keuzearchitectuur.
Kludge	Een nudge die mensen bedenken om zichzelf te sturen, bijvoorbeeld het invriezen van de eigen creditcard.
Nudge	Een doelbewuste wijziging in de keuzearchitectuur om mensen een bepaalde richting op te sturen, zonder daarbij opties te verbieden of op een significante manier de economische prikkels te vergroten of verkleinen (financiële prikkels kunnen met behulp van nudges wel beter inspelen op irrationele processen van burgers). Om binnen de grenzen van nudging te

	vallen, moet de interventie makkelijk en goedkoop te ontwijken zijn. Nudges zijn geen verplichtingen: fruit op ooghoogte leggen geldt bijvoorbeeld als een nudge, maar junkfood verbieden niet.
Nudger	Iemand die nudget. Het verschil met keuzearchitect is subtiel. Een keuzearchitect ontwerpt de keuzearchitectuur, maar doet dit niet per se doelbewust om het gedrag van mensen te beïnvloeden. Een nudger ontwerpt ook de keuzearchitectuur, maar probeert mensen wel doelbewust een bepaalde kant op te sturen. Een 'naïeve' keuzearchitect is zich niet bewust van het effect van zijn ontwerp op het gedrag van mensen.
Libertair paternalisme	Een politieke theorie. Het libertarische in deze benadering is de idee dat mensen over het algemeen vrij dienen te zijn in hun keuzes en dat zij zich moeten kunnen onttrekken aan arrangementen als zij dit zouden willen. Het paternalistische zit in het uitgangspunt van Thaler en Sunstein (2009) dat zij het legitiem achten voor keuzearchitecten, zoals de overheid, om het gedrag van mensen te beïnvloeden zodat zij een langer, gezonder en beter leven kunnen leiden.

Noten

1 Zie bijvoorbeeld het artikel van Van der Horst in Trouw op 8 juli 2013: '*De revolutie van een duwtje. Hoe de Britse overheid met simpele maatregelen het gedrag van haar burgers verandert*'.
2 Zie bijvoorbeeld de discussie hierover in het NRC Handelsblad naar aanleiding van een artikel van Kleinpaste: '*Stiekem burgers manipuleren: van urinoir tot orgaandonatie*', dat op 20 juli 2013 verscheen. Op 23 juli 2013 reageerden daarop Dur, Tiemeijer, Kruiter en Van Rooij.
3 Gamification, het inspelen op de psychologie van burgers door gebruik te maken van spelelementen, laten we buiten beschouwing. Hoewel een groot gedeelte van de redenatie ook voor gamification geldt (omdat daarbij grotendeels dezelfde empirische en normatieve afwegingen spelen), vergt dat een apart advies met extra aandacht voor de betekenis van gamification in onderscheid met traditionele en nudging-instrumenten.
4 De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft recentelijk ook geadviseerd over de toepassing van gedragskennis in beleid. Terwijl de Rli (2014) in zijn advies start vanuit de vraag hoe het gebruik van gedragskennis milieubeleid effectiever kan maken, zijn wij vanuit onze taakopvatting gestart vanuit de maatschappelijke discussie over de toelaatbaarheid van gedragsbeïnvloeding via nudging-strategieën. De Rli kijkt in zijn advies naar het hele scala van beleidsinstrumenten (met nudging als onderdeel) en de waarde en toepasbaarheid van gedragskennis daarvoor. In ons advies richten wij ons met name op normatieve vragen over de grenzen van gedragsbeïnvloeding door de overheid. Het Centrum voor Ethiek en Gezondheid (CEG) komt begin 2014 met een signalement over 'betutteling', en richt zich voornamelijk op de discussie over (on)gezonde leefstijlen.

2

De belofte van nudging voor de terugtredende overheid

2.1 Inleiding

Waarom zou de terugtredende overheid zich überhaupt moeten inlaten met nudging-strategieën? Deze vraag beantwoorden we in dit hoofdstuk door eerst stil te staan bij een belangrijk probleem voor de terugtredende overheid. Zij doet een groot beroep op de autonomie van burgers, maar deze blijkt in de praktijk soms begrensd. Traditionele strategieën bieden voor dit probleem bovendien onvoldoende soelaas. Vervolgens komt aan de orde dat nudging beter dan traditionele strategieën kan inspelen op allerlei irrationele en onbewuste processen die de keuzes van mensen beïnvloeden. Omdat nudges minder neutraal zijn dan sommige voorstanders willen doen voorkomen (zie de inleiding), is per beleidsdomein een constructieve politieke discussie nodig over de doelen en middelen, en waarden en werking, die politici en beleidsmakers met nudging-strategieën mogen en moeten beogen. We stellen dat de terugtredende overheid kan nudgen, maar alleen onder strikte voorwaarden. Daarmee vormt dit hoofdstuk de basis voor de invulling van deze voorwaarden in de volgende hoofdstukken.

2.2 De terugtredende overheid beroept zich op autonome burgers

In het politieke discours klinkt geregeld een pleidooi voor 'minder overheid, meer samenleving'. De Nederlandse samenleving zou van een klassieke verzorgingsstaat moeten overgaan naar een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. In het RMO-advies *Terugtreden is vooruitzien* (RMO 2013c) wordt de achtergrond

van dit proces geschetst. De wens tot terugtreden komt enerzijds voort uit zorgen over de vrijheid van burgers en over de manier waarop de overheid zich tot de maatschappij verhoudt, en anderzijds uit zorgen over de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat (RMO 2013c: 18-19). De toenemende kosten door de vergrijzing en de neiging tot overconsumptie en ook de complexiteit van de organisatie en wet- en regelgeving nopen de overheid tot herziening van het systeem (RMO 2013c: 21).

Het overdragen van verantwoordelijkheden aan burgers wordt gezien als het antwoord op de bezwaren. De Raad heeft in veel van zijn voorgaande adviezen ook al bepleit dat de politiek terughoudend moet zijn in het naar zich toe trekken van het definiëren van maatschappelijke problemen en oplossingen. Denk aan recente adviezen als *Het onbehagen voorbij* (RMO 2013a), *Rondje voor de publieke zaak* (RMO 2013b) en *Terugtreden is vooruitzien* (RMO 2013c).[1] Het is volgens de Raad in eerste instantie aan de samenleving om vast te stellen welke problemen er zijn en hoe die moeten worden opgelost. In de praktijk blijkt de overheid toch moeite te hebben om terug te treden. Hoewel politici en beleidsmakers momenteel inderdaad de ambitie hebben om verantwoordelijkheden van de overheid naar de burger te verschuiven, bepaalt de overheid in de praktijk nog vaak wat er in het algemeen belang moet gebeuren, schrijft zij voor wat burgers daarvoor moeten doen en grijpt ze in bij ongewenste resultaten (RMO 2006, 2013c; Veldheer et al. 2012).

Het gedrag van burgers en hoe dat te beïnvloeden is een centraal onderwerp in het politieke discours over de terugtredende overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De bestuurskundigen Peeters en Drosterij (2011) laten dit zien aan de hand van hun analyse van het discours over vraagstukken als integratie, normbesef, veiligheid, gezondheid en probleemjongeren. Zij trekken daarbij drie conclusies. Ten eerste stellen zij dat in politieke debatten en beleid over maatschappelijke problemen het gedrag van individuele burgers wordt gezien als de oorzaak van het betreffende probleem (bijvoorbeeld criminaliteit, overgewicht, gebrekkige opvoeding) en dat de oplossing voor het probleem vervolgens ook wordt gezocht in een aanpassing van dat gedrag. Ten tweede constateren ze dat de overheid burgers weliswaar op hun verantwoordelijkheid aanspreekt, maar hen niet vrij laat in de invulling van die verantwoordelijkheid: de overheid heeft eigenlijk van tevoren al een beeld van die invulling. En ten derde tonen ze dat de overheid aan de ene kant streeft naar een vorm van 'responsabilisering',

die uitgaat van een terughoudende overheid die zich vooral op governance richt (Rose 2000 zoals besproken in Peeters en Drosterij 2011: 193), en aan de andere kant naar beïnvloedingsstrategieën die vallen onder het libertair paternalisme (Thaler en Sunstein 2003), dat meer uitgaat van een door de overheid gewenste uitkomst. De overheid legt dus eerst de verantwoordelijkheid bij de burger neer, maar als deze vervolgens ongewenst gedrag vertoont, probeert ze de burger alsnog in de 'verantwoordelijke' richting te duwen door middel van ondersteunende of dwingende maatregelen (Peeters en Drosterij 2011).

In dit advies gaan we nader in op deze paradox van een terugtredende overheid enerzijds en een ingrijpende overheid anderzijds. In het volgende hoofdstuk zullen we deze paradox uitgebreider schetsen aan de hand van het begrip autonomie. In de volgende paragraaf gaan we eerst in op het idee uit de gedragswetenschappen dat de autonomie van burgers begrensd is.

2.3 Autonomie is begrensd in de complexe keuzemaatschappij

In principe sluit het idee van een terugtredende overheid goed aan bij veel ideeën over de autonomie van de burger in de samenleving. Er wordt over het algemeen van uitgegaan dat burgers idealiter autonoom zijn in het maken van keuzes en dus veel vrijheid hebben bij het nemen van beslissingen. In de huidige maatschappij wordt autonomie vaak opgevat als het hebben van zo veel mogelijk keuzeopties (Schwartz 2004). Immers, hoe meer keuzeopties, hoe minder beperkingen en hoe beter de burger zijn levensplan zelf vorm kan geven. Mensen worden niet verplicht tot het maken van een bepaalde keuze, maar kunnen zelf beslissen.

Op basis van dit autonomie-ideaal heeft de overheid veel keuzes en verantwoordelijkheden bij de burger teruggelegd. Dit is terug te zien in verschillende geprivatiseerde domeinen, onder andere op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, verzekeringen, energieleveranciers, pensioenen en kinderopvang. Burgers mogen of moeten steeds vaker kiezen uit meer opties. De achterliggende gedachte is dat marktwerking een goede manier is om de burger de keuzevrijheid te bieden die hij nodig heeft om zijn eigen levensplan te realiseren. Hierdoor zou je onze huidige maatschappij een complexe keuzemaatschappij kunnen noemen waarin

keuzevrijheid, consumentensoevereiniteit en marktwerking worden nagestreefd (Engelen 2005).

Het hebben van meer keuzeopties betekent echter niet noodzakelijkerwijs meer keuzevrijheid. Wat de huidige maatschappij volgens sommige denkers zo complex maakt, is dan ook niet dat mensen keuzevrijheid hebben, maar dat ze 'te veel' keuzes hebben en dat ze deze 'te vaak' moeten maken (Schwartz 2004; Hurenkamp en Kremer 2005). Het hebben van meer keuzes zou alleen tot meer vrijheid leiden als de burger daarnaast ook het vermogen heeft om deze vrijheid te benutten. Dit vermogen is echter begrensd. Hoe kan iemand bepalen welke hypotheek de beste voor hem of haar is? Het ontbreekt burgers dikwijls aan de tijd, kennis of wilskracht om een goede keuze te maken.

Politiek filosoof Anderson (2009) geeft een voorbeeld van hoe burgers door liberalisering wel meer keuzeopties kregen, maar niet per se betere keuzes maakte. Hij vertelt dat Zweden in 2000 burgers de mogelijkheid bood om zelf hun gespaarde pensioengeld te investeren in een fondsensysteem dat door de overheid was georganiseerd. De Zweden werd sterk aangeraden om niet voor het standaardportfolio te kiezen, maar liever hun eigen portfolio samen te stellen op basis van 456 aangeboden fondsen. Twee derde van de Zweden besloot om een eigen portfolio te kiezen. Dit leverde hen uiteindelijk een rendement op dat gemiddeld slechts een vierde was van wat ze hadden gekregen als ze voor het standaardportfolio hadden gekozen. Deze extra keuzeopties kostten veel mensen dus een deel van hun gespaarde pensioen. De extra opties zorgden dus niet per se voor betere keuzes.

Dat burgers moeite hebben om beslissingen te nemen in de complexe keuzemaatschappij heeft onder andere te maken met hun begrensde psychologische vermogen (Tiemeijer 2011). Nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie laten zien dat de keuzes die mensen maken minder via het bewuste en meer via het onbewuste tot stand komen dan tot voor kort werd aangenomen. Psychologen maken onderscheid tussen twee denksystemen. Zij spreken ook wel over de duale procestheorie: mensen hebben een snel onbewust denksysteem en een langzaam bewust denksysteem (Kahneman 2011). Via het snelle, onbewuste denksysteem worden intuïtieve, automatische beslissingen genomen en handelingen uitgevoerd. Via het langzame, bewuste denksysteem komen rationele en ingewikkeldere beslissingen tot stand. Een voorbeeld van een onbewuste handeling waar

niet meer over hoeft te worden nagedacht is typen. Wanneer iemand echter nog moet leren typen, is er sprake van een reeks bewuste, intentionele handelingen waarover nog wel moet worden nagedacht. Dan betreft het typen een handeling die via het bewuste systeem wordt uitgevoerd.

Om een bewuste, rationele en weloverwogen keuze te kunnen maken, hebben mensen wilskracht, tijd, kennis en vaardigheden nodig. Hier beschikken ze echter niet altijd over. De wilskracht van mensen is bijvoorbeeld beperkt. Je zou de wilskracht met een spier kunnen vergelijken: wanneer er langdurig beroep wordt gedaan op een spier, kan deze uitgeput raken en heeft hij tijd nodig voor herstel (Faddegon 2009). Ook maken mensen minder goed en minder vaak een kosten-batenafweging voorafgaand aan hun keuzes dan lang werd aangenomen. Daarnaast zijn er verschillende *biases* die hun keuzes beïnvloeden. Zo lijkt men verliezen zwaarder te wegen dan winsten (Kahneman en Tversky 1979), lijkt men vooral te focussen op het 'hier en nu', en heeft men de neiging om 'te houden wat men heeft' (Tiemeijer 2011). Daarnaast hebben mensen niet altijd zin om uitgebreid stil te staan bij al hun keuzes. Zij gaan liever af op hun gevoel of op *heuristieken*, simpele vuistregels als 'kies de middelste optie' of 'kies het bekendste merk'.

Uit de psychologie en gedragseconomie komt dus naar voren dat mensen een begrensd vermogen hebben om keuzes te maken. Vanwege dit begrensde vermogen concludeert WRR-onderzoeker Tiemeijer (2011) dat de keuzes van mensen meestal minder autonoom tot stand komen dan gedacht en gehoopt. Volgens hem is de mens eerder heteronoom: gedrag is de resultante van allerlei factoren in de sociale en fysieke omgeving die de mens via het onbewuste sturen. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor een terugtredende overheid die zich beroept op autonome burgers.

2.4 Er is een 'autonomiekloof' tussen ideaal en praktijk

Inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie laten dus zien dat burgers niet altijd in staat zijn om zelf goede keuzes te maken, terwijl zij dit in de huidige complexe keuzemaatschappij en bij een terugtredende overheid juist steeds vaker zullen moeten doen. Volgens Anderson (2009) is er een autonomiekloof ontstaan: een discrepantie tussen het aantal weloverwogen keuzes dat de samenleving van burgers verwacht en het

aantal weloverwogen keuzes dat burgers kunnen maken. Een gevolg van deze autonomiekloof kan zijn dat burgers suboptimale keuzes maken die nadelig uitwerken voor henzelf, voor medeburgers of voor de samenleving als geheel. Een nadelig gevolg voor mensen zelf is bijvoorbeeld een te dure zorgverzekering; voor de samenleving is dat bijvoorbeeld niet-duurzaam gedrag. Dit kan overigens voor verschillende groepen verschillend uitpakken. De autonomiekloof lijkt niet voor alle burgers even groot te zijn.

De autonomiekloof kan leiden tot keuzestress als mensen meer keuzes hebben dan zij aankunnen. Zij zullen bij te veel opties beslissingen uitstellen of vermijden en als dat niet mogelijk is, overgaan tot tijdrovend puzzelgedrag om de beste optie te vinden (Schwartz 2004: 173). Het hebben van te veel keuzeopties kan tevens leiden tot ontevredenheid, twijfel, angst en zelfs depressie (Schwartz 2004: 13). Mensen lijken weliswaar te beseffen dat keuzevrijheid een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt, maar vanwege tijdgebrek en onzekerheid over de toekomst willen ze deze verantwoordelijkheid niet altijd dragen, omdat die ook gepaard kan gaan met gevoelens van onvrijheid (Swierstra en Tonkens 2005). Het lijkt er dus op dat sommige mensen tegen de grenzen van hun autonomie aanlopen.

Er is echter ook uitgebreide literatuur waarin men anders aankijkt tegen (keuze)vrijheid. Niemand zal beweren dat iedere vrijheidsvergroting in alle gevallen positief voor mensen uitpakt, maar keuzevrijheid heeft ook een intrinsieke waarde die we niet uit het oog mogen verliezen. Volgens politiek filosoof Van Hees (2009) is hierbij het onderscheid tussen de 'specifieke' en 'niet-specifieke' waarde van vrijheid relevant. De eerste waarde verwijst naar de inhoud van een specifieke keuze, bijvoorbeeld de keuze voor een duurzame energieleverancier. De tweede waarde staat los van de inhoud van de keuzes en betreft puur de waarde dát iemand een keuze kan maken. Die tweede waarde is niet onbelangrijk, mede omdat mensen in de loop van de tijd van hun keuzeafwegingen kunnen leren. Hoe vaker mensen kiezen voor een energieleverancier of zorgverzekeraar, hoe beter ze erin worden en hoe meer ze een bewuste keuze maken. Het kan ook leiden tot nieuwe vormen van organisatie en samenwerking, zoals allerlei maatschappelijke initiatieven en coöperaties die de laatste jaren zijn ontstaan om collectief zorg in te kopen of zelf energie op te wekken. Met andere woorden: de autonomiekloof kan dus ook een teken zijn dat mensen te lang te weinig keuzevrijheid hebben gehad.

Een belangrijke vraag is dus hoe om te gaan met de autonomiekloof. Hoe kunnen, gegeven deze autonomiekloof, maatschappelijke en politieke instituties het beste worden vormgeven? In hoeverre kan de overheid verschillende verantwoordelijkheden aan burgers overdragen? In het volgende hoofdstuk zullen we zoals gezegd uitgebreider op deze vraag ingaan aan de hand van het begrip autonomie. In de volgende paragraaf kijken we eerst naar het huidige beleid en de strategieën en instrumenten die de overheid momenteel tot haar beschikking heeft. Van welke aannames over het gedrag en de keuzes van burgers gaat de overheid daarbij eigenlijk uit?

2.5 Kritiek op traditionele strategieën van gedragsbeïnvloeding

De 'traditionele' instrumenten die de overheid heeft om het gedrag van burgers te beïnvloeden, zijn grofweg in te delen in drie typen: juridische, economische en communicatieve instrumenten (Van der Doelen 1993; Bemelmans-Videc et al. 2011). De overheid kan gebruikmaken van regelgeving om ongewenst gedrag te verbieden en gewenst gedrag te verplichten. Financiële prikkels kunnen gewenst gedrag stimuleren met subsidies en ongewenst gedrag ontmoedigen met heffingen. En de overheid kan communicatieve interventies inzetten om burgers ervan te overtuigen dat bepaald gedrag wenselijk of onwenselijk is. In de wandelgangen van beleid noemt men deze instrumenten ook wel de 'zweep', de 'peen' en de 'tamboerijn' (Winsemius 1986). De zweep staat daarbij voor wet- en regelgeving, de peen staat voor financiële prikkels en de tamboerijn voor communicatie. Een variant hierop is de 'stok', de 'wortel' en de 'preek' (bv. Bemelmans-Videc et al. 2011).

In debatten over nieuwe strategieën van gedragsbeïnvloeding wordt nog wel eens vergeten dat de overheid geen nieuwe speler is op het terrein van gedragsbeïnvloeding. Een snelheidslimiet op de wegen, accijns op benzine en een campagne tegen overmatig alcoholgebruik zijn allemaal voorbeelden van overheidsmaatregelen die het gedrag beïnvloeden (KiM 2011: 14). Dat gedragsbeïnvloeding door de overheid nu weer zo ter discussie staat, komt dan ook vooral door allerlei nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie. Deze inzichten laten onder andere de beperkingen van traditionele strategieën en instrumenten zien.

Bij de inzet van traditionele strategieën gaan politici en beleidsmakers nog vaak uit van 'rationele burgers' die hun keuzes weloverwogen maken (Thaler en Sunstein 2009; Tiemeijer et al. 2009). De aanname is dat zij de keuzes en het gedrag van burgers kunnen veranderen door hun achterliggende intenties en motivaties te beïnvloeden. Zo suggereert regelgeving (naast het stellen van een norm) dat de rationele burger sancties wil voorkomen, is het gebruik van het financiële instrumentarium gestoeld op de aanname dat economische overwegingen bepalend zijn voor alledaagse keuzes, en hanteren communicatiestrategieën als uitgangspunt dat burgers met de juiste informatie kunnen worden overtuigd van wat goed voor hen is (Stinesen en Renes 2014).

Veel van het huidige beleid blijkt echter niet voldoende effectief. Er zijn allerlei maatschappelijke problemen die beleidsmakers met louter het traditionele instrumentarium niet kunnen oplossen (Cabinet Office 2004; Institute for Government 2010; Thaler en Sunstein 2009; Tiemeijer et al. 2009; Thomas 2009). De communicatiewetenschappers Stinesen en Renes (2014: 9) geven hiervan enkele voorbeelden in hun achtergrondstudie bij dit advies. Zo blijken communicatieve interventies gericht op kennisoverdracht en bewustwording, zoals de Postbus 51-campagnes, nauwelijks effect te hebben op het gedrag van burgers, rookt nog steeds meer dan een kwart van de Nederlanders ondanks de accijns op tabak en weerhouden fikse boetes zo'n 38% van de fietsers er niet van zonder goede verlichting op pad te gaan.

Dit betekent overigens niet dat politici en beleidsmakers altijd naïef zijn. Het kan natuurlijk goed dat er redenen zijn om beleid dat niet effectief is vanuit andere overwegingen toch te voeren. Bijvoorbeeld omdat het rechtvaardig is, een symbolische betekenis heeft of geld oplevert. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in en bespreken we waarom het belangrijk is dat politici en beleidsmakers in ieder geval al dit soort overwegingen expliciteren en hierover transparant zijn. We willen hier geen stroman van de overheid creëren, maar willen laten zien waarom beleid soms minder effectief is dan het zou kunnen zijn en ook onverwachte of zelfs onwenselijke effecten kan hebben. De effecten van beleid zijn namelijk vaak nog niet in lijn met de doelstellingen ervan (Stinesen en Renes 2014).

Dat veel traditionele strategieën in de praktijk niet altijd even doeltreffend en effectief zijn kan verklaard worden doordat het uitgangspunt van beleid vaak is dat gedrag van burgers op rationele wijze tot stand komt

(Thaler en Sunstein 2009; Tiemeijer et al. 2009). Maar die rationaliteit wordt van diverse kanten begrensd. De context waarin burgers keuzes maken bevat namelijk niet alleen 'beleidsprikkels', maar ook tal van andere prikkels die van invloed zijn op hun motivatie en vermogen tot handelen. Allerlei intermediërende factoren die vanuit de rationele keuzetheorie onlogisch lijken, kunnen de veronderstelde relatie tussen intentie en gedrag verstoren (Stinesen en Renes 2014: 14). Zo zorgen moeilijk te doorbreken gewoontes ervoor dat ongewenst gedrag standhoudt en laten mensen zich onbewust leiden door allerlei elementen in de fysieke en sociale omgeving. Ook kan een descriptieve sociale norm, het gedrag dat men anderen ziet vertonen, regelgeving ondermijnen: fietsen zonder licht mag niet, maar iedereen doet het (Stinesen en Renes 2014: 14). Het voert te ver om al deze mechanismes hier afzonderlijk te bespreken. In hoofdstuk 4 staan we er iets langer bij stil. We geven nu eerst een korte introductie van nudging-strategieën.

2.6 De introductie van nudging-strategieën

Het vernieuwende van nudging-strategieën is niet zozeer dat de overheid gedrag kan beïnvloeden, maar het idee dat de overheid meer en beter kan inspelen op irrationele en onbewuste denkprocessen van burgers. De rationele keuzetheorie is slechts de halve waarheid. De overheid zou zich meer bewust moeten zijn van de 'andere helft' van ons denken en de beperkingen aan menselijke rationaliteit en wilskracht. Hoewel het gedrag van mensen niet altijd rationeel is, is het zoals we in de inleiding al aangaven wel enigszins 'voorspelbaar irrationeel' (Ariely 2008) doordat er patronen zitten in de wijze waarop dat gedrag tot stand komt.

Een belangrijk inzicht van Thaler en Sunstein (2009) is dat het keuzegedrag van burgers wordt beïnvloed door de keuzearchitectuur: de presentatie en ordening van keuzes in de context waarin burgers keuzes maken. De specifieke presentatie van keuzes kan mensen een duwtje geven in een bepaalde richting. Een keuze *kan* ook eigenlijk niet neutraal worden gepresenteerd (Thaler en Sunstein 2009: 3; Tiemeijer 2009: 297). Dit komt doordat er in de presentatie van de opties altijd een bepaalde volgorde is of een optie als de 'standaardoptie' wordt voorgesteld. Zo duwen fastfoodketens mensen al in een bepaalde richting door frisdrankbekers in verschillende

maten aan te bieden. Daarbij kan men dezelfde beker als grootste, maar ook als kleinste beker presenteren. Ook de inrichting van de schappen in een supermarkt heeft effect op de keuze voor producten die het winkelende publiek koopt.

Aanhangers van nudging, zoals Thaler en Sunstein, menen dat de overheid de kennis over de invloed van keuzearchitectuur bewuster kan en moet inzetten ter bestrijding van maatschappelijke problemen. Vooralsnog zijn beleidsmakers zich echter niet altijd bewust van de effecten van deze keuzearchitectuur. Sterker nog, beleid kan hierdoor vaak zelfs onbedoelde en ongewenste effecten hebben. Thaler en Sunstein (2009: 6) verstaan onder nudges alleen interventies die makkelijk en goedkoop te ontwijken zijn. Nudges mogen de burger dan ook niet tot bepaald gedrag verplichten: fruit op ooghoogte leggen geldt in hun ogen als een nudge, maar junkfood verbieden niet. Zo'n nudging-strategie is voor politici en beleidsmakers aantrekkelijk, omdat de kosten relatief laag zijn en de vrijheden van burgers niet worden ingeperkt.

Tiemeijer en Anderson (2014: 129-130) benadrukken in hun achtergrondstudie bij dit advies dat het bij nudging gaat om het inspelen op onbewuste en irrationele processen. Zij verstaan onder nudging vormen van gedragssturing die: *'het waarschijnlijker maken dat de burger kiest voor een bepaald beoogd gedrag (of juist niet); hun werkzame mechanisme vinden in hersenprocessen volgens systeem 1 (dat wil zeggen, snelle gevoelsmatige of automatische responsen waarop niet gereflecteerd is en die dus een zeer gering beslag leggen op cognitieve capaciteit of zelfregulatie); de mogelijkheid openlaten om te kiezen voor andere opties (bijvoorbeeld door alsnog over te schakelen naar hersenprocessen volgens systeem 2 en meer tijd en energie te steken in het overdenken van de pro's en contra's van de verschillende opties).'*

Wat nudges volgens Stinesen en Renes (2014: 10) effectief maakt is dat ze ingrijpen op specifieke sleutelmomenten: de momenten waarop iemand voor een keuze gesteld wordt. Het is volgens hen belangrijk dat mensen op het *kritieke moment*, als het gewenste gedrag daadwerkelijk wordt uitgedaagd, een duidelijke prikkel krijgen. Zij geven als voorbeeld de BOB-sleutelhanger die een automobilist aan zijn eigen voornemen herinnert om nuchter te blijven en zijn vrienden en zichzelf na afloop veilig thuis te brengen. Het gaat om motiverende of faciliterende prikkels. Een ander voorbeeld is een getekende vlieg in het urinoir, een nudge die mannen ertoe moet brengen in de pot te plassen op het moment dat de nood hoog is.

Het is ook belangrijk om rekening te houden met andere interventies die tegelijkertijd effect op het gedrag hebben op het sleutelmoment. Zo zijn er verschillende partijen die de burger proberen te beïnvloeden.

Marktpartijen maken al lange tijd gebruik van nudging-strategieën om hun omzet en winst te vergroten, al zullen ze dat misschien niet altijd zo benoemen of toegeven. Vooral als het gaat om de verkoop van producten of diensten – de marketing, de presentatie en de klantenbinding – wordt heel bewust de keuzearchitectuur ingericht, veelal inspelend op het onbewuste denksysteem van mensen. Denk maar aan reclames, spaaracties, de ordening van productschappen in de supermarkt en winkelstraten bij de meeste stations.

Nudging biedt ook kansen voor maatschappelijke organisaties en voor bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen. Stinesen en Renes (2014) beschrijven bijvoorbeeld hoe scholen gezond gedrag van hun leerlingen stimuleren. Zij doen dit met behulp van een gezonde schoolkantine waarin gezonde producten qua aantal en plaats prominenter worden aangeboden dan ongezonde producten. Ook bedrijven kunnen strategieën voor dergelijke doelen inzetten. Een voorbeeld daarvan zijn supermarkten die zich als dé aanbieder van groente en fruit trachten te profileren door hier reclame voor te maken en fruit in plaats van snoep bij de kassa's aanbieden. Verder zijn er supermarkten en merken die zich, soms onder druk van kritische consumenten en NGO's, inzetten op een duurzame en biologische strategie.

Een ander voorbeeld komt van Nudge.nl, een platform waar duurzame initiatieven worden ontwikkeld met hulp van vrienden, vrijwilligers en bedrijven gelieerd aan Nudge.nl. Een van de participanten wist via een andere deelnemer van het platform voor elkaar te krijgen dat er op eierdozen tips zijn gekomen om energie te besparen bij het koken. Dit zouden we een nudge kunnen noemen, omdat deze informatie op het sleutelmoment, namelijk als mensen gaan koken, wordt gegeven. Hiervoor is wel een akkoord van de supermarktketen nodig. Na een check van de regels voor voedselveiligheid is nu een nieuwe instructie op de verpakking gezet die mensen niet alleen aan nieuwe ideeën helpt om eieren te verwarmen, maar hen ook bewust maakt van hun kookgedrag in het algemeen.

Het is zelfs mogelijk om jezelf te nudgen. Tiemeijer en Anderson (2014) noemen dit in hun achtergrondstudie *kludges*. Zij geven het voorbeeld van een 'Christmas club' waarbij mensen via een rekening automatisch

sparen voor de kerst, en het voorbeeld van een app die studenten tijdens de tentamenperiode gebruiken om sociale netwerksites op hun mobiele telefoon te blokkeren. Een ander voorbeeld uit de huis-, tuin- en keukencategorie is uit zelfbescherming je eigen creditcard invriezen. De creditcard van je partner invriezen als die te veel geld uitgeeft, is daarentegen geen kludge, maar een nudge.

De inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie worden in de samenleving dus al veel toegepast door bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit zou overigens het feit kunnen verklaren dat de meeste voorbeelden in de literatuur over nudging (inclusief veel van de voorbeelden die wij in dit advies geven) uit de samenleving zelf komen en niet altijd voorbeelden zijn van een nudgende overheid. Het roept de vraag op in welke mate de overheid deze vormen van beïnvloeding moet stimuleren of begrenzen en of de overheid zelf ook burgers moet nudgen.

2.7 Waarom een nudgende overheid zo omstreden is

De overheid bepaalt slechts bij een beperkt aantal keuzes de keuzearchitectuur van burgers *direct*. Zoals we hiervoor al bespraken, zijn er ook veel andere spelers in het veld die burgers een richting op proberen te sturen, zoals marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Veel van deze spelers zullen zich misschien niet eens zo bewust zijn van hun rol als keuzearchitect; denk aan cafetaria-eigenaren die de toonbank inrichten of dokters die verschillende behandelmethoden presenteren (Hansen en Jespersen 2013: 7).

Bij een groot aantal keuzes heeft de overheid wel de mogelijkheid om *indirect* in te grijpen in de keuzearchitectuur. Zo kan de overheid regels stellen over de inrichting van keuzearchitectuur (zoals regelgeving over informatie op productverpakkingen), kennis over keuzearchitectuur faciliteren of waar nodig tegenkrachten organiseren. Ook met de instrumenten van communicatie, financiële prikkels en regelgeving beïnvloedt de overheid de keuzearchitectuur van burgers. Overigens is de overheid zelfs als zij de keuzearchitectuur volledig vrijlaat en ook geen regelgeving, financiële prikkels of communicatie inzet, nog niet helemaal neutraal, omdat zij geen tegenspel biedt aan maatschappelijke krachten. De overheid zou hiermee namelijk kunnen uitstralen dat zij de uitkomsten van die krachten acceptabel of zelfs wenselijk vindt.

Het is gezien de belofte van nudging niet verwonderlijk dat de ideeën uit de psychologie en de gedragseconomie inmiddels hun intrede doen in de beleidswereld. Het besef dat het gedrag van burgers minder rationeel is dan lang werd verondersteld heeft de afgelopen jaren ook bij de overheid geleid tot een meer kritische blik op de huidige beleidspraktijk (Stinesen en Renes 2014: 10). Steeds meer onderzoekers, beleidsmakers en politici betogen dat de 'traditionele' benaderingen tekortschieten.

Ideeën over nudging vinden met name veel ingang bij politiek en beleid in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Sunstein werd door president Obama aangesteld als Chief Executive van het Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), waar hij veel van zijn ideeën over nudging in de praktijk heeft gebracht (bv. Sunstein 2013). Thaler is als adviseur nauw betrokken bij het Behavioural Insights Team (BIT) dat premier Cameron in 2010 oprichtte in het Verenigd Koninkrijk en dat sinds kort deels is geprivatiseerd. Dit team, dat bestaat uit economen en psychologen, staat ook wel bekend als de 'Nudge unit'. Een aantal onderzoekers van het BIT was eerder betrokken bij de publicatie *MINDSPACE* van het Institute for Government (2010). Het BIT heeft inmiddels adviezen uitgebracht over de toepassing van nudging op het gebied van gezondheid (Cabinet Office 2010), energieverbruik (Cabinet Office 2011), fraude (Cabinet Office 2012), giften aan goede doelen (Cabinet Office 2013a) en orgaandonatie (Cabinet Office 2013b).

Ook Nederlandse overheidsinstellingen hebben recentelijk veel aandacht getoond voor nieuwe inzichten uit de psychologie en gedragseconomie. Zo werd nudging enkele jaren geleden reeds opgepakt door de WRR, die in twee publicaties een mooi state-of-the-art-overzicht gaf van de complexe en soms grillige dynamiek van menselijk keuzegedrag (Tiemeijer et al. 2009; Tiemeijer 2011). Ook bij de Dienst Publiek en Communicatie (DPC), de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en de Academie voor Overheidscommunicatie – die alle vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken – wordt momenteel veel kennis over nudging verzameld en verspreid. En bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu is inmiddels een Behavioral Insights Team (BIT) opgericht. Er is ook veel kennis over psychologie en gedragseconomie bij verschillende planbureaus en onderzoeksinstellingen van de overheid, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

In tegenstelling tot in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk lijken politici en beleidsmakers in Nederland vooralsnog voorzichtig aan de slag te gaan met nudging. Zij zitten nog vooral in een fase van kennis inventariseren. Ze zijn terughoudend, omdat er nog veel discussie is over de effectiviteit en de wenselijkheid van nudging. Nudging door de overheid is ook meer omstreden dan nudging door bedrijven en maatschappelijke organisaties, omdat mensen zich in principe kunnen onttrekken aan de beïnvloeding van laatstgenoemden. De overheid heeft echter een rol die fundamenteel verschilt van die van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een belangrijk verschil is dat de overheid beschikt over een monopolie op geweld en belastingheffing. Burgers kunnen zich hier niet aan onttrekken. De kern van de democratische rechtsstaat is dat hij vrijheid garandeert en machtsmisbruik en totalitaire neigingen voorkomt. Hij zorgt ervoor dat burgers vrij zijn, zodat ze hun leven zo veel mogelijk naar eigen waarden kunnen inrichten. Mensen verschillen in hun opvattingen over wat het goede leven is en hoe dat goede leven moet worden geleid. Volgens politiek filosoof en bestuurskundige Frissen (2007: 171-175) moet de staat daarom klein zijn in de invloed die zij uitoefent op de concepties die burgers hanteren over het goede leven.

Thaler en Sunstein (2009) stellen nudging-instrumenten gelijk aan '*a Third Way*', aan de middenpositie van het libertair paternalisme. Echter, politici en beleidsmakers kunnen de keuzearchitectuur aan de hand van verschillende normen en waarden invullen en deze hoeven niet per se overeen te stemmen met een libertair paternalistisch perspectief (Schlag 2010; Hansen en Jespersen 2013). Wetenschappers waarschuwen dan ook dat de overheid nudging-instrumenten niet moet zien als een middenweg die gemakkelijk uitkomst biedt bij omstreden maatschappelijke problemen (bv. Hausman en Welch 2010: 136) Ook moet een hype worden voorkomen, want anders zal het enthousiasme voor de nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie al snel omslaan in teleurstelling en berusting (Tiemeijer 2011: 109).

Om voor een beleidsonderwerp te bepalen welke rol voor de overheid gepast is, is het van belang om zichtbaar te maken hoe omstreden de geformuleerde probleemoplossing is. Volgens Frissen (2007: 171) hangen definities van oplossingen en problemen samen en zijn ze onderwerp van een maatschappelijke strijd die zelf politieke waarde heeft en niet per se tot een oplossing hoeft te leiden: '*Als er al een oplossing is moet deze voorlopig*

zijn. De politiek is met name gelegen in het normeren van de middelen waarmee deze strijd wordt gevoerd.' Deze gedachte is ook terug te vinden in het vervolg van dit advies, omdat we strategieën van gedragsbeïnvloeding door de overheid willen normeren. We stellen daarom grenzen aan de beïnvloeding van gedrag door de overheid.

2.8 Conclusie

In het dagelijks leven hebben mensen te maken met allerlei keuzeafwegingen. De overheid trekt zich terug en legt meer verantwoordelijkheden bij burgers neer. Nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie laten zien dat mensen zich vaak minder rationeel gedragen dan wordt verondersteld. Zij worden door allerlei factoren in de keuzecontext beïnvloed en zijn te beïnvloeden of te 'verleiden' tot ander gedrag door op deze factoren in te spelen. Vooral bedrijven spelen in op de 'keuzearchitectuur' door hun producten op een bepaalde manier te presenteren. Ook de overheid kan nudges bewuster inzetten dan nu het geval is. De Amerikaanse en Britse overheid doen daar momenteel al veel ervaring mee op. De belofte van nudging-strategieën is dat deze beter op allerlei irrationele en onbewuste processen van mensen inspelen dan traditionele strategieën. Tegelijkertijd ligt daar juist ook het gevaar. Wil de overheid nudging-strategieën toepassen en daarmee de autonomie van burgers versterken, dan moet er aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. De grenzen van gedragsbeïnvloeding door de overheid dienen te worden gesteld. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de voorwaarden voor gedragsbeïnvloeding door de overheid door te kijken naar het doel en het middel van nudging en de rol van de nudgende overheid.

Noot

1 Zie ook 'Vormen van diversiteit. Zes handreikingen voor het sociale domein' (RMO 2013d), een 'factsheet' waarin deze adviezen zijn samengevat.

3

Het doel van nudging: van duwtje tot weerstand versterken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de doelen die de overheid met nudging-strategieën kan nastreven en hoe ze daarbij onwenselijke vormen van paternalisme kan voorkomen. Hiervoor is het noodzakelijk nader in te gaan op de begrippen autonomie en vrijheid. Hoe kan de overheid de autonomie van burgers versterken? Er blijkt sprake te zijn van een autonomieparadox: als de overheid de autonomie van burgers bevordert, ondermijnt ze al snel haar eigen doelstelling. De uitdaging is dan ook de autonomie van burgers zodanig te versterken dat louter hun vermogen om keuzes te maken wordt versterkt (positieve vrijheid) en zij niet belemmerd worden in de keuzes die zij willen maken (negatieve vrijheid). In dit hoofdstuk betogen we daarom dat de overheid nudging-strategieën niet zozeer moet inzetten om burgers 'duwtjes in de goede richting' te geven (want wie bepaalt wat goed is?), maar alleen hun vermogen om verleidingen te weerstaan dient te versterken. Het gaat daarbij om verleidingen die burgers belemmeren hun eigen doelen en waarden na te streven.

3.2 Een nadere verkenning van het begrip autonomie

Laten we beginnen bij de oorsprong van het concept autonomie. Het woord autonomie stamt af van het Griekse woord *autos* (zelf) en *nomos* (wet) en in het oude Griekenland werd de term gebruikt voor steden die de 'zaken' in hun stad zelf mochten regelen (Anderson 2013). Het woord betekent dus

letterlijk 'jezelf de wet stellen' (Claassen 2011: 30). Tegenwoordig wordt het concept in verschillende disciplines ook gebruikt om te verwijzen naar de capaciteit van een rationeel individu om eigen en verantwoordelijke beslissingen te nemen. Dit vinden we onder andere terug in de psychologie, de geneeskunde en de filosofie.

Binnen de politieke en praktische filosofie worden er drie opvattingen van autonomie onderscheiden: morele, politieke en persoonlijke autonomie (Anderson 2013). Morele autonomie houdt in dat de mens zichzelf de morele plicht (wet) oplegt (bv. Kant). Politieke autonomie houdt in dat het individu als onderdeel van de 'polis' moet kunnen deelnemen aan het publieke debat van de politiek. De burger moet zichzelf zodoende (letterlijk) de wet stellen door mee te beslissen over de wetten die voor de burger gaan gelden (bv. Rousseau). Persoonlijke autonomie houdt in dat mensen een eigen persoonlijkheid ontwikkelen en naar eigen waarden en inzicht hun leven moeten kunnen leiden. Een belangrijke vraag bij persoonlijke autonomie is hoe de maatschappelijke en institutionele context ingericht zou moeten zijn zodat mensen naar deze principes kunnen leven.

In dit advies concentreren we ons voornamelijk op persoonlijke autonomie. Het autonomie-ideaal, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, is namelijk grotendeels gebaseerd op het idee dat de burger zijn leven naar eigen waarden en inzicht moet kunnen vormgeven. Dit ideaal staat niet gelijk aan het vrij zijn van 'wetten' in de zin dat burgers geen beslissingen hoeven te nemen, maar houdt in dat de burger handelt op basis van zijn *eigen* 'wetten' (Claassen 2011: 30). Dit betekent dat de burger met een kritische blik naar bestaande gewoontes en conventies kan kijken en op rationele wijze zijn eigen beslissingen neemt (Anderson 2013). Dit impliceert echter niet dat de autonome burger volledig onafhankelijk van anderen zijn levensplan bepaalt. Dat is onmogelijk. Het gaat erom dat de burger altijd de mogelijkheid heeft af te wijken van de opvattingen van anderen en zijn eigen opvattingen kan herzien. Politiek filosoof Claassen (2011: 31) zegt dan ook: '*Een gelovige kan op autonome wijze de preken van de dominee volgen, zolang hij de mogelijkheid heeft van zijn geloof af te vallen.*' Het autonomie-ideaal houdt dus in dat we onze 'wetten', de overtuigingen waarop we ons handelen baseren, zelf formuleren, hierop kritisch reflecteren en indien nodig herzien.

3.3 Het verschil tussen positieve en negatieve vrijheid

Om autonoom te kunnen handelen, moet er aan twee voorwaarden voldaan zijn. De eerste is dat de burger de vermogens heeft om naar eigen inzicht te bepalen volgens welke opvattingen hij wil leven. De denkbeelden, idealen en opvattingen moeten door de burger zelf herzien kunnen worden zodat hij een eigen persoonlijkheid kan vormen. Dit is een intern proces: het speelt zich in het individu af. Voor dit proces is het belangrijk dat anderen iets *niet* doen, namelijk door dwang of manipulatie proberen in te spelen op de opvattingen van de burger. De tweede voorwaarde is dat mensen naar aanleiding van de zelf opgedane inzichten hun leven vorm kunnen geven (Claassen 2011: 30). Dit is een externe stap: het gaat er hier om dat de burger zijn levensplan in de praktijk kan realiseren. De burger moet dan de vermogens bezitten om dit te doen.

Tussen de interne component (het formuleren van het levensplan) en de externe component (de realisatie van het levensplan) zit een spanning die goed gevangen kan worden in termen van positieve en negatieve vrijheid. Dit onderscheid is geïntroduceerd door de Britse filosoof Berlin (1958). Berlin legt negatieve vrijheid uit als de afwezigheid van belemmerende factoren: burgers hebben dan de ruimte en vrijheid om hun leven naar eigen inzicht in te vullen, zonder dat iets of iemand anders dit belemmert. Bij positieve vrijheid ligt daarentegen de focus op iemands eigen mogelijkheden om zijn levensplan te realiseren. Het hebben van positieve vrijheid houdt dus in dat burgers het vermogen hebben om hun eigen leven in te vullen. Met behulp van deze begrippen kunnen we het autonomie-ideaal omschrijven als een situatie waarin burgers 'meester van hun eigen leven zijn' en waarin ze de vermogens bezitten om op een onafhankelijke en rationele manier hun eigen levensplan op te stellen *en* uit te voeren (Claassen 2011: 25 ev).

Er bestaan verschillende opvattingen over wanneer er nu precies sprake is van positieve of negatieve vrijheid en over de waarde van die vrijheid. Die verschillen kunnen we illustreren aan de hand van iemand die aan alcohol of aan drugs verslaafd is en elke dag, misschien wel elk moment op zoek is naar bevrediging. Vanuit de opvatting van vrijheid als negatieve vrijheid is deze persoon vrij: er zijn geen externe beperkingen op zijn handelen. Hij wordt niet door anderen gedwongen om drugs of alcohol te nuttigen. Met andere woorden, er zijn gedragsalternatieven beschikbaar. Het is niet van

belang of men ook daadwerkelijk van deze alternatieven gebruikmaakt (Berlin 1958). Vanuit de opvatting van vrijheid als positieve vrijheid is de persoon echter niet vrij als hij eigenlijk liever niet verslaafd zou zijn geweest. Gedreven door verslavingsimpulsen is hij immers geen meester over zijn eigen leven en is hij niet in staat zijn gedrag te veranderen, ook al is er niemand die hem daarin belemmert. Op het moment dat iemand bewust kiest voor overmatig drugs en drankgebruik, zou je overigens kunnen beargumenteren dat hij wel beschikt over positieve vrijheid.

Voor aanhangers van positieve vrijheid is negatieve vrijheid weliswaar een inherent onderdeel van hun vrijheidsbegrip, maar is het niet voldoende om echt autonoom te zijn. Naast de bescherming van het privédomein wijzen ze op de noodzaak van het vermogen om je eigen levensplan te realiseren. Alleen negatieve vrijheid is niet genoeg; bepaalde vaardigheden en vermogens zijn nodig om eigen beslissingen te kunnen nemen *en* hier gevolg aan te geven.

3.4 Waarom het bevorderen van autonomie zo lastig is: de autonomieparadox

Als we naar het huidige politieke debat kijken, zien we dat autonomie een breed gedragen ideaal is. We zien echter ook grote verschillen in hoe men dit ideaal in de praktijk wil verwezenlijken. Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, blijken burgers het moeilijk te vinden om keuzes te maken in de huidige complexe maatschappij. In andere woorden, de positieve vrijheid van burgers, hun vermogen om zelfbepalend te zijn, is begrensd. Het is de vraag of burgers zelf in staat zijn (of moeten zijn) om deze kloof te dichten. Hebben zij daarbij hulp nodig van de overheid of andere (maatschappelijke of markt-) partijen? Dit roept direct de vraag op in hoeverre burgers eigenlijk autonoom zijn als ze hiervoor actieve stimulansen van derden nodig hebben. Deze spanning is onderwerp van veel discussie. Waar de één het stimuleren van autonomie ziet als een bijdrage aan de positieve vrijheid van burgers, daar vindt de ander dit juist een bedreiging van diens negatieve vrijheid.

Tussen deze perspectieven bestaat echter geen absolute tegenstelling (Claassen 2011: 54). Het is niet zo dat negatieve en positieve vrijheid elkaar uitsluiten. Zo zijn in de opvatting van positieve vrijheid noties

van negatieve vrijheid opgenomen door te stellen dat je, om vrij te kunnen handelen, eerst je eigen levensplan moet kunnen formuleren zonder inmenging van anderen. De realisatie van dat levensplan is dan wel sterk afhankelijk van je sociale omgeving. Vanuit het perspectief van negatieve vrijheid op haar beurt is het creëren van een bepaalde sociale omgeving niet per definitie ongewenst: zo is er alleen al een sociale omgeving nodig die alle burgers gelijke kansen biedt.

Voor de overheid is vooral de vraag relevant in welke mate zij zorg zou moeten dragen voor de burger om zijn eigen levensplan te realiseren. Is zij hier mede verantwoordelijk voor of is dit primair de verantwoordelijkheid van de burger zelf? Dit is een lastig vraagstuk, omdat pogingen van de overheid om de autonomie van burgers te vergroten door hen allerlei faciliteiten te bieden, uiteindelijk kunnen leiden tot beperking van hun autonomie. Dit kan komen door allerlei restricties en normen die burgers opgelegd worden in het omgaan met die faciliteiten. De overheid ondergraaft dan haar eigen doelstelling om de autonomie te vergroten. Dit noemen wij in dit advies de autonomieparadox.[1] We hebben ons daarbij laten inspireren door de emancipatieparadox van politiek filosoof Blokland (1991: 8) die de vraag stelt hoe de overheid de positieve vrijheid van burgers kan vergroten zonder daarbij de negatieve vrijheid van burgers onaanvaardbaar in te perken. In het navolgende werken we de autonomieparadox verder uit. We bespreken eerst het belang van de bescherming van negatieve vrijheid en daarna de risico's van het stimuleren van positieve vrijheid.

3.5 Het belang van de bescherming van negatieve vrijheid

Veel beleidsmaatregelen om maatschappelijke problemen te verhelpen of te voorkomen tasten op de een of andere manier de vrijheid van burgers aan. Denk aan een snelheidslimiet of een rookverbod in de horeca. Een cruciale vraag in het autonomiedebat is op welk moment de overheid mag ingrijpen als ze daarmee de vrijheid van burgers inperkt. Een belangrijk uitgangspunt is dat autonomie alleen een consistent ideaal kan zijn als ze voor *alle* burgers geldt (Claassen 2011: 64 ev.). Autonomie is dus niet exclusief, maar inclusief of wederkerig: het geldt niet alleen voor de één, maar ook voor de ander. Dit komt nauw in de buurt van het schadebeginsel dat uitgaat van de gedachte dat de vrijheid van de één eindigt waar de vrijheid van de ander

begint. Volgens filosoof en econoom Mill is overheidsingrijpen alleen geoorloofd wanneer iemands handelen schadelijk is voor anderen:

'The sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number is self-protection. That the only purpose for which power can rightfully be exercised over any member of a civilised community against his will is to prevent harm to others. His own good, whether physical or moral, is not a sufficient warrant' (Mill 1991: 14).

Mill (1991) is bijzonder sceptisch over de rol van de staat ten aanzien van positieve vrijheid. Volgens hem kan het bevorderen van welzijn nooit een legitimatie zijn voor overheidsoptreden. In het schadebeginsel zien we het element van negatieve vrijheid terug: het is de taak van de staat onrechtmatige bemoeienis van anderen te voorkomen als die bemoeienis iemands levensplan belemmert.

Het schadebeginsel is een van de (eeuwenoude) noodzakelijke voorwaarden voor gedragsbeïnvloeding door de overheid. Volgens dit beginsel mag de overheid alleen ingrijpen als het gedrag van de burger schade aan derden oplevert. Hiervoor ligt de bewijslast echter wel bij de overheid: de overheid dient aan te tonen dat het gedrag schade aan derden veroorzaakt. En zelfs dan is ze niet altijd gelegitimeerd om op te treden. Het schadebeginsel is geen carte blanche. Zo kunnen geliefden elkaar veel schade berokkenen zonder dat de overheid hier meteen ingrijpt. Bovendien is het niet altijd even gemakkelijk om de schade vast te stellen, aangezien dit zowel een empirische als een normatieve afweging is. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of gedrag dat tot obesitas leidt louter een persoonlijke aangelegenheid is, wat overheidsbemoeienis volgens Mills opvattingen uitsluit, of dat het vanwege mogelijk hoge zorgkosten de samenleving als geheel schade toebrengt, waardoor overheidsingrijpen mogelijk wel gelegitimeerd is.

Wanneer de persoonlijke levenssfeer verweven raakt met het publieke domein, wordt de legitimatie van overheidsoptreden diffuus. Als gevolg hiervan is het niet altijd klip-en-klaar wanneer er sprake is van schade aan derden, maar is het meer een graduele afweging. Tiemeijer en Anderson (2014: 103) formuleren daarom in hun achtergrondstudie de vuistregel dat '*dat gedragsbeïnvloeding sterker gerechtvaardigd is naarmate de voordelen voor anderen groter zijn dan de nadelen voor het object van beïnvloeding.*' Dit biedt een

eerste aanknopingspunt, maar maakt de afweging daarmee nog niet minder eenvoudig. Een kenmerk van de democratie is immers vooral dat allerlei vrijheden en rechten op afwijkend gedrag beschermd zijn. Met andere woorden: hoe groot moet het voordeel voor anderen zijn om in te grijpen in de vrijheid van mensen?

Van Mill leren we in elk geval dat de bescherming van de negatieve vrijheid een groot goed is. Het is de kern van een democratische rechtstaat. De vervolgvraag is of er daarnaast ook een rol voor de staat is weggelegd in het bevorderen van positieve vrijheid, het vermogen om het eigen levensplan waar te maken.

3.6 De risico's van het stimuleren van positieve vrijheid

Mill (1991) stelt heel duidelijk dat de positieve vrijheid primair de verantwoordelijkheid van mensen zelf is. Anderen, zoals de Amerikaanse filosofe Nussbaum (2012), zien daarentegen ook een rol voor de staat weggelegd. Volgens Nussbaum (2012: 41) gaat het bij positieve vrijheid om de combinatie van persoonlijke vaardigheden en een politieke, sociale en economische omgeving die kansen toelaat. De sociale omgeving kan volgens haar een beperkende factor zijn. Vanuit dit perspectief zou de sociale omgeving van de burger, de context waarbinnen hij keuzes maakt, zo ingericht moeten zijn dat hij ook de mogelijkheid heeft om zijn vrijheden te realiseren. Hierin ziet ze bij uitstek een rol voor de overheid.

Hoewel liberalen als Mill hier sceptisch over zijn, zullen ze volgens Tiemeijer en Anderson (2014: 99-100) moeten erkennen dat het in hun welbegrepen eigenbelang is om te voorkomen dat er een samenleving ontstaat waarin medeburgers volledig aan hun lot overgelaten worden. Tiemeijer en Anderson waarschuwen dat als mensen de vermogens niet aangereikt krijgen, er ongelijkheid kan ontstaan die de samenleving als geheel kan destabiliseren. Door het gebrek aan de benodigde vermogens kunnen individuen slechte keuzes maken die de maatschappij als geheel treffen. Denk hierbij aan ongezond gedrag dat hoge zorgkosten kan veroorzaken of aan de gevolgen van overvolle snelwegen. Volgens hen mag de overheid de positieve vrijheid van burgers dus vergroten als daarmee schade aan de maatschappij wordt voorkomen. De vraag is alleen hoe ver de overheid hierin mag of moet gaan. Het is gemakkelijker om een consensus te bereiken over wat de

overheid moet voorkomen dan over wat deze moet bevorderen (Tiemeijer en Anderson 2014: 100).

Liberalen zijn traditioneel gezien zo veel mogelijk tegen het stimuleren van positieve vrijheid door de overheid. Ze leggen de verantwoordelijkheid voor het maken van goede keuzes en het realiseren van het levensplan bij de burger zelf neer. De reden hiervoor is niet dat zij geen belang hechten aan positieve vrijheid, maar dat ze vrezen voor een aantasting van de negatieve vrijheden van burgers door de staat. De staat is immers een groot machtsorgaan. Mill gaat dan ook nadrukkelijk in op de vraag hoe de burger tegen mogelijk machtsmisbruik van de staat beschermd kan worden (Mill 1991: 6). Hij concludeert dat dit alleen kan als de staat de negatieve vrijheden van burgers waarborgt. Het stimuleren van positieve vrijheid zou namelijk op twee manieren kunnen leiden tot autoritaire tendensen die de negatieve vrijheden van burgers in gevaar brengen.

De eerste manier komt voort uit het normatieve karakter van een dergelijke stimulans. Als de staat probeert iets te stimuleren, in dit geval de vermogens van burgers om vrij te handelen, doet hij dit vanuit een normatief kader. Door burgers rationeel, autonoom of verantwoordelijk te maken, zodat zij hun 'ware' behoefte inzien, worden aan burgers bepaalde normatieve opvattingen opgelegd. Het gevaar bestaat dan al snel dat er uit naam van de meerderheid of van een bepaalde elite een concept van het goede leven wordt opgelegd. Hierdoor kunnen met name de vrijheden van minderheden in de knel komen.

De tweede manier waarop het stimuleren van positieve vrijheid tot machtsmisbruik kan leiden is door middel van manipulatie. Dit kan gebeuren wanneer stimulansen van positieve vrijheid zich niet op de fysieke mogelijkheden van de burger richten, maar op diens interne motieven. Het stimuleren van die interne motieven door de sociale omgeving kan volgens Mill zelfs gemakkelijk opschuiven naar indoctrinatie. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op manipulatie.

Mills conclusie is dat de positieve vrijheid van belang is, maar dat deze alleen deel moet uitmaken van de individuele moraal en niet van de politieke moraal. Hij vindt overheidsingrijpen in de sociale omgeving of keuzecontext van de burger een potentiële bedreiging voor diens vrijheid. Het is daarom aan het individu zelf om autonoom te worden, en de rol van de staat ligt er uitsluitend in de burger te beschermen tegen schade door andere mensen, de gemeenschap en de staat zelf.

3.7 Wanneer nudges de autonomie van burgers kunnen versterken

Als nudging de belofte wil waarmaken dat het geen aantasting is van fundamentele vrijheden, dienen nudges dus in ieder geval de negatieve vrijheid zo veel mogelijk te beschermen. Negatieve vrijheden kunnen alleen aangetast worden als is bewezen dat er sprake is van schade aan anderen. Het kan daarnaast echter ook nodig zijn om positieve vrijheden te stimuleren, zodat mensen ook daadwerkelijk van hun vrijheden kunnen profiteren. Zo zijn burgers bijvoorbeeld vrij om voor een bepaalde medisch specialist te kiezen, maar beschikken zij niet altijd over de tijd of de kennis om hierover een voor hen voordelige beslissing te nemen. Anderzijds kunnen er met het stimuleren van positieve vrijheden impliciete (of expliciete) normen aan burgers worden opgelegd. Zo krijgen mensen informatie over vaccinaties om hen te helpen bij hun keuze, maar wordt tegelijkertijd van hen verwacht dat ze zich uiteindelijk wel laten vaccineren (Van Poppel 2013). Daarmee resulteert een poging om de autonomie van burgers te vergroten uiteindelijk in een inperking van die autonomie.

De vraag is dus hoe deze paradox te doorbreken is: *Hoe kan de overheid een bijdrage leveren aan de vergroting van de positieve vrijheid van de burger, zonder dat daarbij de negatieve vrijheid van de burger onaanvaardbaar wordt beperkt?* (zie ook Blokland 1991: 8).

We kunnen deze paradox verder illustreren aan de hand van de *capability*-benadering zoals beschreven door Nussbaum (2012). Deze theorie schetst de voorwaarden die een '*decent society*' moet bieden om een goed leven te kunnen leiden. Een goed leven volgens deze benadering houdt in dat mensen in staat zijn om de doelen en wensen die ze hebben daadwerkelijk te verwezenlijken. Nussbaum maakt hiervoor een onderscheid tussen *capabilities* en *functionings*. Functionings zijn de concrete levensdoelen, wensen en waarden die mensen hebben. Hieronder vallen 'basisdoelen' als veilig en gezond zijn en een opleiding volgen, maar ook specifieke wensen zoals een politieke campagne voeren of goed kunnen dansen. Capabilities zijn de mogelijkheden die een mens heeft om die functionings te realiseren. Hieronder vallen alle keuzeopties die een persoon in een bepaalde situatie heeft, zowel de opties die hij inderdaad kiest als de opties die hij niet wenst te kiezen. Volgens Nussbaum (2000: 38) ligt er een rol voor de staat weggelegd om de burger de mogelijkheden aan te reiken om autonoom zijn functionings uit te voeren; het is aan de burger zelf om van die

mogelijkheden wel of geen gebruik te maken. Mensen moeten dus eerst hun mogelijkheden kennen, snappen en als bereikbaar ervaren alvorens ze een autonome keuze kunnen maken.

Nussbaum stelt dat het stimuleren van functionings vanuit het oogpunt van autonomie problematisch is. Hiermee leg je burgers namelijk concrete, ingevulde doelen op die hij zelf misschien niet belangrijk vindt, wat een belemmering is van de negatieve vrijheid. Als voorbeeld noemt ze beleid over gezondheid: het is volgens Nussbaum niet de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat burgers de gezonde keuze maken, want dit zou de negatieve vrijheid te veel inperken. Het is echter wel haar taak om ervoor te zorgen dat burgers in staat zijn om de gezonde keuze te maken (Nussbaum 2012: 47). Er zijn namelijk wel goede omstandigheden nodig om een functioning ook daadwerkelijk te kunnen kiezen (Nussbaum 2012: 43). Om te kunnen *doen* wat je wilt, is positieve vrijheid nodig. Een staat dient de burger volgens Nussbaum (2012: 43) *gecombineerde capabilities* aan te reiken. Dit houdt in dat de staat zowel *inwendige capabilities* mogelijk maakt alsook gunstige sociale, politieke en economische omstandigheden creëert. De inwendige capabilities zijn aangeleerde of ontwikkelde eigenschappen en vaardigheden (Nussbaum 2012: 41).

Het bieden van een gecombineerde capability op het gebied van gezondheid houdt dus in dat er wordt gezorgd voor een omgeving waarin de burger het belang van gezond leven zelf kan inschatten en daarin keuzes kan maken. Zo zijn er veel mensen die best zelf gezonder zouden willen leven door meer groente en fruit te eten, voldoende te bewegen en allerlei ongezonde verleidingen te weerstaan. Gezond leven vergt echter het inzicht in wat precies gezond is, het overzicht van de beschikbare opties, en de wilskracht en moed om ook daadwerkelijk de opties te kiezen die in lijn liggen met de eigen waarden en doelen. Dat kan bijvoorbeeld via educatie over gezond eten, door supermarkten aan te bieden waarin gezond voedsel te koop is, en de wilskracht om gezonde keuzes te maken ook te trainen (in plaats van keuzes voor te sorteren). Wat de burger vervolgens met de beschikbare mogelijkheden doet, blijft zijn eigen keuze.

De capability-benadering illustreert de valkuilen van positieve en negatieve vrijheid. De overheid moet zich richten op het vergroten van de capabilities van mensen zonder zich te bemoeien met de uiteindelijke keuze die ze willen maken. De vraag is of dit kan met behulp van nudgingstrategieën. De belofte van nudges is immers dat zij mensen in staat stellen

keuzes te maken zonder deze keuzes aan hen op te leggen. Nudges zouden zo de negatieve vrijheden van burgers onaangetast laten, maar wel helpen om hun positieve vrijheden te vergroten. De belofte is dat nudges de autonomiekloof verkleinen doordat ze het vermogen van burgers versterken om verleidingen te weerstaan die niet aansluiten bij hun eigen waarden en doelen. Op deze manier kunnen nudges dus helpen in de complexe keuzemaatschappij.

3.8 Conclusie

Wanneer is het wenselijk nudging-strategieën als middel in te zetten om bepaalde doelen te bereiken? De belofte van nudges is dat deze de vrijheid van burgers niet aantasten. Om deze belofte waar te maken, en om onwenselijke vormen van paternalisme te voorkomen, is de bescherming van de negatieve vrijheid van burgers essentieel. Dat neemt niet weg dat burgers in de praktijk ook daadwerkelijk in staat moeten zijn naar eigen waarden en inzicht keuzes te maken. Dit raakt aan de noodzakelijke positieve vrijheid van mensen. Onder wetenschappers woedt een lang (historisch en politiek) debat over de vraag in hoeverre de overheid (naast het garanderen van de negatieve vrijheid) een rol heeft in het stimuleren van de positieve vrijheid. Enerzijds zijn er diverse gronden om als overheid burgers een handje te helpen, anderzijds ligt het gevaar van het opleggen van overheidsnormen op individuen altijd op de loer. Het uitgangpunt dat ingrijpen alleen gerechtvaardigd is als het de autonomie van burgers bevordert, stuit bovendien op de autonomieparadox. Het stimuleren van positieve vrijheden heeft het risico dat negatieve vrijheden onaanvaardbaar worden aangetast. De capability-benadering werkt dit dilemma verder uit met behulp van zogeheten functionings en capabilities. De overheid behoort zich niet in te laten met de functionings (waarden en doelen) van mensen, maar alleen met het versterken van de capabilities (vermogens of mogelijkheden), zodat mensen hun eigen doelen kunnen verwezenlijken. Nudging-strategieën zouden hierbij bij uitstek behulpzaam kunnen zijn, omdat deze meer dan traditionele beleidsinstrumenten mensen in staat stellen keuzes te maken zonder die op te leggen. Hoe dat zou kunnen is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

Noot

1 In zijn achtergrondstudie voor de Rli spreekt politiek filosoof Hindriks (2013) ook over de 'autonomieparadox'. Hij legt deze paradox echter anders (omgekeerd) uit: '*Kortom, op basis van respect voor autonomie (als capaciteit), beperkt de overheid zich tot maatregelen die tekortschieten in die zin dat ze de burger niet in staat stellen haar autonomie te realiseren (uitoefening van die capaciteit). Deze uitkomst staat op gespannen voet met het uitgangspunt, het klassieke autonomie ideaal. Daarom is hier sprake van een paradox.*' Het verschil in uitleg onderstreept dat er hier sprake is van een ware paradox. De focus op het bevorderen van positieve vrijheid lijkt te leiden tot een aantasting van negatieve vrijheid, terwijl omgekeerd de focus op het beschermen van negatieve vrijheid lijkt te leiden tot een tekort aan positieve vrijheid.

4

Het middel van nudging: van manipulatie tot ondersteuning

4.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, is een belangrijke vraag in hoeverre nudges de mogelijkheid bieden het vermogen van mensen te versterken om keuzes in lijn met hun eigen waarden en doelen te maken. Hoe kan de overheid dit in de praktijk doen? Om deze vraag te beantwoorden, bekijken we in dit hoofdstuk eerst een aantal nudging-instrumenten wat uitvoeriger en daarna vergelijken we ze met traditionele instrumenten. We bespreken vervolgens hoe nudging-instrumenten op verschillende wijzen kunnen inspelen op irrationele en onbewuste keuzeprocessen van mensen. Sommige instrumenten geven een duwtje in een bepaalde richting zonder dat mensen zich daarvan bewust zijn, andere zetten hen juist aan het denken en zijn volledig transparant. Nudging-instrumenten bieden dus de kans om het keuzevermogen van mensen te versterken, maar kunnen in de praktijk ook manipulerend uitpakken. De uitdaging voor de overheid is instrumenten zo in te zetten dat zij niet de keuzes voor mensen bepaalt. Dit kan zij doen door mensen zo veel mogelijk aan het denken te zetten en transparant te zijn over haar inzet van strategieën en instrumenten van gedragsbeïnvloeding.

4.2 Nudging-instrumenten nader bekeken

In de inleiding van dit advies hebben we reeds besproken dat er binnen het discours over nudging verschillende definities in omloop zijn. Thaler

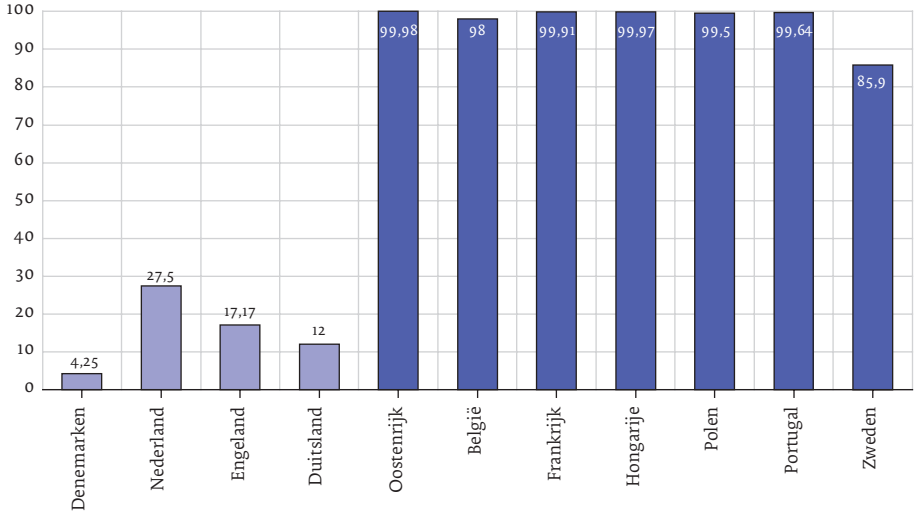
en Sunstein (2009) stellen in hun definitie op papier dat nudges geen aantasting vormen van de vrijheid van burgers en dat burgers zich aan nudges moeten kunnen onttrekken. Ook Tiemeijer en Anderson (2014: 130) stellen in hun achtergrondstudie dat er alleen sprake is van een nudge als de optie om een andere keuze te maken open blijft. In de praktijk van nudging wordt het begrip echter vaak veel losser gehanteerd. Het is dus nog maar de vraag of de sturing die in de praktijk onder de noemer nudge valt, deze belofte altijd waarmaakt. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op deze vraag.

Daarnaast worden nudges in het publieke debat vaak over één kam geschoren. We kunnen nudging echter beter beschouwen als een verzamelnaam voor verschillende instrumenten. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk meerdere soorten nudges. We geven hier geen definitieve indeling of uitputtende opsomming van voorbeelden, maar onderscheiden drie soorten die een verschillende impact kunnen hebben op het individu: defaults, stimulansen en feedback. Hiermee willen we laten zien dat er een diversiteit aan nudges is en dat die in de analyse van de belofte van nudge niet op één hoop moeten worden gegooid. Er zijn uiteraard ook andere indelingen mogelijk, maar we kiezen hier voor deze indeling, omdat die een goede vergelijking mogelijk maakt met traditionele instrumenten.

Een van de meest bekende en ingrijpende nudges is de wijziging van de *defaultoptie*, een verandering van de keuze die is ingesteld als de standaardoptie. De verandering van de default lijkt een effectief middel om keuzegedrag te beïnvloeden. Dit komt doordat de default inspeelt op de neiging van mensen om de status quo te behouden en echte keuzes uit te stellen, bijvoorbeeld omdat ze geen tijd of zin hebben zich in de opties te verdiepen (Thaler en Sunstein 2009; Tiemeijer 2011). Daarnaast gaat van een default ook een normatieve werking uit: het lijkt de optie te zijn voor 'normale' mensen en men veronderstelt dat er 'dus' ook weinig risico's aan verbonden zijn (Tiemeijer 2011: 98).

In Nederland vindt er regelmatig een discussie plaats over de 'opt-in' default voor donoren. In Nederland dient er een actieve keuze te worden gemaakt voor donatie, terwijl in sommige andere landen de 'opt-out' de standaardkeuze is. De onderstaande figuur uit het onderzoek van Johnson en Goldstein (2003) laat duidelijk het verschil zien tussen het aantal donoren in landen met een 'opt-out' en een 'opt-in'.

Figuur 1
Toestemming van burgers voor orgaandonatie, naar landen met opt-in (lichtblauw) en met opt-out (donkerblauw) default (in procenten)



Gebaseerd op Johnson en Goldstein (2003: 1338)

In landen met een opt-in systeem ligt het aantal donoren veel lager dan in landen met een opt-out systeem (Johnson en Goldstein 2003).

Een default voor orgaandonatie is omstreden vanwege de normatieve conflicten rondom het doel: het werven van orgaandonoren. Er zijn echter ook voorbeelden van minder omstreden defaults, zoals de default-instelling op printers voor dubbelzijdig en zwart-wit printen om het milieu te ontzien. Denk ook aan de instelling voor screensavers op computers die energie helpen sparen. Mensen kunnen instellen of, en zo ja na hoeveel minuten, de screensaver wordt geactiveerd, maar veel computergebruikers houden het gewoon bij de default (Thaler en Sunstein 2009: 87). De mate waarin een instrument omstreden is en de vraag hoe dit te bepalen, bespreken we uitgebreider in hoofdstuk 5.

Een tweede soort nudges zijn *stimulansen* die inwerken op beloningssystemen. Vanuit de gedachte dat mensen een verlies van een investering willen voorkomen (sunk cost effect) en niet altijd de totale kosten en baten

in hun overweging meenemen (mental accounting), is in Denemarken bijvoorbeeld een aantal sportscholen hun abonnementen anders gaan inrichten. Ze bieden hun leden een gratis lidmaatschap aan, met de voorwaarde dat wanneer zij een week niet komen sporten de maandelijkse contributie wél betaald moet worden (zie Institute for Government 2010: 43). Een ander voorbeeld waarbij de gekozen keuzearchitectuur effect heeft op de persoonlijke financiële planning is om een uitkering of de kinderbijslag wekelijks uit te betalen in plaats van maandelijks. Hoewel dit volgens de rationele keuzetheorie niet veel zou moeten uitmaken – er wordt immers in beide gevallen evenveel geld uitgekeerd – kan dit mensen toch helpen beter met geld om te gaan en niet in één keer alles uit te geven als ze het geld later nog nodig hebben.

Een stimulans hoeft niet altijd een geldelijke component te hebben. Voor mensen is het namelijk ook belangrijk zich te conformeren aan de *sociale normen*. Zij laten hun gedrag in grote mate bepalen door het gedrag van anderen dat zij waarnemen (Sunstein 2013; Cialdini 2007). Beleidsmakers kunnen burgers dus ook beïnvloeden door bepaalde sociale normen te presenteren. Dit was bijvoorbeeld voor de belastingdienst in Groot-Brittannië aanleiding om aan herinneringsbrieven een statistiek toe te voegen die toonde dat bijna alle andere bewoners in de betreffende wijk de belasting al hadden betaald. Het aantal belastingbetalers dat vervolgens op tijd hun formulieren verstuurde, steeg met 15% (Van der Horst 2013). Ook Opower, een Amerikaans bedrijf, maakt van sociale normen gebruik door het energieverbruik van hun consumenten in een energierapport te vergelijken met dat van andere consumenten. Deze rapporten, die meer dan vier miljoen huishoudens ontvangen, stimuleerden deze groep consumenten honderden miljoenen dollars te besparen op energie (Sunstein 2013). Dat hoeft niet ingegeven te zijn door een onbewuste neiging tot conformisme, maar kan ook voortkomen uit de drang naar competitie en de wil het minstens zo goed of beter te doen dan anderen.

Een derde vorm van nudging is het geven van specifieke *feedback*. Deze strategie verschilt van traditionele communicatie in het moment en de wijze waarop de informatie wordt gegeven, zodat het een grotere uitwerking heeft (Sunstein 2013). Het is belangrijk dat de feedback *opvallend* is en bij de doelgroep in het oog springt. Deze vorm van nudgen is bijvoorbeeld toegepast in Groot-Brittannië. De Britse belastingdienst verpersoonlijkte haar brieven naar wanbetalers van de wegenbelasting. Waar de belastingdienst

eerst waarschuwde dat de wanbetaler een boete van 1200 euro riskeerde, voegde de dienst nu een foto van diens auto toe en wees erop dat die auto zou worden ingenomen als niet zou worden betaald. Het aantal betalers verdriedubbelde (Van der Horst 2013). Ook de reeds besproken gele BOB-sleutelhanger is een voorbeeld van het geven van opvallende feedback op het sleutelmoment. Andere voorbeelden van feedback zijn slimme energiemeters die mensen er bij het naar bed gaan aan herinneren dat nog niet alle lichten uit zijn, en apparaten die helpen om de file te vermijden zoals bij Spitsmijden en Spitsvrij (Stinesen en Renes 2014).

Deze voorbeelden maken duidelijk dat nudge-instrumenten op zeer verschillende terreinen effecten kunnen sorteren. Zo kan een verandering van een default tot meer orgaandonoren leiden. Een financiële stimulans gericht op gevoeligheid voor verlies kan ervoor zorgen dat mensen meer sporten en verstandiger met geld omgaan. Een stimulans gericht op sociale normen kan mensen stimuleren om hun belasting op tijd te betalen en tot een besparing in het energieverbruik leiden. En feedback ten slotte kan voorkomen dat mensen dronken achter het stuur stappen.

4.3 Nudging en traditionele instrumenten vergeleken

Deze bespreking laat niet alleen zien dat er verschillende nudging-instrumenten zijn, maar tevens dat ze veel overeenkomsten hebben met de traditionele beleidsinstrumenten: de zweep, de peen en de preek. Soms zelfs meer dan in de literatuur gesuggereerd wordt. De drie soorten nudges die we zojuist hebben besproken, zijn te beschouwen als varianten van de drie 'traditionele' beleidstypen.

De default is dan de tegenhanger van de zweep, een gebod of verbod, waar nu echter via de opt-out wél aan te ontsnappen is. De default is van de nudges het meest ingrijpend, omdat de norm de standaardoptie bepaalt. Bij een gebod of verbod ligt de norm van het gewenste gedrag in wetgeving vast en kunnen burgers zich hieraan niet zonder consequenties onttrekken. Bij de default bestaat echter de mogelijkheid om aan de norm te ontsnappen. Hoewel er via de standaardoptie wel een norm wordt vastgelegd, respecteert de overheid het als mensen andere keuzes maken.

In de traditionele beleidsmaatregel van de peen, de economische prikkel, (vaak in de vorm van subsidies of belastingmaatregelen) is er ook

sprake van het stimuleren van een norm, maar dan door gedrag dat in lijn is met de norm goedkoper te maken en gedrag dat afwijkt van de norm duurder. Nudge-instrumenten kunnen het effect van financiële prikkels vergroten door beter rekening te houden met irrationele en onbewuste processen. Denk aan het gevoel voor verlies dat relatief sterker is dan dat voor winst. Dit is onder meer het geval in het genoemde voorbeeld van de sportschool die pas abonnementsgeld vraagt als je een week niet komt. Ook het wekelijks in plaats van maandelijks uitbetalen van uitkeringen houdt rekening met het beperkte vermogen van mensen om baten en lasten bij te houden.

Het derde nudge-instrument, de feedback, heeft veel gemeen met de preek, voorlichting of educatie, met het verschil dat de feedback beter wordt afgestemd op de specifieke behoeften en leefstijl van het individu. Een voorbeeld hiervan is de feedback over alternatieve rijroutes en reistijden, zoals gebeurt via Spitsmijden en Spitsvrij (Stinesen en Renes 2014). Op basis van specifieke informatie kan het individu gemakkelijker een afgewogen besluit nemen. De feedback maakt de keuzearchitectuur niet alleen overzichtelijker, maar sluit ook beter aan op het kritische sleutelmoment, dat we in hoofdstuk 2 al even bespraken, dan bij een voorlichtingscampagne met filmpjes op televisie en posters op straat. Andere voorbeelden van campagnes waarin men beter rekening houdt met psychologische factoren zijn de site Watdrinkjij.nl die jongeren met een vragenlijst en feedback op hun antwoorden bewuster maakt van hun alcoholinname. Uit onderzoek blijkt dat jongeren daarna meer verantwoord gingen drinken (Roek en Spijkerman 2009). De effecten waren echter niet bij alle jongeren gelijk. Na drie maanden was het effect alleen nog merkbaar bij middenopgeleiden. De normatieve feedback werkte bij laagopgeleiden overigens averechts (RIVM 2010: 27-28). Dat laat zien dat de effecten van instrumenten doelgroepspecifiek kunnen zijn en dat afstemming op doelgroepen belangrijk is.

De vergelijking tussen nudging en traditionele instrumenten maakt duidelijk dat het in de beleidspraktijk geen situatie van of-of zou moeten zijn. Overheidsmaatregelen gericht op de keuzearchitectuur vormen dus geen vervanging, maar een *aanvulling* op het traditionele beleidsinstrumentarium gericht op het rationele keuzemodel (Thomas 2009; Institute for Government 2010). In veel gevallen is een combinatie van beleidsinstrumenten het effectiefst. Nudging-instrumenten kunnen de effecten

van traditionele instrumenten versterken en andersom. De nieuwe inzichten kunnen dus helpen de effecten van bestaand beleid beter te begrijpen, beleid te verbeteren en nieuw beleid te ontwikkelen (Institute for Government 2010). Volgens Tiemeijer (2011: 96) kunnen beleidsmakers in veel gevallen het beste voor een duale strategie kiezen. Dat wil zeggen, een strategie die beide type instrumenten combineert. Zo'n duale strategie houdt in dat beleidsmakers zowel inspelen op de beperkte rationaliteit en onbewuste processen bij burgers als op rationele, bewuste keuzeprocessen.

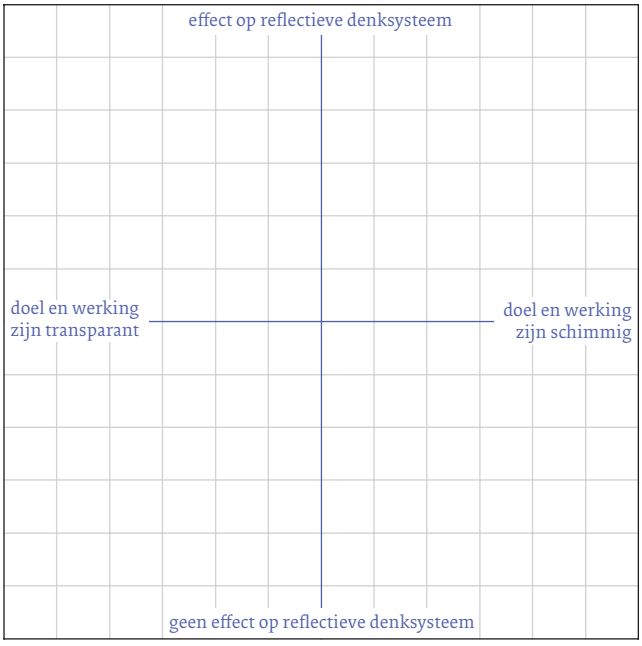
4.4 Hoe nudging-instrumenten inspelen op denkprocessen

We hebben verschillende strategieën en instrumenten van gedragsbeïnvloeding laten zien waar de overheid gebruik van kan maken. Als het gaat om nudging-instrumenten maken critici zich er vooral zorgen over dat er wordt ingespeeld op automatische en onbewuste denkprocessen van mensen en dat de beïnvloeding daardoor manipulatief zou zijn. Manipulatie ontneemt mensen de mogelijkheid een keuze te maken op basis van een goed begrip van alle mogelijke opties doordat er druk wordt uitgeoefend op het vermogen van mensen om helder te kunnen denken (Pettit 2012: 54). Een voorbeeld van manipulatie zijn subliminale boodschappen, verborgen boodschappen die mensen via het onbewuste beïnvloeden. Een bekend broodje-aapverhaal uit de psychologie is een experiment in een bioscoop waar mensen meer frisdrank zouden drinken doordat tijdens de film korte, voor het bewustzijn niet waarneembare, beelden van frisdrank werden getoond.

Als mensen niet doorhebben dat ze worden beïnvloed doordat dit via het onbewuste gaat en als zij hier ook niet achter kunnen komen, kunnen we spreken van manipulatie. De vraag is echter of er bij nudges in de praktijk altijd sprake is van manipulatie. Om te kunnen bepalen in hoeverre nudges manipulerend zijn, maken de Deense onderzoekers Hansen en Jespersen (2013: 20) onderscheid tussen vier verschillende manieren waarop nudges onze denkprocessen kunnen beïnvloeden. Deze zijn terug te vinden in de hierna volgende figuur die gebaseerd is op een matrix uit hun artikel. Het doel is hier overigens niet om een definitief oordeel te geven over de werking en wenselijkheid van bepaalde nudges. Van veel nudges is de exacte werking namelijk nog niet bekend en daarvoor is meer onderzoek nodig.

Ook hangt de wenselijkheid van nudges af van het beleidsonderwerp en of de keuzearchitect gelegitimeerd is om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Daar zullen we in het volgende hoofdstuk dan ook uitgebreider op ingaan. De onderstaande figuur is een versimpeling van de matrix van Hansen en Jerspersen (2013: 20). Voor een gedetailleerder figuur, waarin ook verschillende nudges zijn gepositioneerd, verwijzen wij naar hun artikel.

Figuur 2
Vier verschillende manieren waarop nudges kunnen inspelen op denkprocessen



Gebaseerd op Hansen en Jespersen (2013: 20)

De y-as geeft aan in hoeverre nudges ook effect hebben op het reflectieve en bewuste denksysteem. Het is weliswaar zo dat nudging-instrumenten juist meer en doelbewuster dan traditionele instrumenten worden ingezet om in te spelen op automatische en onbewuste processen, maar dat sluit

niet uit dat ze ook effecten kunnen hebben op meer reflectieve en bewuste processen. Sommige nudges spelen namelijk juist in op automatische en onbewuste processen om mensen meer aan het denken te zetten. We zullen daar hierna een paar voorbeelden van geven.

Op de x-as zijn de voorbeelden van nudges ingedeeld van transparant naar schimmig. Bij transparante nudges zijn het doel en de werking die de nudger beoogt helder. Het is dan dus in meer of mindere mate duidelijk dat er sprake is van een nudge. Het is dus een misverstand dat nudges altijd heimelijk bepaalde doelen nastreven. Bij sommige nudges is het klip-en-klaar hoe en waarom bepaald gedrag wordt beoogd.

Op basis van deze assen kunnen we vier manieren onderscheiden waarop nudges inspelen op denkprocessen. Bij de eerste manier, linksboven in de figuur, beïnvloeden nudges ook het reflectieve systeem en zijn het doel en de werking die worden beoogd vrij helder. Een voorbeeld zijn de aanduidingen '*look right*' bij oversteekplaatsen in Engeland die mensen – en vooral buitenlanders die waarschijnlijk het verkeer van de andere kant verwachten – eraan herinneren van welke kant de auto's komen en dat zij daarvoor moeten opletten. Andere voorbeelden zijn de informatie die de slimme energiemeter geeft en de vlieg in het urinoir (althans ervan uitgaande dat de meeste mannen dit trucje inmiddels wel doorhebben).

Bij de tweede manier, rechtsboven in de figuur, beïnvloeden nudges ook het reflectieve systeem, maar zijn het doel en de werking die worden beoogd niet helder. Dit is bijvoorbeeld het geval bij framing. Zo kunnen mensen een bepaalde richting opgestuurd worden doordat in een boodschap de kansen of gevaren en winsten of verliezen benadrukt worden. Dit soort framing speelt respectievelijk in op het risicomijdend gedrag van mensen en hun gevoeligheid voor verlies. Een voorbeeld van framing is bijvoorbeeld spreken van een overlevingskans van 90% in plaats van een kans op overlijden van 10%. Een ander voorbeeld is opzettelijk irrelevante keuzes toevoegen om iemand te stimuleren een bepaalde keuze te maken. Denk aan de opties voor formaten van bekers voor frisdrank in fastfoodrestaurants of koffie in koffietentjes die (in Amerika) groot, groter en groots zijn.

Bij de derde manier, linksonder in de figuur, maken nudges mensen niet direct bewuster van hun eigen gedrag en zetten ze niet aan tot reflectief denken, maar zijn de beoogde doelen en werking wel helder op te maken uit de nudge zelf. Denk aan optische nudges, zoals visuele verkeersdrempels of het aanbrengen van strepen op het wegdek die mensen in een bocht

laten afremmen doordat ze de bestuurder de indruk geven dat hij sneller rijdt. Ook zullen de meeste mensen wel doorhebben dat een default voor zwart-wit en dubbelzijdig printen als doel heeft zuiniger met grondstoffen om te gaan.

Bij de vierde manier ten slotte, rechtsonder in de figuur, maken nudges mensen niet direct bewuster van hun eigen gedrag, zetten ze niet aan tot reflectief denken en is het ook niet makkelijk op te maken uit de nudge zelf wat precies het doel ervan is. Een voorbeeld is het verkleinen van etensborden zodat mensen minder gaan eten of het veranderen van de inrichting van de kantine zonder dat hier veel ruchtbaarheid aan wordt gegeven. Denk ook aan het plotseling veranderen van een default bij keuzes die mensen wel belangrijk vinden, maar waar zij misschien nog niet over hebben nagedacht of een besluit over hebben genomen, zoals de keuze voor een donorcodicil.

Een belangrijke les is die we uit het voorgaande kunnen trekken is dat er dus ook nudges zijn die juist inspelen op het automatische en onbewuste systeem om mensen bewuster te maken van hun keuzes. Dit zijn nudges die mensen aanzetten tot zelfreflectie. Zulke nudges kunnen bijvoorbeeld inzicht geven in de mogelijke gevolgen van het eigen handelen, zoals energieverbruik. Zo houdt de slimme energiemeter er rekening mee dat sommige mensen als zij laat naar bed gaan wellicht niet meer zo scherp nadenken en daardoor niet controleren of alle lichten uit zijn. Ook kunnen nudges gewoontegedrag doorbreken of mensen corrigeren die onoplettend of slordig zijn. Denk aan de vlieg in het urinoir. Via het automatische systeem activeert zo'n nudge het reflectieve denken om bij te sturen. Die werkt als een soort reminder die de keuze vrij laat: mannen kunnen alsnog besluiten om bewust wel of niet op de vlieg te gaan mikken.

Daar waar sommige nudges gebruikmaken van het automatische systeem door mensen een bepaalde kant op te 'duwen' zonder dat zij zich daar bewust van zijn, maken andere nudges mensen juist bewuster van hun keuzes. Het effect van nudges op de autonomie van individuen verschilt van domein tot domein en van nudge tot nudge. In het ene domein kan een nudge heel anders uitpakken dan in het andere. Zo is het veranderen van de default voor orgaandonatie heel iets anders dan het wijzigen van de default om zwart-wit te printen. En bij de ene persoon kunnen nudges een heel ander effect hebben dan bij de andere persoon. Iemand die bureaucratische

competenties heeft, zal zich veel gemakkelijker aan de genoemde defaults weten te onttrekken.

De mate waarin de overheid transparant is over de manier waarop zij wil inspelen op de verschillende twee denksystemen is belangrijk om te bepalen of nudges manipulerend zijn. Als een nudge burgers aan het denken zet over hun keuzes en volledig transparant is, is er weinig reden om bang te zijn voor manipulatie. De vraag die rest, is of nudges alleen werken als ze manipulerend zijn of dat er ook werkzame nudges zijn die niet manipulerend zijn. De kritiek is dat transparante nudges wel eens minder effectief zouden kunnen zijn dan 'nudging in the dark' (Bovens 2009). Daar is echter nog weinig onderzoek naar gedaan en er is meer kennis van geval tot geval nodig. Sommige nudges lijken namelijk juist beter te werken naarmate ze transparanter zijn: de vlieg in het urinoir, stickers naast lichtknoppen die mensen bewust maken van energiegebruik en mensen actief de keuze voorleggen of ze donor willen worden, bijvoorbeeld als zij een paspoort ophalen op het gemeentehuis of een verzekering afsluiten (de Engelse vakterm hiervoor is *prompted choice organ donation*) (Hansen en Jespersen 2013).

4.5 Kansen van nudging-strategieën

Veel nudging-instrumenten vergroten het keuzevermogen van burgers zonder daarbij keuzes weg te nemen. Als de opt-out voor iedereen duidelijk beschikbaar en haalbaar is, spelen nudges dus zonder dwang en op een transparante manier in op de keuzearchitectuur. Met de verschillende nudges – default, stimulans of feedback – worden keuzes zo gepresenteerd dat burgers de gelegenheid krijgen om gemakkelijker de gezonde, energiezuinige of duurzame keuze te maken. Weliswaar hebben mensen een sterkere motivatie nodig om af te wijken van de standaard (default), de sociale norm (stimulans) of de verkregen feedback, maar het kan wel.

Bij de traditionele instrumenten is het theoretisch ook mogelijk om af te wijken van het gestelde beleidsdoel, maar de kosten zijn hier, zeker bij wet- en regelgeving, hoog. Bij wet- en regelgeving grijpt de overheid immers dwingend in op de motivatie van burgers, oftewel de functionings. Ook bij financiële prikkels zijn de meerkosten om af te wijken van de norm voor bepaalde burgergroepen hoog (denk aan de recente discussie over verkeersboetes die voor sommige groepen moeilijk te betalen zijn)

en oefent de overheid invloed uit op de waarden en doelen van burgers. Bij voorlichting en educatie gaat het de overheid wel primair om het vergroten van het keuzevermogen. Wanneer communicatie echter meer gericht is op overtuigen dan op informeren, kan ook deze als betuttelend of stigmatiserend worden ervaren.

Belangrijk is verder dat de overheid met nudging-instrumenten de potentie heeft om haar beleid effectiever te maken. Bij traditionele instrumenten intermediëren verschillende psychologische mechanismes de relatie tussen beleidsimpulsen en gedragseffecten (Stinesen en Renes 2014). Beleid kan bijvoorbeeld effectiviteit verliezen doordat een sociale norm of het willen voorkomen van financieel verlies op de korte termijn meer bepalend is voor het uiteindelijke gedrag van burgers. Nudging-instrumenten spelen juist in op die psychologische processen, waardoor ze een waardevolle toevoeging vormen aan het beleidsinstrumentarium.

Nudge-instrumenten kunnen daarnaast een kostenbesparing opleveren als de overheid ze op de juiste manier inzet. De effectiviteit van instrumenten moet immers wel in de juiste verhouding staan tot de kosten. Het gebruik van defaults kan bijvoorbeeld minder kosten met zich meebrengen dan wet- en regelgeving, omdat er geen handhaving nodig is (Tiemeijer en Anderson 2014: 102). Dit geldt echter niet voor alle nudge-instrumenten. Met name het organiseren van specifieke feedback kan vrij kostbaar zijn, omdat kennis nodig is over de doelgroep en er technische toepassingen moeten worden ontwikkeld om de feedback op het sleutelmoment te kunnen geven. Ook het gezamenlijk inzetten van nudge en traditionele instrumenten kan meer geld kosten, maar dan hebben de instrumenten wel meer potentie om diepgewortelde maatschappelijke problemen aan te pakken. Deze potentie dient uiteraard eerst met experimenten te worden onderzocht voordat men op grote schaal kosten maakt.

4.6 Gevaren van nudging-strategieën

Nudges kennen ook gevaren waar politici en beleidsmakers rekening mee moeten houden. Een voorbeeld hiervan is, zoals eerder genoemd, het gevaar van manipulatie. Hoewel burgers bij nudges idealiter altijd de optie hebben om andere keuzes te maken, is dit in de praktijk niet altijd bij alle nudges het geval.[1] Het idee van nudges is namelijk dat ze toegepast wor-

den in situaties waarin burgers geen bewuste keuzes maken. Als zij zich hier niet meer bewust van worden gemaakt, bijvoorbeeld als de overheid een default 'zomaar' verandert zonder er veel ruchtbaarheid aan te geven, zal een burger de verandering waarschijnlijk niet doorhebben. Dergelijk ingrijpen in de keuzearchitectuur kan worden opgevat als manipulatief en als sturend op functionings in plaats van op capabilities. Daarom is het cruciaal dat nudges burgers aan het denken zetten en dat beleidsmakers transparant zijn over de inzet van nudges.

Naast de onzichtbaarheid van sommige nudges kleven er nog meer gevaren aan nudges die op het onbewuste inspelen. Zo kunnen mensen een richting op worden gestuurd die niet noodzakelijkerwijs in hun belang is (Tiemeijer en Anderson 2014: 131-132). Beleidsmakers moeten er ook rekening mee houden dat het inzetten van nudge-instrumenten verschillend kan uitpakken voor verschillende doelgroepen. Nudges kunnen consequenties hebben voor de welzijns- en welvaartspositie van burgers en niet elke burger is hetzelfde. De literatuur die positief is over nudging besteedt vooralsnog weinig aandacht aan het verschil in capaciteiten van burgers om beslissingen te nemen en in de materiële bronnen die zij hebben om nudges te omzeilen (Wells 2010). De impact die nudges hebben op het leven kan van persoon tot persoon enorm verschillen: alleen wie de nudge doorziet, kan eraan ontsnappen. Nudges beperken mogelijk de keuzevrijheid voor mensen die zich hier minder makkelijk aan weten te onttrekken, omdat het hen ontbreekt aan bepaalde inzichten en vaardigheden (Tiemeijer en Anderson 2014: 131-132). Een rapport van het Institute for Government (2010) betoogt daarentegen dat door in te spelen op niet-rationele factoren de impact juist minder ongelijk verdeeld is. Zo zouden hoogopgeleiden meer profiteren van een traditionele interventie als overheidsinformatie dan laagopgeleiden. De effecten van nudges op verschillende groepen zullen per geval in kaart moeten worden gebracht.

Nudges kunnen ook onverwachte en onwenselijke bijwerkingen hebben. Als burgers op een gegeven moment gewend zijn aan nudges in het verkeer die louter visueel zijn, bijvoorbeeld visuele versmallingen en visuele drempels, dan kunnen zij van een koude kermis thuiskomen als blijkt dat op een andere plek deze versmallingen en drempels opeens de harde werkelijkheid zijn. Een laatste bijwerking en gevaar van nudging kan zijn dat mensen zelf steeds minder moeite hoeven te doen om beslissingen te nemen. Wilskracht is te vergelijken met een spier, die training nodig heeft

(Faddegon 2009). Mensen doen er goed aan hun wilskracht te trainen om te voorkomen dat ze zich al te gemakzuchtig laten leiden. Het gevaar is dat mensen door nudging passiever en volgzamer worden. Het is zoals gezegd daarom juist een uitdaging om burgers bewuster te maken van hun keuzes. Als mensen op den duur gewend zijn dat de overheid allerlei keuzes voor hen invult, dan kan hun vermogen om zelfstandig die keuzes te maken afnemen.

4.7 Blinde vlekken in beleid

Nudging strategieën zijn dus niet per definitie goed of slecht: het hangt mede af van de doelen waartoe en de instrumenten waarmee politici en beleidsmakers ze inzetten. In dit verband is het interessant om de nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie eveneens toe te passen op de afwegingen die beleidsmakers maken.[2] De Duitse econoom Schnellenbach (2012: 275) stelt dat beleidsmakers consequent gevaren rondom risicovol consumptiegedrag overschatten en dat (paternalistische) beleidsmakers geneigd zijn tot conservatieve beleidsopties, in de zin van een bestendiging van de huidige sociale normen in beleid. Ook het gebrek aan aandacht voor de normatieve kant van beleid is vaak een blinde vlek. Beleidsmakers maken voortdurend normatieve keuzes in afwegingen over inhoud, transparantie en onderbouwing van hun beleid. Wie bepaalt welke kennisclaims doorslaggevend zijn, wanneer iets voldoende is onderbouwd en welke maatschappelijke actoren betrokken worden bij deze beoordeling?

Daarbij komt dat beleidsmakers begrijpelijkerwijs vooral gefocust zijn op hun eigen beleidsdomein en daardoor geneigd zijn het belang van hun beleidsdomein te overschatten. Niet alleen normale psychologische en bureaupolitieke processen spelen hierbij een rol, maar ook allerlei collectieve dynamieken, zoals groepsdenken (*groupthink*, zie Janis 1982), tunnelvisie, informatiewatervallen en echokamers waarbij mensen vooral op zoek gaan naar gelijkgestemden (Sunstein 2006; 2009).

Beleidsmakers kunnen bovendien niet altijd alle effecten overzien. Dat komt enerzijds door de enorme hoeveelheid kennis, die in veel gevallen tegenstrijdig is en niet altijd direct toepasbaar is, en anderzijds door de moeilijk te voorspellen wijze waarop allerlei verschillende factoren op elkaar inwerken. Een voorbeeld is opnieuw de effecten van een gete-

kende verkeersdrempel op de weg. Als mensen op den duur leren dat deze verkeersdrempels illusies zijn, kan dit heftige consequenties hebben als andere verkeersdrempels geen luchtspiegeling blijken te zijn. Dit kan een bijwerking zijn die beleidsmakers bij het ontwerpen daarvan misschien niet hadden zien aankomen en het is dus belangrijk dat er terugkoppeling mogelijk is. Daarnaast kunnen maatregelen voor bepaalde groepen of individuen ingrijpender zijn dan beleidsmakers van tevoren hadden ingeschat, bijvoorbeeld als mensen minder goed dan gedacht in staat blijken om zich aan nudges te onttrekken, omdat zij hier de wilskracht, de intelligentie of de tijd niet voor hebben.

Een gevaar dat evenmin onderschat mag worden is dat vrijblijvende nudges ondanks alle goede bedoelingen van beleidsmakers ontaarden in perverse prikkels en een 'technocratische' overheid of een 'schoolmeestermentaliteit'. Er is altijd het gevaar van een glijdende schaal, waarbij de doelen en effecten van nudge-instrumenten steeds verder reiken, met als gevolg dat de grenzen van het toelaatbare onbedoeld stapje voor stapje worden opgerekt. Ook lonkt het risico van de zogenaamde *function creep*: een nieuw middel wordt na verloop van tijd opeens ingezet voor een geheel ander doel. Een voorbeeld hiervan is de nummerbordregistratie: dit middel was bedoeld voor snelheidscontroles, maar werd later ineens gebruikt voor belastingcontrole.

Om perverse effecten en blinde vlekken in een vroeg stadium te ontdekken, zijn gecontroleerde kleinschalige experimenten nodig. Het is wenselijk de impact van beleidsmaatregelen op burgers vooraf en achteraf te analyseren en te evalueren. De meer fundamentele vraag is hoeveel neutraliteit en hoeveel sturing politici en beleidsmakers kunnen, mogen of zelfs moeten nastreven (zie ook Tiemeijer 2011: 297- 299). Deze vraag verdient geen algemeen antwoord, maar een antwoord per beleidsdomein en per probleemoplossing. In het volgende hoofdstuk zullen wij hier nader op ingaan. Overigens geldt dit zowel voor nieuw beleid als voor bestaand beleid. Ook de huidige keuzearchitectuur kan burgers immers een onwenselijke en onverstandige kant op duwen.

4.8 Conclusie

Welke nudging-instrumenten moet de overheid in concrete gevallen kiezen? De belofte van nudges is dat burgers zich hieraan kunnen onttrekken als nudges niet in lijn zijn met hun eigen waarden en doelen. Maar is dit wel altijd het geval? Leiden nudges niet tot manipulatie? We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de mate waarin nudges het vermogen van burgers versterken om hun eigen doelen en waarden na te streven afhankelijk is van de mate waarin nudges burgers aan het denken zetten en de mate waarin de overheid hierover transparant is. Sommige nudges haken in op onbewuste automatische, haast gedachteloze keuzeafwegingen, andere sluiten aan bij meer bewuste en reflectieve processen. Sommige zijn bijna onzichtbaar en schimmig, andere zijn helder en transparant. Sommige komen voor in combinatie met traditionele instrumenten, andere worden geïsoleerd ingezet. In alle gevallen lijkt het wijs om open en transparant hierover te communiceren. Niet alleen voor politici en beleidsmakers, maar ook voor burgers is het daarom noodzakelijk inzicht te hebben in de werking en waarden die worden beoogd met bepaalde nudges. Het gaat mede om de politieke doelen en motivaties die achter nudges schuilen. Nudging vraagt dus om verantwoordingsmechanismes en democratische randvoorwaarden die nudges legitimeren. Hoe die eruitzien, behandelen we in het volgende hoofdstuk.

Noten

1 Volgens de definitie van Thaler en Sunstein (2009) is er dan in feite geen sprake van nudging. Het gaat ons hier echter niet om wat op papier een nudge is, maar om de effecten van nudges in de praktijk.
2 Hoe nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie kunnen worden toegepast op beleidsmakers is stof voor een heel advies. Hier adresseren wij het slechts summier, omdat wij ons richten op het versterken van de autonomie van burgers.

5

De nudgende overheid: van technocratie tot democratie

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de beoogde doelen en middelen van nudging besproken. Een vervolgvraag is hoe politici en beleidsmakers nudges op een legitieme wijze kunnen inzetten. De claim van voorstanders van nudging is dat nudges in het belang van burgers zelf zijn. Of dit het geval is hangt af van de politieke doelen die politici en beleidsmakers ermee proberen te bereiken. Nudging door de overheid vereist daarom democratische randvoorwaarden om te voorkomen dat nudging ontaardt in technocratisch beleid met onvoldoende aandacht voor de waarden en werking die worden beoogd. In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de noodzaak om de keuze voor nudging te politiseren en burgers en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij de keuze voor eventuele nudging strategieën te betrekken. Naarmate het desbetreffende beleidsonderwerp meer omstreden is dient de overheid terughoudender te zijn. Tot slot wijzen we op de noodzaak van voldoende onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling en het waarborgen van transparantie en tegenkrachten in het democratisch beleidsproces.

5.2 Normatieve en empirische onzekerheid maken beleid omstreden

De strategie van gedragsbeïnvloeding die de overheid het beste kan kiezen hangt af van de mate waarin doel en middel omstreden zijn. Zowel het beoogde doel van beleid (bijvoorbeeld het terugdringen van obesitas) als

het gebruikte middel om dit doel te bereiken (bijvoorbeeld een vettaks) kunnen namelijk omstreden zijn. Of het doel en het middel omstreden zijn, hangt af van de consensus daarover, oftewel de mate waarin men het eens is over de gekozen probleemoplossing. Dat dit niet eenvoudig is, moge duidelijk zijn. Een kenmerk van de democratie is immers juist het verschil in opvatting ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken.

Om meer zicht te krijgen in de verschillende manieren waarop beleidsonderwerpen omstreden zijn, kunnen politici en beleidsmakers kijken naar de mate waarin problemen empirisch en normatief onzeker zijn (Douglas en Wildavsky 1983). Empirische onzekerheid doet zich voor als er een kennisprobleem is: er is dan te weinig kennis beschikbaar om het beleidsprobleem of de oplossing vast te stellen. Normatieve onzekerheid treedt op als de normen en waarden die de definitie van probleemoplossing zouden moeten bepalen, niet duidelijk zijn.

Normatieve en empirische onzekerheid zijn deels van elkaar afhankelijk. Onderzoek in de sociale context is nooit helemaal neutraal en waardevrij. Ook heeft de recente opschudding over fraude in de psychologie het vertrouwen in sociale wetenschappen geschaad. Wetenschapsfilosofen Hagendijk en Dijstelbloem (2011: 273) benadrukken in hun boek over het betwiste gezag van de wetenschap dat het bij maatschappelijke onzekerheidsreductie niet gaat om 'de wetenschap'. Het gaat volgens hen om een diversiteit aan kennis en expertise uit verschillende domeinen. De vele onderzoeksresultaten en argumenten moeten dan ook voortdurend gewogen, vergeleken en gekeurd worden. Vooral van overkoepelende instanties en vertegenwoordigers mag worden verwacht dat ze de kwaliteit van het maatschappelijke debat bevorderen en vooruithelpen.

Een grote politieke meerderheid maakt de probleemoplossing van een beleidsonderwerp overigens niet per se minder omstreden. Ook als er grote meerderheden zijn kan een onderwerp omstreden zijn, bijvoorbeeld als de grondrechten van individuen en minderheden worden geraakt. Tiemeijer en Anderson (2014: 97) noemen in hun achtergrondstudie bij dit advies enkele grondrechten die in verdragen zijn vastgelegd, zoals de vrijheid van godsdienst en meningsuiting, de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, het recht op privacy en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bij veel controverses rondom gedragsbeïnvloeding zijn deze grondrechten volgens hen echter niet in het geding. Bekende voorbeelden van gedragsbeïnvloeding die vaak als omstreden worden bestempeld zijn donorregistratie, rituele slachting en vaccinatie.

De Amerikaanse wetenschappers Douglas en Wildavsky (1983) benoemden op basis van de normatieve en empirische onzekerheid vier typen beleidsonderwerpen. Allereest zijn er gestructureerde problemen die met kennis zijn aangetoond en waar burgers het eens zijn over de aard van het probleem. Als tweede zijn er problemen die met kennis zijn aangetoond, maar waarbij men het oneens is over de aard van het probleem en de consequenties ervan. Als derde zijn er problemen waar men het weliswaar wel over eens is, maar die nog niet met voldoende kennis kunnen worden onderbouwd. Ten slotte zijn er complexe problemen, in de bestuurskundige literatuur ook wel '*wicked problems*' of 'ongetemde problemen' genoemd, waarover zowel empirische als normatieve onzekerheid heerst.

5.3 Omstreden beleidsonderwerpen vergen een andere rol van de overheid

Omstreden beleidsonderwerpen vergen van de overheid een andere rol dan beleidsonderwerpen die minder omstreden zijn. Zo bepleit bijvoorbeeld bestuurskundige Hoppe (2010) dat de overheid verschillende strategieën zou moeten hanteren bij verschillende soorten problemen. De onderstaande figuur vat de rol van de overheid bij verschillende problemen samen.

Figuur 3
De rol van de overheid bij omstreden en minder omstreden beleidsonderwerpen

	ver van overeenstemming	dicht bij overeenstemming over betreffende normen en waarden
ver van zekerheid over benodigde en beschikbare kennis	ongetemd probleem maatschappelijk initiatief of deliberatie en leren in open, pluralistisch netwerk	deels getemd probleem, doelconsensus consultatie of samenwerking met belangrijke stakeholders voor probleemgestuurd onderzoek
dicht bij zekerheid	deels getemd probleem, middelconsensus consultatie of samenwerking met belangrijke stakeholders voor verzoeningsstrategieën (bouwen coalitie)	getemd probleem beleid/wet- en regelgeving ontwerpen in professionele/ technische gemeenschap

Gebaseerd op Hoppe (2010: 217;226), WRR (2006: 33) en Douglas en Wildavsky (1983)

De vier verschillende typen beleidsproblemen vereisen alle vier een andere aanpak. Hoe meer zekerheid er is over kennis en hoe meer men het ook in normatieve zin eens is over de problemen en oplossingen, des te meer de overheid gelegitimeerd is om in te grijpen als wet- en regelgever. In minder zekere situaties dient de overheid terughoudender te zijn en eerder te kiezen voor samenwerking met maatschappelijke partners of het zelfs geheel aan hen over te laten.

Omstreden beleidsproblemen kunnen ook opschuiven naar min of meer getemde problematiek. Meer onzekerheid en onenigheid op empirisch en normatief vlak vergen meer inspanning alvorens de overheid beleid kan maken. Vraagstukken als aids zijn bijvoorbeeld van omstreden vraagstukken met veel normatieve en empirische onzekerheid in de loop der jaren beleidsrijp gemaakt door het verzamelen van kennis en meer consensusvorming over betrokken waarden (WRR 2006: 32). Hetzelfde geldt voor een heel ander beleidsissue als het dragen van autogordels. Terwijl er in de jaren zeventig veel publieke weerstand was tegen een gebod, is dat nu nog moeilijk voor te stellen (Cabinet Office 2004: 9). Het politiek domesticeren, dus beleidsrijp maken, van problemen eist volgens de WRR (2006: 34) discussie, middelen en mankracht.

Ongetemde problemen kunnen het beste vanuit verschillende empirische en normatieve perspectieven worden bekeken. Meervoudigheid is een belangrijk uitgangspunt bij de omgang met omstreden problemen, omdat deze een blik van zo veel mogelijk posities en gezichtspunten vragen (Hoppe 2010: 228-229). Actoren kunnen van elkaars perspectieven leren en kunnen zo tot probleemdefinities en oplossingen komen voor eerder (deels) ongetemde problemen. Ook meervoudigheid van instrumenten is van belang om te voorkomen dat meervoudigheid van belangen en inzichten uit zicht raakt (RMO 2011: 54). Het bestaan en het belang van die verschillende gezichtspunten wordt onderschreven door een pluralistische benadering van onderzoek. Daarbij houden onderzoekers een open geest en een kritische houding, communiceren zij helder en zijn zij bereid om aan de slag te gaan met andere theorieën, methodes, empirische benaderingen van dataverzameling en analyse en beleidsaanbevelingen (Van Staveren 2011: 3).

Het verkrijgen van meer doel- en middelconsensus vergt meer inspanning van de overheid in samenwerking met het maatschappelijk veld. De overheid alleen is niet in staat de normatieve en empirische onzekerheid rondom beleidsissues in te perken. Burgers, maatschappelijke organisa-

ties en bedrijven zijn cruciaal in het debat, het onderzoek en de praktijk. Aangezien nudging als middel vaak nog omstreden is, hebben politici en beleidsmakers in ieder geval te maken met een zekere mate van ongetemdheid, op het niveau van het middel. Maar ook de beleidsproblemen zelf kunnen normatief en empirisch omstreden zijn. De probleemoplossing dient dan in de samenleving te worden gezocht. Dit betekent dat de overheid samenwerking opzoekt met maatschappelijke partijen oftewel een collaboratieve nudging strategie hanteert.

5.4 Bij omstreden onderwerpen past een collaboratieve strategie

In een collaboratieve strategie werken overheidsinstanties samen met burgers en laat zij hen met initiatieven komen (John et al. 2011). Er is daarbij dus veel meer ruimte voor de input van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties dan bij andere benaderingen. Ook is er veel meer tussentijdse controle en invloed op het formuleren van de probleemoplossing en het ontwikkelen van nudging-instrumenten.

Een collaboratieve strategie heeft een aantal voordelen. Door met verschillende actoren samen aan nudging-strategieën te werken, kunnen actoren hun beperkte en feilbare perspectieven verbreden met de kennis en ervaringen van andere actoren (John et al. 2011). Deze benadering heeft daarom de potentie om diepgewortelde issues aan te gaan en echt innovatieve oplossingen voort te brengen (Wells 2010; John et al. 2011). Daarnaast is samenwerking met verschillende actoren ook nodig om goed werkende nudges te implementeren. Mocht men bijvoorbeeld de inrichting van een supermarkt, een stationsstraat of de focus van een school willen veranderen, dan zijn hier verschillende partijen met verschillende perspectieven en belangen bij betrokken, zoals eigenaren, klanten en leveranciers. Tevens kan deze strategie een oplossing bieden voor het potentieel ontbreken van legitimiteit en de argwaan ten aanzien van mogelijke manipulatie. Als overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers al voortijdig in het proces met elkaar worden verbonden, is er meer kans dat zij zich ook daarna met de ingezette doelen en middelen verbonden voelen. Ten slotte biedt deze benadering ook mogelijkheden om doelgroepspecifiek te handelen. Door te inventariseren hoe verschillende groepen in de samenleving zich tot bepaalde vraagstukken verhouden, kan meer maatwerk worden geboden.

De collaboratieve strategie heeft echter ook haar beperkingen. Zo hebben maatschappelijke organisaties niet altijd voldoende vermogen of capaciteit te om mee te werken, zo blijkt uit de casestudies van Stinesen en Renes (2014). De organisaties hebben vaak meer kennis, financiering of andere middelen nodig om echt een actieve bijdrage aan nudging-strategieën te kunnen leveren. Daardoor kan de collaboratieve benadering kostbaarder zijn en is er soms financiële ondersteuning vanuit de overheid nodig.[1] Denk bijvoorbeeld aan kosten voor de informatieverzameling en de organisatie van overleggen tussen actoren. Daarnaast zijn er kanttekeningen te plaatsen als de informatie die gebruikt wordt en de representativiteit van de betrokken actoren gebrekkig zijn.

Er is een bepaalde opstelling van politici en beleidsmakers nodig om een collaboratieve benadering tot een succes te maken. Een eerste voorwaarde is dat zij burgers zelf aan zet laten. John en anderen Britse onderzoekers (2011) betogen dat de burger centraal moet staan en de teugels in handen moet hebben. De overheid kan wel een rol spelen in het verzamelen van informatie en het organiseren van de institutionele context waarin handelingen en debat plaatsvinden. Beleidsmakers dienen in deze benadering uit te gaan van de kennis en ervaring die de actoren hebben opgebouwd. Het is belangrijk dat zij openstaan voor de ideeën en initiatieven van de verschillende actoren (John et al. 2011: 40). Uiteraard dienen zij de representativiteit of het vermogen van maatschappelijke of semipublieke organisaties niet uit het oog te verliezen. Beleidsmakers dienen dus de formulering van de probleemoplossing niet van tevoren te hebben dichtgetimmerd. Het gaat niet om het duwen van burgers in een bepaalde richting. Met behulp van een collaboratieve strategie kan een beleidsmaker komen tot nudging-strategieën die aansluiten bij de waarden en doelen van betrokken actoren. Zij zouden zich zelfs naar deze waarden kunnen profileren. Denk aan 'gezonde' of 'duurzame' scholen die gezond of duurzaam gedrag proberen te stimuleren.

5.5 Terughoudendheid bij omstreden beleidsonderwerpen

Naarmate onderwerpen meer omstreden zijn, lijkt het dus raadzaam dat politici en beleidsmakers terughoudender zijn in het toepassen van strategieën van gedragsbeïnvloeding. Hoe meer omstreden de doelen en mid-

delen zijn, hoe meer zeggenschap burgers en maatschappelijke organisaties moeten hebben over hun eigen keuzearchitectuur. De zojuist besproken collaboratieve nudging-strategie is daar een mooi voorbeeld van.

Ook Tiemeijer en Anderson (2014: 144) trekken in hun achtergrondstudie de conclusie dat als het gaat om gedrag dat dicht bij iemands wezen en identiteit ligt, terughoudendheid gepast is. Bij alledaagse klusjes, zoals het aanvragen van een belastingteruggave, zien zij bijvoorbeeld niet heel veel problemen voor de inzet van nudging, maar bij grote keuzes die te maken hebben met het eigen lichaam en de eigen identiteit van mensen wel. Wat er na overlijden moet gebeuren met je organen of welke school je moet kiezen voor je kind, zijn volgens hen voorbeelden van onderwerpen waarbij het belangrijk is dat mensen in de gelegenheid worden gesteld zelf en bij hun volle bewustzijn hun voorkeur te bepalen.

De terughoudendheid van de overheid impliceert dus minder ingrijpende beleidsinstrumenten. Hoewel nudges soms als zachte instrumenten worden gezien, zijn ze niet per se minder ingrijpend dan traditionele instrumenten van de overheid. Als nudges via onbewuste en automatische denkprocessen verlopen en schimmig zijn, kunnen ze ingrijpender zijn (en ervaren worden) dan geboden en verboden. Terughoudendheid zou dus juist transparant beleid moeten betekenen. De overheid dient burgers daarbij zo veel mogelijk *aan het denken* te zetten en haar doelen te expliciteren. Bij omstreden onderwerpen is het namelijk juist van belang dat burgers actiever gaan nadenken over hun keuzes, zodat zij meer bewuste keuzes maken. Nudges zouden burgers immers geen duwtje moeten geven, maar dienen vooral hun weerstand tegen verleidingen te versterken.

Verder betekent terughoudendheid dat de overheid eerst voorzichtig met kleinschalige (veld)experimenten in beleid aan de slag gaat en niet direct grootschalige beleidsprogramma's gaat uitrollen. Er is ook meer ruimte nodig voor diversiteit en kleinschalige experimenten die aansluiten op de lokale praktijk en lokale behoeften. Politici en beleidsmakers dienen de impact van maatregelen zo veel mogelijk vooraf (ex ante) en achteraf (ex post) te analyseren. Vaak is namelijk helemaal nog niet bekend wat de effecten zijn van nieuwe strategieën van gedragsbeïnvloeding zoals nudging en ook nog niet wat de effecten zijn van veel van het huidige beleid. Er is ook nog relatief weinig bekend over de effecten van nudging op verschillende burgers. Het is belangrijk de impact op burgers en andere betrokken partijen, zoals bedrijven, van te voren in te schatten en na afloop te evalueren.

5.6 Onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling

Er is al veel psychologische kennis aanwezig bij verschillende organisaties van de overheid. Zo is er veel kennis van psychologie en communicatie bij de Dienst Publiek en Communicatie (DPC), de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en de Academie voor Overheidscommunicatie. Daarnaast zijn er al verschillende afwegingskaders in omloop die beleidsmakers kunnen helpen bij het formuleren van hun beleid. Zo beschikt het ministerie van Veiligheid en Justitie over een Integraal Afwegingskader (IAK) voor het ontwerpen van beleid, waarbij ook aandacht is voor psychologische factoren.[2] Verder is er veel kennis bij onderzoeksinstellingen, zoals het SCP en het RIVM, waar momenteel ook de betekenis van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie worden verkend en de rol van psychologische determinanten in onderzoek wordt bepaald. Het Centrum Gezond Leven van het RIVM heeft bijvoorbeeld een database met leefstijlinterventies opgestart waarin initiatieven kunnen worden opgeslagen, en daarnaast biedt het RIVM de mogelijkheid voor advies en ondersteuning bij het invoeren van interventies.[3] De database wordt voor een belangrijk deel aangevuld door mensen uit het veld. Tot slot verkennen verschillende ministeries daarnaast de mogelijkheden van Behavioral Insights Teams.

Het valt echter op dat de bij overheidsinstellingen aanwezige kennis versnipperd is, dat de verschillende organisaties niet altijd op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en dat hun werk ook niet altijd even zichtbaar is voor de buitenwereld. Hoewel er al veel (theoretische) kennis aanwezig is, is er nog relatief weinig zicht op de daadwerkelijke effecten van nudging, bijvoorbeeld ten aanzien van verschillende doelgroepen. Deels komt dit omdat de overheid vooralsnog weinig heeft geëxperimenteerd met nudging. Verder wordt psychologische kennis vaak pas op het einde van het beleidsproces erbij gehaald, wanneer traditionele instrumenten niet het gewenste effect blijken te hebben. In het algemeen kunnen we dus stellen dat psychologische kennis nu nog te vaak ad hoc is georganiseerd bij de overheid.

De overheid kan deze kennis structureler organiseren door haar beter institutioneel in te bedden. Door meer kennis te delen, kunnen verschillende overheidsorganisaties van elkaar leren, ervaringen uitwisselen en evalueren, waardoor kennis integraal wordt opgebouwd. Ook kunnen beleidsmakers meer gebruikmaken van de afwegingskaders die momen-

teel al aanwezig zijn. Verder verdient het aanbeveling psychologische kennis op meerdere momenten in de beleidscyclus in te zetten. Daarnaast kan de overheid in samenwerking met maatschappelijke partners kennis ontwikkelen en initiatieven starten en hen beter bij de ontwikkeling en toepassing van psychologische kennis betrekken. Dit stelt burgers en maatschappelijke organisaties in staat mee te denken met beleid en het kritisch te volgen. De overheid kan met deze kennis bovendien maatschappelijke initiatieven faciliteren.

Het huidige klimaat van bezuinigingen is niet bevorderlijk voor een nieuwe institutionele inbedding van psychologische kennis. Mede daarom zijn we zijn terughoudend bij het aanbevelen van een nieuwe organisatie of een nieuw instituut. Het is echter wel mogelijk een kristallisatiepunt te organiseren waarop kennis en informatie over gedragsbeïnvloeding samen kan komen. Ook het maatschappelijk middenveld kan overigens dergelijke kennisdeling faciliteren. De overheid kan hierin samenwerken met hogescholen en universiteiten.

We schetsen hier drie mogelijkheden voor zo'n kristallisatiepunt. Een eerste mogelijkheid is om net als in Groot Brittannië een interdepartementaal Behavioral Insights Team (BIT) op te richten. Een logische plek daarvoor is de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD), de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) of de Academie voor Overheidscommunicatie, die alle drie al de nodige kennis over psychologie in huis hebben en daarnaast ook ervaring hebben met het faciliteren van ministeries en interdepartementaal overleg. Te denken valt ook aan een planbureau als het SCP of een onderzoeksinstelling als het RIVM. Een tweede mogelijkheid is om per ministerie een BIT te organiseren, zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu reeds heeft gedaan. Een derde mogelijkheid is platforms op te richten die psychologische kennis en inzichten over beleid (per thema) verzamelen en delen met maatschappelijke partijen, zoals het platform Wijzer in geldzaken bijvoorbeeld doet op het gebied van persoonlijke financiële planning.[4]

5.7 Transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces

Transparantie en tegenkrachten in het democratisch beleidsproces vormen een belangrijke randvoorwaarde voor een overheid die aan de slag wil met nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie.

Onafhankelijk tegengeluid is daarbij onmisbaar. Dat de onderliggende waarden en werking van strategieën van gedragsbeïnvloeding niet op het eerste oog zichtbaar zijn of zelfs worden verhuld, is onwenselijk, zeker als een overheid inzet op strategieën die burgers via hun onbewuste een bepaalde kant op duwen.

Het is voor mensen die (effectief) beleid bedenken, ontwerpen en uitvoeren soms moeilijk om hun eigen werk nog kritisch op normatieve aspecten te doordenken. Daarvoor gelden dezelfde mechanismes over psychologische begrenzingen als de mechanismes die eerder in dit advies het algemene gedrag van burgers beschreven. Voor beleidsmakers die zich met bepaalde thema's bezighouden, is het verleidelijk de middelen die zij inzetten als normatief wenselijk te beschouwen, omdat het parlement tot het achterliggende doel heeft besloten. Maar legitimiteit van een doel zegt nog niets over de legitimiteit van een middel om dat doel te bereiken, laat staan over de normatieve bijwerkingen daarvan. In het beleidsproces is daarom de bescherming van klassieke grondrechten belangrijk. Zo kan onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van burgers tegen worden gegaan, hetzij door de overheid, hetzij door medeburgers of derden, zoals marktpartijen. De overheid heeft dus ook een belangrijke rol om consumenten met wetgeving te beschermen.

Als een belangrijk uitgangspunt voor het beleidsproces kan het *publicity principle* dienen zoals dat werd geformuleerd door politiek filosoof Rawls (1999). Politici en beleidsmakers moeten beleid altijd publiekelijk durven te verdedigen, en beleid dient dan ook op een open en transparante manier bediscussieerd te worden in parlement en samenleving. In principe moet altijd terug te vinden zijn welke gedachte achter het gekozen beleid en de gebruikte strategieën van gedragsbeïnvloeding ligt. Transparantie is niet altijd nodig op het moment van beïnvloeding zelf, mits de doelen niet al te omstreden zijn (rotondes die de doorstroming van het verkeer bevorderen). Maar de ideeën achter het beleid moeten wel altijd voor iedereen te achterhalen zijn. De overheid dient dus transparant te zijn over de toepassingen van psychologische kennis.

Tot slot dient de overheid ook haar eigen tegenkrachten te organiseren. Mensen dienen te beschikken over kanalen waar zij hun kritiek op nudging-instrumenten kwijt kunnen. Daarbij valt te denken aan een loket bij de Nationale Ombudsman of een onafhankelijke commissie, zoals bij de Reclame Code Commissie waar mensen klachten kunnen indienen

als reclames misleidend of nodeloos grievend zijn.[5] Het is belangrijk dat mensen feedback kunnen geven als in de praktijk blijkt dat nudges hun vrijheden inperken, dat ze geen opt-out bieden, dat ze niet in het belang van mensen zelf zijn of dat ze onverwachte en ongewenste bijeffecten hebben. Een andere optie is onafhankelijk (ethisch) onderzoek te laten doen dat vooraf en/of achteraf kijkt naar de (te verwachten) normatieve bijwerkingen van nudges. Een onderzoeksinstituut als het SCP zou tot slot kunnen onderzoeken waar burgers het eigenlijk wenselijk vinden dat de overheid hen een handje helpt en waar zij dit onacceptabel vinden.

5.8 Conclusie

Welke verantwoordingsmechanismes zijn nodig om ervoor te zorgen dat de overheid nudging-instrumenten legitiem kan inzetten? De claim van voorstanders van nudging is dat nudges in het belang van burgers zelf zijn, maar of dit het geval is hangt af van de onderliggende waarden en werking die politici en beleidsmakers beogen. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de inzet van nudging-strategieën door de overheid niet ongeclausuleerd kan. Allereerst is het van belang dat de overheid bij omstreden beleidsproblemen terughoudender is met de inzet van nudges dan bij problemen waarover nauwelijks onenigheid heerst. Naarmate klassieke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op privacy in het geding zijn, neemt de noodzaak van terughoudendheid toe. Terughoudendheid kan tot uiting komen in een collaboratieve strategie, in transparante nudges die aan het denken zetten (reminders) en in kleinschalige implementatie door middel van experimenten. Er dienen bovendien voldoende tegenkrachten aanwezig te zijn in het democratische beleidsproces. Dit houdt in dat de inzet van nudges gepaard gaat met een constructieve politieke discussie en dat er voldoende kanalen zijn om eventuele klachten te kunnen uiten. De overheid dient zo transparant mogelijk te zijn over de wijze waarop zij psychologische kennis in beleid toepast.

Noten

1 Overigens is deze ondersteuning niet altijd nodig; kijk bijvoorbeeld naar Nudge.nl. Nudge.nl noemt zichzelf een social enterprise. De organisatie opereert zonder enige overheidssteun en werkt van onderop om verschillende actoren aan elkaar te binden en zo duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken.
2 Zie: http://afweging.kc-wetgeving.nl/
3 Zie: http://www.loketgezondleven.nl. Uit verschillende onderzoeken van de RIVM blijkt tegelijkertijd dat er nog maar een beperkt aantal maatregelen is geëvalueerd in studies met voldoende bewijskracht (een gerandomiseerd gecontroleerd onderzoek of een quasi-experimentele studie) (bv. RIVM 2010).
4 Het gaat hier specifiek om de vorm en werkwijze die *Wijzer in geldzaken* heeft gekozen, niet om de inhoudelijke focus.
5 Zie: https://www.reclamecode.nl

6

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

De terugtredende overheid staat voor de uitdaging om de autonomie van burgers te versterken. Nudging-strategieën kunnen hierbij helpen, maar de toepassing van dergelijke overheidssturing is omstreden. Er zijn voorstanders en tegenstanders die elkaar niet lijken te naderen. Volgens de voorstanders kan nudging de autonomie van mensen versterken; volgens de tegenstanders is nudging paternalistisch en manipulatief en is het een technocratische aanval op democratische kernwaarden. In dit advies hebben we nuance in deze discussie aangebracht door de volgende vraag te stellen: *Onder welke voorwaarden kan de overheid de autonomie van burgers versterken met behulp van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie?*

Om deze vraag te beantwoorden hebben we in de voorgaande drie hoofdstukken respectievelijk het doel van nudging, het middel van nudging en de rol van de nudgende overheid besproken. Daarin trokken we de volgende drie conclusies. Politici en beleidsmakers kunnen ten eerste onwenselijke vormen van paternalisme voorkomen en de vrijheid van burgers waarborgen door nudging-strategieën uitsluitend te gebruiken om de weerstand van burgers te versterken. Zij kunnen ten tweede manipulatie voorkomen en de opt-out van burgers waarborgen door burgers via nudging zo veel mogelijk aan het denken te zetten en transparant te zijn over de inzet van de gekozen nudging-instrumenten. Ze kunnen ten derde een technocratische overheid voorkomen en democratische kernwaarden waarborgen door in een openlijk politiek debat de werking en waarden die zij met nudging beogen te expliciteren.

Deze conclusies leiden tot een herdefiniëring van wat nudging inhoudt. Het doel ervan – voor zover het nudging door de overheid betreft – moet niet zijn om mensen een duwtje in de 'goede' richting te geven. Het doel van nudges moet juist zijn om de weerstand van mensen te versterken

tegen verleidingen die niet in overeenstemming zijn met hun eigen waarden en doelen. Tot op heden wordt nudging door velen vooral gezien als een mogelijkheid om mensen *meer* in een bepaalde richting te duwen, terwijl nudging ook kansen biedt om mensen *minder* in een bepaalde richting te duwen. Anders geformuleerd: nudging lijkt minder vaak te worden aangegrepen om dwingende maatregelen vrijblijvender te maken dan andersom. Met het oog op onze conclusie formuleren we drie aanbevelingen aan regering en Staten-Generaal:

– Wees terughoudender bij beleidsonderwerpen die meer omstreden zijn.
– Zorg voor onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling.
– Waarborg transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces.

6.2 1: Wees terughoudender bij beleidsonderwerpen die meer omstreden zijn

Politici en beleidsmakers dienen terughoudender te zijn met strategieën van gedragsbeïnvloeding naarmate beleidsonderwerpen meer omstreden zijn. Daarvoor is een constructief en open politiek debat noodzakelijk over de doelen, middelen, waarden en werking die politici en beleidsmakers met nudging beogen. Het is uiteraard een politieke en rechtsstatelijke vraag wanneer beleidsonderwerpen omstreden zijn, maar de bewijslast daarvan ligt bij de overheid. Een politieke meerderheid voor de geformuleerde probleemoplossing maakt een onderwerp overigens niet per se minder omstreden. Ook als er grote meerderheden zijn, kan een onderwerp omstreden zijn, bijvoorbeeld als er grondrechten van individuen en minderheden in het geding zijn, zoals bij donorregistratie, rituele slachting of vaccinatie. Terughoudendheid bij omstreden onderwerpen betekent dat de overheid in eerste instantie de burger aan zet laat en samenwerkt met maatschappelijke organisaties, dat zij nudges louter inzet om hen meer aan het denken te zetten en transparant is over de inzet van instrumenten en dat zij eerst voorzichtig begint met experimenteren alvorens zij nudgingstrategieën breed gaat uitrollen. Het verdient bovendien aanbeveling het omstreden karakter van doelen én middelen te expliciteren en te erkennen.

6.3 II: Zorg voor onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling

Politici en beleidsmakers dienen te zorgen voor onafhankelijkheid en samenwerking bij de kennisontwikkeling van gedragsbeïnvloeding bij de overheid. Door meer kennis te delen, kunnen verschillende overheidsorganisaties van elkaar leren, ervaringen uitwisselen en evalueren, waardoor kennis integraal wordt opgebouwd. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de afwegingskaders die momenteel al aanwezig zijn. Het is verstandig om psychologische kennis in meerdere fases van de beleidscyclus in te zetten en niet alleen op het einde als traditionele instrumenten niet het gewenste effect blijken te sorteren. Daarnaast kan de overheid in samenwerking met maatschappelijke partners kennis ontwikkelen en hen beter bij de ontwikkeling en toepassing van psychologische kennis betrekken. Dit stelt burgers en maatschappelijke organisaties in staat mee te denken met beleid en het kritisch te volgen. De overheid kan met deze kennis bovendien maatschappelijke initiatieven faciliteren. Door onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling rondom nudges en gedragsbeïnvloeding kunnen veel van de valkuilen van nudging (paternalisme, manipulatie, technocratisch beleid) worden ingedamd en ontstaat bovendien ruimte voor innovatie. Meer afstemming en kennisdeling betekent overigens niet een vervanging van andere perspectieven door het psychologische perspectief. Meervoudigheid van verschillende perspectieven blijft van belang.

6.4 III: Waarborg transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces

Politici en beleidsmakers dienen transparantie en tegenkrachten in het democratische beleidsproces te waarborgen. De belangrijkste waarborg is transparantie. Beleidsmakers moeten laten zien op welke psychologische mechanismes zij willen inspelen. Niet alleen de nudge zelf, ook de waarden en werking die politici en beleidsmakers met nudges beogen dienen voor iedereen herleidbaar te zijn. Nudging mag er nooit toe leiden dat overheden (net zo min overigens als maatschappelijke organisaties en bedrijven) op onrechtmatige wijze ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen.

Beleid dat politici en beleidsmakers niet publiekelijk durven te verdedigen en te bediscussiëren is ongewenst. Daarnaast dienen burgers te beschikken over voldoende kanalen waar zij hun kritiek op nudging-strategieën kwijt kunnen, bijvoorbeeld via mogelijkheden tot inspraak. Te denken valt aan een loket bij de ombudsman of een onafhankelijke commissie vergelijkbaar met de Reclame Code Commissie op het gebied van reclame. Een overheid die gebruik wil maken van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie, dient dus te werken aan de versterking van tegenkrachten in het democratische beleidsproces.

Literatuurlijst

Anderson, J.H. (2009). Autonomielücken als soziale Pathologie. Ideologiekritik jenseits des Paternalismus. In: R. Forst en M. Hartmann (red.), *Sozialphilosophie und Kritik*. (p. 433-453). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

– (2013). Autonomy. In: H. LaFollette (red.), *The International Encyclopedia of Ethics* (p. 442-458). Londen: Blackwell.

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*. New York: Harper.

Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist en E.O. Vedung (red.) (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (vol. 1). Transaction Books.

Berlin, I. (1958). Two Concepts of Liberty. In: I. Berlin (1969), *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.

Blokland, H.T. (1991). *Vrijheid, autonomie, emancipatie. Een politiekfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing*. Delft: Eburon.

Bovens, L. (2009). The ethics of nudge. In: T. Grüne-Yanoff en S.O. Hansson (red.), *Preference change: approaches from philosophy, economics and psychology. Theory and decision library A, vol. 42* (p. 207-219). Dordrecht: Springer.

Cabinet Office (2004). *Personal Responsibility and Changing Behaviour: The state of knowledge and its implications for public policy*. Londen: Cabinet Office.

– (2010). *Applying behavioural insight to health*. Londen: Cabinet Office / Behavioural Insights Team.

–(2011). *Behaviour change and energy use*. Londen: Cabinet Office / Behavioural Insights Team.

– (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*. Londen: Cabinet Office.

– (2013a). *Applying behavioural insights to charitable giving*. Londen: Cabinet Office

–(2013b). *Organ donor registrations: trialling different approaches*. Londen: Cabinet Office

Cialdini, R. (2007). *Influence: The psychology of persuasion*. New York: HarperCollins Publishers.

Claassen, R. (2011). *Het huis van de vrijheid. Een politieke filosofie voor vandaag*. Amsterdam: Ambo.
Hagendijk, R. en H. Dijstelbloem (2011). Omgaan met onzekerheid in wetenschap politiek en samenleving. In: Dijstelbloem, H. en R. Hagendijk (red.) (2011). *Onzekerheid troef. Het betwiste gezag van de wetenschap*. Amsterdam: Van Gennep.
Institute for Government (2010). MINDSPACE. *Influencing behaviour through public policy*. Londen: Institute for Government.
Doelen, F. C. J. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid, een inventarisatie. In: J. Bressers (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (p. 17-31). Assen: Van Gorcum.
Douglas, M. en A.B. Wildavsky (1983). *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
Dur, R. (2013). Waarom nudging juist wel een kans verdient. In: NRC *Handelsblad*, 23 juli 2013.
Engelen, E. (2005). Zin en onzin van marktwerking. In: M. Hurenkamp en M. Kremer (2005). *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.
Faddegon, K. (2009). Psychologische verschillen in keuzegedrag. In: W. Tiemeijer, C. A. Thomas en H. M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag* (p. 115-138). Amsterdam: Amsterdam University Press.
Frissen, P. H. A. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
Hansen en Jespersen (2013). Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. In: *The European Journal of Risk Regulation*, nr. 1. p. 3-28.
Hausman, D. M. en B. Welch (2010). Debate: To Nudge or not to nudge. In: *Journal of Political Philosophy*, jg. 18, nr. 1, p. 123-136.
Hees, van M. (2009). Liberaal paternalisme en de waarde van vrijheid. In: *De overheid als keuzearchitect? WRR Lecture 2009*. Den Haag: WRR.
Hindriks, F. (2013). De burgers als virtuele auteur. Ethische aspecten van gedragsbeïnvloeding door de overheid voor verduurzaming van de samenleving. In: Rli (2013), *Essays duurzame gedragspatronen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Hoppe, R. (2010). *The governance of problems. Puzzling, powering, participation.* Great Britain: The Policy Press.
Horst, A. van der (2013). De revolutie van een duwtje. Hoe de Britse overheid met simpele maatregelen het gedrag van haar burgers verandert. In: *Trouw*, 8 juli 2013, p. 3.
Hurenkamp, M. en M. Kremer (red.) (2005). *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.
Janis, I. (1982). *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Company.
John, P., S. Cotterill, L. Richardson, A. Moseley, G. Smith, G. Stoker en C. Wales (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think. Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour.* Londen: Bloombury Academic.
Johnson, E. en D. Goldstein (2003). Do defaults save lives? In: *Science*, jg. 302, nr. 5649, p. 1338-1339.
Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow.* New York: MacMillan.
Kahneman, D. en A. Tversky (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. In: *Econometrica*, jg. 47, nr. 2, p. 263.
KiM, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2011). *Gedrag in beleid. Met psychologie en gedragseconomie het mobiliteitsbeleid versterken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Beleid.
Kleinpaste, T. (2013). Stiekem burgers manipuleren: van urinoir tot orgaandonatie. Publieke waarden zijn veranderd in driftbeïnvloeding. In: NRC *Handelsblad*, 20 juli 2013.
Kruiter, A. J. (2013). Nudge is werktuig controlestaat. In: NRC *Handelsblad*, 23 juli 2013.
Mill, J.S. (1858). On liberty. In: J.S. Mill (1991). *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
Nussbaum, M.C. (2000). *Women and human development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
– (2012). *Mogelijkheden scheppen. Een nieuwe benadering van menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo.
Peeters, R. en G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 38, nr. 2, p. 179-198
Pettit, P. (2012). *On the people's terms. A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poppel, L. van (2013). *Getting the vaccine now will protect you in the future! A pragma-dialectical analysis of strategic maneuvering with pragmatic argumentation in health brochures*. Alblasserdam: Haveka.
Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
RIVM (2010). *Kosteneffectiviteit van lokaal gezondheidsbeleid. Overzicht van preventieve interventies uit de leeflijnen Tabakspreventie, Integraal alcoholbeleid, Overgewicht en Depressiepreventie*, rapport 270091012/2010. Bilthoven: RIVM.
Rli (2014). *Doen en laten: effectiever milieubeleid door mensenkennis*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
RMO (2006). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
– (2011). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
– (2013a). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
– (2013b). *Rondje voor de publieke zaak*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
– (2013c). *Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
– (2013d). *Vormen van diversiteit. Zes handreikingen voor het sociale domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
Roek, M.A.E. en R. Spijkerman (2009). *DRANK maakt meer kapot dan je lief is. Rapportage van het onderzoek naar (onderdelen van) de landelijke leefstijlcampagne 'alcohol 'gericht op jongeren*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
Rooij, H. van (2013). Nudging werkt preventief. In: *NRC Handelsblad*, 23 juli 2013.
Rose, N. (2000). Government and control. In: *British Journal of Criminology*, jg. 40, p. 321-339.
Schlag, P. (2010). Nudge, Choice Architecture, and Libertarian Paternalism. In: *Michigan Law Review*, jg. 108, p. 913-924.
Schnellenbach, J. (2012). Nudges and Norms: on the political economy of soft paternalism. In: *European Journal of Political Economy*, jg. 28, nr. 12, p. 266-277.
Schwartz, B. (2004). *De paradox van keuzes. Hoe teveel een probleem kan zijn*. Utrecht: Het Spectrum.

Staveren, I. van (2011). *Mind&Matter: Developing Pluralist Development Economics*. Den Haag: Institute of Social Studies.
Stinesen, B. en R.J. Renes (2014). Overheidsbeleid: doelgerichte actie of morele vrijbrief? Een analyse van gedragsbeïnvloedende overheidsinitiatieven in de domeinen gezondheid, mobiliteit en financiën. Achtergrondstudie, te vinden op www.adviesorgaan-rmo.nl
Sunstein, C. (2006). *Infotopia. How many minds produce knowledge.* Oxford: Oxford University Press.
– (2009). *On Rumors.* New York: Farrar Straus and Giroux.
– (2013/nog te verschijnen). Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation. In: E. Zamir en D. Teichman (red.), *Handbook of behavioural economics and the law.* Oxford: Oxford University Press. Online versie van 16 februari 2013 geraadpleegd. Te downloaden op: http://ssrn.com/abstract=2220022
Swierstra, T. en E. Tonkens (2005). Kiezen, een burgerplicht? In: M. Hurenkamp, en M. Kremer (2005), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid.* Amsterdam: Van Gennep.
Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2003). Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. In: *University of Chicago Law Review*, jg. 70, nr. 4.
– (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness.* Londen: Penguin Books.
Thomas, C. (2009). Een steuntje in de rug: gedragsbeïnvloeding door keuzearchitectuur. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 36, nr. 4, p. 252-255.
Tiemeijer, W.L. (2009). Slotbeschouwing. In: W. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag* (p. 115-138). Amsterdam: Amsterdam University Press.
– (2011). *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
– (2013). Doe niet zo hysterisch over nudging. In: NRC *Handelsblad*, 23 juli 2013.
Tiemeijer, W.L. en J.H. Anderson (2014). *Normatieve overwegingen rondom gedragssturing*. Bijlage 1 van deze publicatie. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009). *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Troonrede 2013: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html
Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wells, P. (2010). A Nudge One Way, A Nudge the Other: libertarian paternalism as political strategy. In: *People, Place and Policy*, jg. 4, nr. 3, p. 111-118.
Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Bijlage 1

Normatieve overwegingen rondom gedragssturing

W.L. Tiemeijer en J.H. Anderson

in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoud

1 Argumenten pro en contra overheidsbemoeienis 92
- 1.1 Democratie als collectieve zelfbeschikking 96
- 1.2 Substantiële redenen voor overheidsbemoeienis 98
- 1.3 Wie kent het eigen belang het beste? 104
- 1.4 Invloed van de omgeving 109
- 1.5 Conclusie 111

2 De keuze van middelen: overwegingen 114
- 2.1 Prudentia 115
- 2.2 Vier normatieve dimensies 118
- 2.3 Geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie 124
- 2.4 Nudging via defaults 129
- 2.5 Andere vormen van nudging 136

3 Conclusies 140

Literatuur 147

1

Argumenten pro en contra overheidsbemoeienis

Het leven van beleidsmakers is niet eenvoudig. Veel maatschappelijke problemen zijn alleen oplosbaar als mensen duurzaam hun gedrag veranderen. Burgers moeten zuinig omgaan met schaarse middelen, vaker met het openbaar vervoer reizen, geen grotere schulden aangaan dan ze kunnen dragen, sparen voor hun pensioen, gezonder leven, meer rekening houden met elkaar, enzovoort. De overheid doet dan ook de nodige moeite om mensen op deze gebieden tot verantwoorde keuzes te bewegen. Dat wordt haar echter lang niet altijd in dank afgenomen. Hoewel veel burgers in algemene termen het doel achter dit beleid onderschrijven, vinden zij het allesbehalve aangenaam als de overheid hun vrijheid in dezen daadwerkelijk beperkt. Al snel klinkt dan het verwijt van 'betutteling'.

Gelukkig gloort er hoop! De laatste jaren is een nieuwe vorm van sturing in opkomst die vaak wordt aangeduid als *nudging*. Dit is een verzamelnaam voor technieken waarbij beperkingen in de menselijke rationaliteit worden gebruikt om burgers in de gewenste richting te sturen *zonder dat de mogelijkheid om te kiezen voor een andere gedragsoptie wordt uitgesloten*. In die zin is het – net als voorlichting – eerder een 'zacht' instrument, in tegenstelling tot het 'harde' instrument van wettelijke geboden of verboden, waarbij afwijken van de voorgeschreven gedragsoptie per definitie niet is toegestaan. Een sleutelrol in de popularisering van deze nieuwe technieken speelden het boek *Nudge* van Thaler en Sunstein (2008) en in Nederland de WRR-publicatie *De menselijke beslisser* (Tiemeijer et al 2009). Nudging lijkt het ei van Columbus. Het middel lijkt twee tegengestelde wenselijkheden te verenigen, namelijk effectieve sturing enerzijds en behoud van keuzevrijheid anderzijds. Thaler en Sunstein noemen hun nieuwe paradigma dan ook '*libertarian paternalism*'. Anders dan iedereen denkt, is dat volgens hen

geen oxymoron. Inmiddels hebben veel beleidsmakers in binnen- en buitenland zich enthousiast op het nieuwe gedachtegoed gestort.[1]

The 'extra-large soda ban'

Een voorbeeld. Eén domein waar een mooie rol voor nudging lijkt weggelegd, is bestrijding van overgewicht. Als je het louter financieel bekijkt, is overgewicht een steeds groter probleem voor de samenleving. Enkele jaren geleden werd becijferd dat overgewicht de Nederlandse samenleving jaarlijks ruim 3 miljard euro kost aan extra uitgaven voor gezondheidszorg en gederfde arbeidsproductiviteit door ziektedagen. Niet vreemd dus dat de overheid overgewicht wil tegengaan. Zeker in tijden van bezuiniging kunnen we dat geld goed gebruiken voor andere zaken, bijvoorbeeld zorg voor gehandicapten en ouderen, ondersteuning van werklozen of belastingverlaging. Alleen, hoe krijg je mensen zo ver dat ze gezonder gaan leven? Domweg verbieden van ongezond eten en drinken kan natuurlijk niet.

In Amerika, waar overgewicht een nog veel groter probleem is dan hier, had burgermeester Bloomberg van New York een simpel plan. Hij wilde de consumptie van suikerhoudende dranken afremmen door cafés en restaurants te verbieden nog bekers te serveren van meer dan 16 ounce (bijna een halve liter). De vorm van 'irrationaliteit' waarop bij deze maatregel wordt ingespeeld, is *extremeness aversion*, dat wil zeggen, een afkeer van uitersten in het spectrum van opties. Als je mensen de keuze geeft uit een kleine beker frisdrank, een middelgrote beker en een grote beker, zullen de meesten voor de middelgrote beker kiezen, niet zozeer omdat die het beste aansluit bij een vooraf geformuleerde wens over hoeveel frisdrank zij wilden drinken, maar vanwege afkeer van de 'extreme' keuze en de impliciete boodschap dat de middelgrote beker de 'normale' keuze is. De afgelopen decennia zijn de maten van bekers echter zozeer gegroeid dat Amerikanen inmiddels de keus hebben tussen groot, heel groot en gigantisch. Doordat de 'normale' keuze dus steeds groter werd, zijn Amerikanen steeds meer frisdrank gaan drinken. Bloomberg verwachtte – daarbij gesteund door de wetenschap – dat als de maten van de bekers weer kleiner zouden worden, ook de consumptie van frisdrank zou afnemen. Let wel, de consument werd niets verboden. Hij mag zo veel blijven drinken als hij wil. Cafés en restaurants mochten weliswaar niet langer gigantische bekers verkopen,

maar wie veel cola wilde, kon gewoon twee of meer bekers kopen. Kortom, effectieve sturing zonder aantasting van de keuzevrijheid.

Of toch niet? Veel inwoners van New York waren in ieder geval *not amused*. Ze zagen dit als betutteling en een aantasting van hun vrijheid. '*You only* thought *you lived in the land of the free*'. Vandaag cola, morgen pizza of hamburgers, waar gaat dit eindigen? '*Mayor Bloomberg's proposed extra-large soda ban combines the draconian government overreach people love, with the probable lack of results they expect*,' grapte de komiek Jon Stewart. Kortom, Bloomberg cum suis mochten dan misschien geloven dat deze maatregel de vrijheid van burgers niet aantast, veel Amerikanen ervoeren dat beslist anders.[2]

Vraagstelling

Inmiddels is in Amerika en Groot-Brittannië het debat over de legitimiteit van nudging in het bijzonder en gedragssturing in het algemeen flink opgelaaid. Er verschijnen artikelen en boeken met titels als *Nudge, Nudge, Think, Think* (John et al. 2011), *The manipulation of choice: ethics and libertarian paternalism* (White 2013) of *Against autonomy: justifying coercive paternalism* (Conly 2013). Ook in Nederland is nudging niet vrij van controverse, maar de discussie hierover is nog niet systematisch gevoerd.[3] Met dit essay willen we hierin verandering brengen. Centraal staan twee vragen waarvan de ervaring leert dat die vroeg of laat opkomen in elke discussie over dit onderwerp:

– In hoeverre is sturing van gedrag van burgers door de overheid gerechtvaardigd? Is dat geen betutteling?
– Wat is de legitimiteit van nudging? Is dat geen manipulatie?

De aanleiding voor dit essay ligt dus weliswaar in de turbulentie rondom nudging, maar we willen nadrukkelijk ingaan op de meer algemene argumenten pro en contra gedragssturing door de overheid. Beide kwesties zijn nauw met elkaar verbonden, en in de (Amerikaanse) literatuur lopen ze ook vaak door elkaar heen. Het is daarom nuttig beide te behandelen, maar ze tegelijk wel duidelijk te scheiden.

Wanneer is gedragssturing gerechtvaardigd?

Laten we even afstand nemen van Bloomberg en zijn frisdrank-wederwaardigheden, en de algemene vraag stellen in hoeverre sturing van gedrag van burgers door de overheid überhaupt gerechtvaardigd is – dus los van de vraag of dat wordt gedaan via geboden, verboden, financiële prikkels, voorlichting of nudging.

De eerste reactie is doorgaans afhoudend. De idee van een democratische rechtsstaat is nu juist die van vrijheid, zowel in de positieve zin van zelfbeschikking als in de negatieve zin van vrijheid van bemoeienis van anderen, inclusief – of zelfs in het bijzonder – van de staat. Die heeft immers een slechte trackrecord van machtsmisbruik en totalitaire neigingen. Het uitgangspunt is dat de overheid zich in principe niet met het gedrag van burgers dient te bemoeien. Edoch, zoals iedereen kan zien, gaat het er in moderne democratische rechtsstaten geheel anders aan toe. Er zijn meer wetten waaraan een mens zich moet houden dan hij redelijkerwijs kan onthouden en er is een continue stroom van beleid om zijn gedrag te sturen. Dit roept de vraag op in welke situaties het wenselijk of zelfs noodzakelijk is dat de overheid van het uitgangspunt afwijkt en zich wél bemoeit met het gedrag van burgers.

Gelukkig hoeven wij de antwoorden op deze vragen niet helemaal zelf te bedenken. De kwestie is zo oud als de democratie zelf. We kunnen ons dus baseren op de wijze antwoorden die eerder zijn gegeven. De ontwikkelingen in samenleving en wetenschap geven echter wel aanleiding om deze opnieuw tegen het licht te houden. Ten eerste raken onze levens steeds meer met elkaar verknoopt, zozeer zelfs dat we spreken over een netwerksamenleving. Daardoor is de vrijheid van de één wellicht meer dan vroeger de onvrijheid van de ander. Ten tweede hebben de gedragswetenschappen in de laatste decennia aangetoond dat mensen –anders dan de klassieke theorie veronderstelt – hun eigen belangen soms helemaal niet zo goed kennen. De vraag die zich dus opdringt is of de oude antwoorden nog geldig zijn.

1.1 Democratie als collectieve zelfbeschikking

De democratische rechtsstaat is voor velen een instrument om individuele en collectieve doelen te realiseren, zoals veiligheid, vrijheid, autonomie, welvaart, welzijn of geluk. Uiteraard verschillen mensen in hun voorstelling van 'het goede leven'. Daarom is de vraag wat men de belangrijkste doelen vindt om als gemeenschap te verwezenlijken voortdurend onderwerp van politieke onderhandeling en herziening. Dat neemt echter niet weg dat er op elk moment in de tijd sprake is van een bepaalde democratisch gelegitimeerde conceptie van onze gemeenschappelijke doelen. De opgave voor de overheid is het gedrag van burgers hiermee zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen. Deze gedragsbeïnvloeding kan weliswaar aanvoelen als een vorm van ongewenste dwang, maar staatsrechtelijk gezien hebben we er zelf om gevraagd. Het is 'de wil van het volk'. Kortom, als het parlement besluit dat we voorzichtiger met ons geld moeten omgaan, gezonder moeten eten of minder energie moeten gebruiken en dat burgers tot dergelijk gedrag gestimuleerd of zelfs *gedwongen* mogen worden, dan is die gedragsbeïnvloeding per definitie gelegitimeerd. In de woorden van De Tocqueville: we staan zelf aan het andere eind van de ketenen die ons binden.

Overigens hangt niet iedereen een dergelijke instrumentele conceptie van democratie aan. Denkers als Machiavelli en Lefort beschouwen de staat primair als een soort scheidsrechter die tot doel heeft het conflict tussen rivaliserende bevolkingsgroepen te pacificeren en verder geen wezenlijk andere doelen heeft dan de vrijheid van burgers te garanderen. Ook in hedendaagse bestuurskundige literatuur wordt de overheid regelmatig voorgesteld als een 'procesmanager' die vooral partijen met elkaar met elkaar verbindt, maar verder 'leeg' is, dat wil zeggen, geen eigen inhoudelijke agenda heeft (Frissen 1996). Deze bestuurskundige inzichten zijn echter bij het gros van de burgers nog niet ingedaald. Dat blijft onverminderd zijn wensen en doelen bij de overheid neerleggen, variërend van minder belastingdruk en betere gezondheidzorg tot de wens iets te doen aan het asociale gedrag van sommige medeburgers.

Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat alles wat de parlementaire meerderheid wenst ook mag. Men kan de regering wel vragen het asociale gedrag

van bepaalde burgers tegen te gaan, maar haar sturingsmogelijkheden worden beperkt door een aantal grondrechten, zoals de vrijheden van godsdienst en meningsuiting, de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, het recht op privacy, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, enzovoort. Deze zijn vastgelegd in de Nederlandse grondwet en internationale verdragen. Hoewel niet onmogelijk is het zeer moeilijk die te veranderen of af te schaffen. De vraag is echter hoe relevant de grenzen van de rechtsstaat zijn voor het onderwerp van dit essay. Bij veel actuele controverses over gedragsbeïnvloeding komen die bij lange na niet in zicht. Het is evident dat de rechtsstaat het niet toestaat iemand zonder vorm van proces op te sluiten omdat hij de thermostaat te hoog zet of het land uit te zetten omdat hij een patatje kapsalon eet.[4] Maar dat wil ook niemand. De discussie gaat over veel mildere vormen van gedragssturing, bijvoorbeeld door middel van communicatie of nudging. Bijvoorbeeld het verkleinen van bekers frisdrank. De vrijheden van de rechtsstaat komen hier in het geheel niet in het geding.[5] Het zijn vooral persoonlijke opvattingen over vrijheid en zelfbeschikking die ertoe leiden dat bij sommigen een dergelijke vorm van gedragsbeïnvloeding aversie oproept.

Relevanter is wellicht de mate waarin beleid omstreden is. Strikt genomen mag – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de helft plus één zijn wil aan de rest opleggen. Tot de fundamentele principes van de democratische rechtsstaat behoort echter ook dat rekening wordt gehouden met de wensen en belangen van minderheden. Het lijkt daarom gepast noch verstandig om aan een substantiële minderheid een gedrag op te leggen waarvan bekend is dat het hen ernstig tegen de borst stuit, bijvoorbeeld omdat het haaks staat op hun diepste overtuigingen. Om die reden wordt vaak geargumenteerd dat de overheid bijvoorbeeld wel mag proberen mensen te overtuigen hun kinderen of zichzelf te laten vaccineren, maar - ook al is overgrote meerderheid der burgers voorstanders van vaccinatie – mensen niet mag *dwingen* tot vaccinatie. In het tweede deel van dit essay komen we hierop nog terug.

Concluderend, de vraag 'in hoeverre sturing van gedrag door de overheid gerechtvaardigd is' zet ons eigenlijk op het verkeerde been. De suggestie is namelijk dat het antwoord 'nooit' een reële optie is, quod non. Zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, is

het onvermijdelijk dat de regering steeds opnieuw tot opdracht zal krijgen het gedrag van een deel der burgers te sturen. Dat is niet alleen gerechtvaardigd, dat moet zelfs, want het is 'de wil van het volk'. Zelfs de meest libertaire denkers en meest overtuigde aanhangers van een lege staat zien bepaalde instrumentele taken voor de overheid, namelijk het voorkomen van (bepaalde vormen van) wreedheid, en beschouwen dat een legitieme reden voor overheidsbemoeienis. Daarmee komen we op het volgende punt.

1.2 Substantiële redenen voor overheidsbemoeienis

Een nadeel van de redenering uit de vorige paragraaf is dat zij nogal legalistisch is. Een veel interessantere vraag is wanneer het *inhoudelijk* gezien wenselijk of zelfs noodzakelijk is het gedrag van mensen te beïnvloeden. Daarover gaat deze paragraaf. We maken hierbij een onderscheid tussen de effecten van gedrag op burgers zelf en de effecten van gedrag op anderen.

Gevolgen voor anderen
Vanouds ligt een klassiek argument voor bemoeienis met het gedrag van burgers in negatieve gevolgen voor anderen (*third-party harms*). Men mag elkaar niet van leven, vrijheid of bezittingen beroven. Ook kunnen transacties tussen burgers negatieve gevolgen hebben voor derden. Een bekend voorbeeld is milieuvervuiling. Daarvan heeft iedereen last, ook degenen die niet betrokken zijn bij de economische activiteit die de vervuiling veroorzaakt. Weinigen zullen bestrijden dat dergelijk gedrag met schadelijke externe effecten object mag – of zelfs moet – zijn van regulering. Natuurlijk kun je erover twisten of de overheid hier zélf moet ingrijpen of zich beter kan beperken tot zodanige inrichting van de samenleving dat het gedrag 'als vanzelf' ten goede zal veranderen (bijvoorbeeld door marktwerking of contextsturing). Dat is echter in essentie een discussie over effectiviteit, niet over legitimiteit.

Het vertrekpunt van dit klassieke argument is dat de overheid iets moet *voorkomen*. Men kan natuurlijk ook kiezen voor een positief vertrekpunt en de vraag stellen of de overheid iets moet *bevorderen*. Concreet: hoe zit het met 'zorg voor anderen'? Is dat ook een legitieme reden voor overheidsbemoeienis? Veel mensen zijn niet alleen gericht op zichzelf en hun

vrijheid, maar bekommeren zich ook om het lot van anderen. Dit kan voortkomen uit een intrinsieke motivatie – de mens is immers een sociaal wezen en de aanwijzingen dat deze verbondenheid met anderen zelfs *hard-wired* is stapelen zich op[6] – maar er kan ook sprake zijn van een extrinsieke bron. In veel levensbeschouwingen en ideologieën speelt de idee van betrokkenheid van burgers bij elkaar een belangrijke rol. Zoals een invloedrijke groep Amerikaanse *communitarians* het formuleert: '*Institutions are not only constraining but also enabling. They are the substantial forms through which we understand our own identity and the identity of others as we seek cooperatively to achieve a decent society*' (Bellah et al. 1991: 12). Een van de instituties die deze 'zorg voor anderen' en die '*decent society*' vorm kan geven is de overheid. Die kan bijvoorbeeld mensen voorzien van de middelen (educatie, geld, faciliteiten) waardoor zij in staat zijn hun levens te verbeteren.

Lang niet iedereen vindt dit echter een taak voor de overheid. Zij moet over onze veiligheid en vrijheid waken, en meer niet. Welnu, dat mag zo wezen, maar toch zullen ook de grootse sceptici moeten erkennen dat het in hun welbegrepen eigen belang is om te voorkomen dat er een samenleving ontstaat waarin medeburgers geheel zonder enige bescherming – noch van de staat, noch van andere burgers of maatschappelijke organisaties – aan hun lot worden overgelaten. Immers, mensen mogen er dan over van mening verschillen *welke* conceptie van 'het goede leven' de staat dient te realiseren, als de staat hierin enig resultaat wil kunnen boeken, dan is wel een essentiële voorwaarde *dat er überhaupt een staat is*. Het potentieel van de democratie kan alleen worden gerealiseerd als er sprake is van een groep die zichzelf definieert als gemeenschap en op grond daarvan bereid is staatsgezag te accepteren. Scherp gezegd: een minimale cohesie is een mogelijkheidsvoorwaarde voor vrijheid. Wanneer de maatschappij desintegreert, bijvoorbeeld als gevolg van zeer grote ongelijkheden of processen van uitsluiting, heeft straks *iedereen* een probleem. De dreiging van 'schade aan de gemeenschap' kan dus, ook uit welbegrepen eigen belang, een legitieme reden zijn voor overheidsbemoeienis.

Wederom is hier echter de insteek negatief, namelijk iets *voorkomen*, en kan men de vraag stellen of de overheid ook iets moet *bevorderen*. Nader bepaald: kan 'zorg voor de gemeenschap' een legitieme reden zijn voor overheidsbemoeienis? Daar valt beslist wat voor te zeggen. Een vitale civil

society waarin mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun medemens en hun leefomgeving en waarin het probleemoplossend vermogen van de samenleving wordt gemaximaliseerd, lijkt in ieders belang. Hoe dichter we dat ideaal benaderen, hoe minder noodzaak voor de overheid om te interveniëren en hoe meer zij zich kan beperken tot de rol van nachtwaker. Hier kan dus een rechtvaardiging liggen voor een soort van 'meta-gedragsbeïnvloeding', dat wil zeggen, het zodanig faciliteren en in positie brengen van burgers en maatschappelijke actoren dat zij 'vanzelf' zullen kiezen voor het goede gedrag. De overheid speelt de bal dus terug en stelt de samenleving in staat zichzelf te besturen. Overheidsinterventie kan legitiem zijn als zij deze situatie dichterbij brengt.

Het is alleen niet helemaal helder hoe ver de overheid hierin mag gaan. Op het eerste gezicht lijkt het gemakkelijker consensus te bereiken over wat de overheid moet *voorkomen* dan over wat de overheid moet *bevorderen*. Overheidsbemoeienis is ieder geval legitiem of zelfs noodzakelijk als anderen schade wordt toegebracht of als de samenleving zozeer gedestabiliseerd raakt dat zij dreigt te desintegreren. Overigens lijkt de stabiliteit van de samenleving niet direct in levensgevaar te komen door overmatige consumptie van cola.

Gevolgen voor de burger zelf

Het drinken van liters frisdrank kan wél schadelijk zijn voor de eigen gezondheid. Daarmee komen we op een controversiële kwestie. Is overheidsbemoeienis ook gerechtvaardigd bij gedrag dat geen schade toebrengt aan anderen of de gemeenschap, maar uitsluitend aan het individu zelf? Of anders geformuleerd, is zorg voor anderen ook een legitiem argument voor overheidsbemoeienis *als het individu zelf die zorg niet wenst*? Veel mensen vinden van niet. Zolang een ander er geen hinder van ondervindt, mag iemand toch zeker zelf bepalen of hij zich te gronde wil richten of niet? Misschien vindt hij iedere dag een liter cola drinken wel veel belangrijker dan oud worden. Zij vinden John Stuart Mill aan hun zijde. Die schreef dat

'the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or mental, is not a sufficient warrant. Het cannot rightfully be compelled to do or forbear because it will be better

for him to do so, because it will make him happier, because, in the opinion of others, to do so would be wise, or even right' (Mill 1859/1989)

Dat lijkt een duidelijke richtlijn. Helaas is een probleem dat het onderscheid tussen gedrag dat alleen iemand zelf schaadt en gedrag dat ook een ander schaadt niet erg helder is. Hoeveel gedragingen zijn er nu eigenlijk waarvan werkelijk niemand last heeft? Wellicht is het seksuele verkeer tussen *consenting adults* in de beslotenheid van de slaapkamer een voorbeeld.[7] Maar dat is dan een van de zeer schaarse uitzonderingen. Omdat mensen niet in isolement leven, heeft bijna elk gedrag externe effecten. Zeker vandaag de dag, want in de netwerksamenleving van de eenentwintigste eeuw is welhaast alles en iedereen met elkaar verbonden. Onzuinig omgaan met natuurlijke grondstoffen betekent dat er voor anderen minder overblijft. In benzineslurpende auto's rijden betekent dat het klimaat opwarmt en dat gaat ons op den duur allemaal problemen geven. De laatste jaren is pijnlijk duidelijk geworden dat onverstandige financiële beslissingen soms steun- of reddingsacties noodzakelijk maken waarvoor de rekening uiteindelijk bij de belastingbetaler terechtkomt. Ook een ongezonde levensstijl is niet langer een particuliere aangelegenheid. Aanvankelijk werd roken gezien als uitsluitend schadelijk voor de roker zelf en kon men overheidsbemoeienis hiermee nog afdoen als 'betutteling'. Inmiddels zijn de schadelijke gevolgen van meeroken echter zo overtuigend aangetoond dat roken in openbare ruimtes verboden is. Bij andere vormen van ongezond leven zijn de schadelijke effecten op derden weliswaar minder direct, maar niet afwezig. Zoals aan het begin van dit essay gezegd zadelt zwaarlijvigheid de gemeenschap op met zorgkosten en arbeidsverzuim ter hoogte van omgerekend ruim 400 euro per jaar per huishouden. Dat de laatste jaren de aandacht voor beïnvloeding van onze calorie-inname toeneemt, komt dan ook waarschijnlijk niet doordat beleidsmakers opeens zo'n warme belangstelling hebben ontwikkeld voor ons welbevinden (hoewel sommigen dat zeker zouden toejuichen), maar veeleer door kil rekenwerk.

In al dit soort gevallen ligt de legitimatie voor overheidsbemoeienis dus niet (primair) bij iemands eigen belang, maar bij het algemeen belang. Mag je dan nog wel spreken van paternalisme? Dat is in ieder geval niet in overeenstemming met gangbare definities. Dit leidt tot een opmerking over het publieke debat. 'Paternalisme' wordt doorgaans beschouwd als

een negatieve kwalificatie. Mensen die tegen bepaalde vormen van overheidsbemoeienis zijn, mogen die termen graag in stelling brengen om die bemoeienis te diskwalificeren. Maar is dat geen valse retoriek als er zo nadrukkelijk negatieve gevolgen voor anderen dreigen, zoals stijgende zorgkosten of het gevaar van financieel instabiliteit? In een recente kritiek op paternalisme à la Bloomberg schrijft de econoom White dat '*there are many more pressing problems in the world than what we choose to eat for desert or how we choose to spend or invest our money. Economists and policymakers should focus on the big issues, and leave our lives to us*' (White 2013: 150). Maar dat is nu net de kwestie! Een ongezonde leefstijl of onverstandig financieel beheer wordt meer en meer een *big issue*, omdat we er allemaal –direct of indirect – last van hebben als onze medeburgers zich op dit gebied onverantwoord gedragen.

Daarmee is niet gezegd dat het dus *zonder meer* gerechtvaardigd is dat de overheid hierop gaat sturen.[8] Het betekent alleen dat hierbij een ander soort afweging moet worden gemaakt. Anders dan Mill suggereert, is het allerminst zonneklaar dat bepaalde gedragingen uitsluitend schadelijk zijn voor het individu zelf. Het gaat veeleer om de mate waarin. Als iemand op een feestje tien biertjes drinkt, leidt dat misschien wel op termijn tot enige maatschappelijke kosten omdat het zijn gezondheid kan schaden, maar op korte termijn geven die biertjes veel genot en plezier, en de kater die erop volgt is voor eigen rekening. De winst van een algeheel alcoholverbod in termen van lagere collectieve zorgkosten weegt dus vrijwel zeker niet op tegen het geweldige verlies aan genot en plezier van mensen, eventuele bijkomende psychische 'kosten' zoals ergernis over deze betutteling en de vermoedelijk gigantische handhavingskosten. De situatie wordt daarentegen totaal anders als deze persoon na die tien biertjes ook nog achter het stuur wil gaan zitten. De winst in termen van gemak en snelheid waarmee hij op die manier thuiskomt wegen niet op tegen de potentieel zeer grote schade hiervan voor anderen, zelfs als hierbij de handhavingskosten worden opgeteld.

Integrale afweging

Bij de vraag in hoeverre de overheid het gedrag van de burger mag beïnvloeden, bestaan er dus, anders dan het citaat van Mill suggereert, geen harde criteria of scherpe grenzen. Het is veeleer een graduele afweging.

De vuistegel is dat gedragsbeïnvloeding sterker gerechtvaardigd is naarmate de voordelen voor anderen groter zijn dan de nadelen voor het object van beïnvloeding. Afhankelijk van hoe in het specifieke geval de balans uitvalt, is de interventie wel of niet legitiem. Uiteraard moeten in deze afweging wel *alle* mogelijke effecten van interventie worden meegewogen, de materiële én de immateriële. Het gaat dus ook over maatschappelijke of psychologische effecten (inclusief bijvoorbeeld irritatie over 'betutteling'). Hoe zwaar al die voor- en nadelen wegen, is in essentie subjectief. Aan de linkerkant van het politieke spectrum maakt men hierbij heel andere afwegingen dan aan de rechterzijde. De bovengenoemde vuistregel laat zich dan ook onmogelijk vertalen naar een 'objectief afwegingskader'. Zij moet meer beschouwd worden als een heuristiek voor hoe het debat te voeren en waarop te letten.

Nu zou men hierop kunnen tegenwerpen dat hiermee de kwestie van karakter is veranderd. Stiekem zijn principes als autonomie, zelfbeschikking en vrijheid gereduceerd tot slechts psychologische kostenposten op wat niet meer is dan een platte nutcalculatie (White 2013). Maar dit soort waarden laten zich toch zeker niet afkopen voor een bord linzen, in casu een extra portie welvaart en welzijn? Het gaat hier om principes die het wezen en de waardigheid van de mens uitmaken. Geen enkele winst in welvaart of welzijn is zo groot dat zij zou rechtvaardigen dat de keuzevrijheid en het recht om fouten te maken mogen worden aangetast. Dit is een goed invoelbaar standpunt waar veel mensen op zijn minst ten dele in zullen meegaan, zeker in een postindustriële samenleving als de Nederlandse waarin zelfexpressie in hoog aanzien staat (Inglehart en Welzel 2005). Het essentiële punt is alleen dat vanwege de verwevenheid van onze levens aan die autonomie en keuzevrijheid een bepaalde maatschappelijke prijs hangt, en de meningen verschillen over hoe hoog die prijs mag worden, vooral als het gaat om keuzevrijheid waarvan voornamelijk anderen voordeel hebben en jijzelf voor de lasten mag opdraaien. De tolerantie om collectief de kosten te betalen van milieuvervuilend gedrag van private partijen is inmiddels zeer gering. En het is niet uitgesloten dat bereidheid om de financiële lasten te dragen van andermans ongezonde leefstijl in de toekomst ook zal dalen.[9] Waar de één spreekt van autonomie en keuzevrijheid, ziet een ander vooral *free riders* en parasieten. Als de indruk ontstaat dat bepaalde groepen structureel de kosten van hun conceptie van het goede leven afwentelen op

anderen, kan dat in extremo de minimale samenhang bedreigen die een noodzakelijke voorwaarde is voor de democratische rechtsstaat als zodanig.

1.3 Wie kent het eigen belang het beste?

Na de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is dat de overheid het gedrag van mensen beïnvloedt, volgt bijna onvermijdelijk de vraag wie het belang van mensen eigenlijk het beste kent, *zeker* wanneer de pretentie van de overheid is dat de betreffende beïnvloeding in het belang van de burger zélf is. Deze kwestie is allesbehalve nieuw. In feite is zij zo oud als de democratie zelf. Plato had reeds zoveel twijfels over het vermogen van burgers om te zien wat goed voor hen was dat hij democratie als zodanig verwierp. Zelfs Rousseau, die meende dat burgers alleen werkelijk vrij waren op het moment van stemmen, schreef dat soms 'verlichte geesten' toch beter in staat waren de algemene wil te zien dan die burgers zelf. Soms moeten burgers worden 'gedwongen' om vrij te zijn, aldus zijn beruchte formulering. De laatste jaren staat de kwestie opnieuw op de agenda, omdat de wetenschap stapels onderzoek oplevert waaruit blijkt dat mensen veel minder rationeel zijn dan gedacht. Hun keuzes worden sterk beïnvloed door allerlei toevallige factoren, zoals de vormgeving van keuzes of cues in de omgeving.[10] Alle reden dus om opnieuw naar de kwestie te kijken.

Waarom kennen mensen soms hun belang niet? In de klassieke literatuur is gebrek aan informatie en kennis het grote struikelblok. Robert Dahl gaat uit van de volgende definitie: '*A person's interest or good is whatever that person would choose with the fullest attainable understanding of the experience resulting from that choice and its most relevant alternatives*' (Dahl 1989: 180). Daarmee is het probleem duidelijk: mensen beschikken lang niet altijd over die *fullest attainable understanding*. Deskundige bestuurders zijn vaak beter geïnformeerd dan het gewone volk en kunnen daarom soms anders besluiten dan de burgers willen. Edoch, als die burgers over dezelfde informatie hadden beschikt, hadden ze ook die keuze gemaakt. En dus was het besluit, ook al leek dat wellicht anders, in overeenstemming met hun belang.

Nu zullen weinigen bestrijden dat mensen niet altijd hun eigen belang even goed zien. De essentiële vraag is echter of iemand anders, bijvoorbeeld

de overheid, *beter* kan beoordelen wat iemands belang is dan de burgers zelf. Volgens Mill (1859/1989) niet. Volgens hem is het individu '*the person most interested in his own well-being*' en '*the ordinary man or woman has no means of knowledge immeasurably surpassing those that can be possessed by anyone else*'. Dit argument klinkt ook door bij hedendaagse critici van Thaler en Sunstein (2008). '*Interest are internal and subjective and therefore cannot be known by anyone else* […] *To maintain otherwise is sheer disrespect,*' aldus White (2013: 68).

Dat klinkt erg absoluut, als een principiële onmogelijkheid waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn. De vraag is of dat niet al te stellig is. Volgens Dahl maken we via een proces van '*enlightened sympathy*' voortdurend inschattingen van wat in andermans belang is. Ouders weerhouden kinderen van wat slecht voor hen is; volwassenen proberen elkaar regelmatig te overtuigen van wat het beste voor de ander is of trachten elkaar te weerhouden van zaken waarvan ze vrezen dat de ander er spijt van zal krijgen. '*Except by monstrously deforming our ordinary, everyday, garden variety human qualities we cannot avoid making judgements about the interests of others or reject enlightened sympathy as a means of doing so*' (Dahl 1989). En soms lijken we dat belang inderdaad beter te zien dan de persoon in kwestie zelf, die bijvoorbeeld verblind kan zijn door de emoties van het moment of levenservaring mist.

Het is dus evenmin onmogelijk dat de overheid soms beter kan inschatten wat in het belang van burger x is dan die burger zelf. Het is niet uitgesloten dat bijvoorbeeld een ambtenaar van de sociale dienst in alle redelijkheid beter kan inschatten wat goed is voor een cliënt die hij al jaren begeleidt dan die persoon zelf. De vraag is alleen of de overheid dat *altijd* kan voor *alle* individuen in een samenleving. Dat lijkt praktisch onmogelijk. Alleen hebben we het dan over een ander soort probleem dan waarover het hiervoor ging, namelijk een praktische onmogelijkheid in plaats van een principiële onkenbaarheid. Daarom concludeert Dahl dat *zolang het tegendeel niet is bewezen*, verondersteld moet worden dat iedereen zelf het beste kan beoordelen wat in zijn belang is. Hij noemt dit de '*presumption of personal autonomy*'. Deze veronderstelling beschouwt Dahl niet als een epistemologisch principe waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn, maar als '*a rule of prudence*'. Dat wil zeggen:

'[O]ne could reasonably deny that A is acting in her own interests and still insist that the rule be upheld in A's case. Because a prudential rule is a mix of moral and empirical judgements it displays the inherent messiness of a contingent statement that is not derived rigorously from axioms or empirical laws. Instead a prudential rule draws upon a flawed and imprecise understanding of human experience. It displays all the imperfections of contingency. It does not lay down an absolutely inviolable right or duty, or purport to say what definitely will happen, or estimate precisely what is most likely to happen. It admits of exceptions. But it does tell us where the burden of proof must lie when a claim is made for an exception, that is, for replacing personal autonomy by a paternalistic authority' (Dahl: 100-101, onderstreping toegevoegd).

Kortom, volgens Dahl zijn er wel degelijk gevallen waarin een ander beter ziet wat iemands belang is. Wie had gehoopt op een waterdicht verweer tegen paternalisme wordt door hem teleurgesteld. Toch stelt Dahl dat we er maar het beste van uit kunnen gaan dat iemand zelf zijn belang het beste kent, om de pragmatische reden dat tot nog toe alle menselijke kennis en ervaring leert dat dit uitgangspunt ons individuele en collectieve welvaren het beste heeft gediend. Het is dus niet gezegd dat een ander – bijvoorbeeld de overheid – *nooit* beter kan bepalen wat in iemands belang is dan die persoon zelf. Er is alleen gezegd dat de bewijslast dat dit inderdaad het geval is bij diezelfde overheid ligt. En als politiek en publiek die bewijslast niet overtuigend vinden, is gedragsbeïnvloeding niet toegestaan.

Sindsdien heeft de gedragswetenschap echter nieuwe kennis en inzichten opgeleverd die aantonen dat het gaat om veel meer dan alleen maar een gebrek aan informatie en kennis, en die meer fundamenteel doen twijfelen aan het vermogen van mensen om hun werkelijke belang te kennen en realiseren. We kunnen deze inzichten samenvatten in drie termen:
– *beperkte rationaliteit*. Mensen zijn vaak niet in staat alle beschikbare informatie adequaat te verwerken. Dus óók wanneer iemand beschikt over dezelfde informatie als de best geïnformeerde deskundige, is maar de vraag of hij ook de keuze maakt die het beste overeenstemt met zijn belang. Sterker nog, voorzie iemand van alle informatie over de vele zorgverzekeringen die hij kan kiezen en hij raakt waarschijnlijk zo overspoeld dat hij noodgedwongen zijn heil zoekt in suboptimale keuzestrategieën (bijvoorbeeld:

kies de eerste die je tegenkomt die niet meer dan bedrag x kost). Bovendien maakt het verschil op welke manier informatie en keuzes worden gepresenteerd. Wat is de framing van de informatie? Is er een default-keuze, en zo ja, welke is dat? Vanwege dit soort beperkingen is mogelijk dat *zelfs als iemand beschikt over alle beschikbare informatie* toch een ander (bijvoorbeeld een adviseur of ingewijde) beter kan bepalen wat hij 'echt wil'.
– *beperkte wilskracht*. Mensen kunnen wel het goede willen, maar dat wil niet zeggen dat ze het ook *doen*. Naarmate de dag vordert en de wilskrachtspier zwakker wordt, wordt het steeds moeilijker de goede voornemens ook te realiseren. Zo bezien is het heel goed mogelijk dat iemand ten eerste beschikt over alle relevante informatie en kennis, deze ten tweede ook correct en adequaat heeft verwerkt tot de preferentie die het beste overeenstemt met zijn belang, maar die vervolgens tóch niet uitvoert. Hij valt toch voor de verleiding van de ongezonde maaltijd of de te dure aankoop. Is er dan niet wat te zeggen voor paternalisme? Zou een welgemeend duwtje in de goede richting door de overheid zijn vrijheid niet juist vergroten?
– *beperkte zelfkennis*. Beide beperkingen worden in potentie verergerd doordat mensen geneigd zijn tot onrealistisch optimisme en daardoor deze beperkingen wellicht niet onmiddellijk en van harte zullen erkennen. Mensen denken bijvoorbeeld dat ze vergeleken met anderen een grotere kans hebben op een lang en gezond leven, succes op het werk en een gelukkige relatie, en onderschatten de kans op gezondheidsproblemen of een verkeersongeluk (Weinstein 1980). Ook over hun eigen competenties zijn ze geregeld te optimistisch. Zo meent bijvoorbeeld de grote meerderheid van de mensen dat zij een bovengemiddeld goede autobestuurder zijn. Al met al lijkt er veel waarheid te schuilen in de stelling dat alleen depressieve mensen hun situatie correct inschatten. Door hun natuurlijke optimisme zullen mensen eerder afwijzend staan tegenover pogingen van de overheid om door middel van gedragsbeïnvloeding tegenwicht te bieden aan hun beperkte rationaliteit en wilskracht. Misschien dat voor anderen een dergelijke bemoeienis nuttig is, maar niet voor henzelf!

Als dit allemaal waar is, mogen we dan nog wel uitgaan van de regel dat burgers zelf het beste kunnen bepalen wat in hun belang is? Is de overheid, met al haar kennis en expertise, niet veel beter toegerust om te bepalen wat ieders belang is? Glaeser (2006) meent van niet. Volgens hem zijn de prikkels voor individuen om de juiste keuze te maken, en zich dus vooraf

goed te informeren, veel groter dan voor de overheid en haar bureaucraten. Immers, als het misgaat, zit de individuele burger met de gebakken peren, niet de overheid. Die redenering gaat echter niet op, meent Conly (2013), en zij draait het argument om. De verleidingen om te vallen voor die heerlijke beker frisdrank of dat eigenlijk te dure huis, en dus om de onverstandige keus te maken, zijn voor het individu ook veel groter dan voor de overheid. De Haagse ambtenaar gaat immers niet die beker leegdrinken of in dat te dure huis wonen. Al met al kan hier dus een extra rechtvaardiging liggen voor gedragsbeïnvloeding en zelfs voor paternalisme, namelijk als mensen daardoor de keuzes maken die (uiteindelijk) hun individuele of het algemene belang het meeste dienen.

Moeten we op grond van deze nieuwe kennis de '*presumption of personal autonomy*' van Dahl herzien? De lezer van de populairwetenschappelijke literatuur over psychologie en hersenwetenschap zal niet zijn ontgaan dat we volgens sommige wetenschappers niet alleen ons werkelijke belang maar ook onze drijfveren niet kennen, dat ons gedrag geheel wordt bestuurd door ons onbewuste en dat we derhalve geen vrije wil hebben. Als dat klopt, komt Dahls principe inderdaad in het luchtledige te hangen. In feite zou daarmee voor alle denkbare kwesties het 'bewijs van het tegendeel' geleverd zijn dat Dahl noodzakelijk acht. Het is echter allesbehalve een uitgemaakte zaak dat bewuste aansturing en vrije wil niet bestaan, integendeel. Zolang hierover geen helderheid bestaat, is het voorbarig te speculeren over de vraag wat de gevolgen hiervan voor vrijheid en democratie *zouden kunnen zijn*.

Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat door nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten de kwestie over wie nu eigenlijk het beste kan bepalen wat in iemands belang is pregnanter wordt. Nogal wat niet-dwingende vormen van gedragsbeïnvloeding richten zich op een gebrek aan kennis, bijvoorbeeld de financiële bijsluiter en informatie op voedingsmiddelen. Ze proberen dus de burger te helpen komen tot '*the fullest attainable understanding*'. Maar zelfs als men die informatie daadwerkelijk en volledig tot zich neemt, is dat volgens de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis geen garantie dat men vervolgens de werkelijk juiste keuze maakt en uitvoert. Wie meent dat de politiek veel nadrukkelijker moet trachten burgers van financieel onverantwoorde besluiten af te houden en hierin dwingender moet gaan

optreden, treft hier dus een krachtige empirische bondgenoot. Kortom, in *specifieke* gevallen wordt het gemakkelijker het door Dahl verlangde bewijs te leveren of in ieder geval aannemelijker te maken dat hier een uitzondering op de regel gerechtvaardigd is, dat de overheid hier misschien daadwerkelijk beter ziet wat in het belang is van de burger dan die burger zelf en dat overheidsbemoeienis hier niet alleen legitiem, maar zelfs wenselijk is. (Of de tegenstanders van die bemoeienis ook bereid zijn om zich door dergelijke empirische argumenten te laten overtuigen is overigens een heel andere zaak.)

1.4 Invloed van de omgeving

Voordat we tot een afronding komen van dit eerste deel, willen we er nog één complicerende factor bij betrekken: de omgeving. Tot nu toe ging het uitsluitend over de spanning tussen overheid en burger. De impliciete suggestie was dat zonder overheidssturing burgers volledig vrij zouden zijn en hun voorkeuren derhalve authentiek. Niets is echter minder waar. Onze vrijheid en voorkeuren worden voortdurend beïnvloed door zowel onze naasten als maatschappelijke groeperingen, in het bijzonder die segmenten van het bedrijfsleven die ons iets willen verkopen en daarvoor miljarden aan marketing, promotie en reclame uitgeven. Het is niet zo dat zonder het verbod van Bloomberg New Yorkers de keus hebben uit elk denkbaar formaat drinkbeker, van piepklein tot reusachtig. Nee, ze hebben doorgaans de keus uit een beperkt aantal mogelijkheden, namelijk groot, supergroot en megagroot. Fastfoodketens hebben welbewust gekozen voor die maatvoering in de (correcte) veronderstelling dat ze op die manier meer frisdrank verkopen dan wanneer ze ook kleine bekers zouden aanbieden. Welnu, als we zo hechten aan vrijheid en zelfbeschikking, zouden we dan ook geen paal en perk moeten stellen aan deze gedragsbeïnvloeding door maatschappelijke actoren?

Uiteraard zijn er een paar essentiële verschillen tussen de overheid en bedrijven waardoor het op conceptueel niveau onjuist is om beide partijen symmetrisch te behandelen. Ten eerste kan men gedragsbeïnvloeding door bedrijven die ons niet bevalt simpelweg negeren. Niemand verplicht je om je er iets van aan te trekken en je kunt altijd overstappen naar de concur-

rent. Burgers kunnen zich daarentegen niet onttrekken aan de beïnvloeding van de overheid. Er bestaat geen 'beïnvloed-me-niet'-register waarin je kunt aangeven dat voortaan verschoond wilt blijven van overheidsbemoeienis, en mensen kunnen ook niet overstappen naar een andere overheid die meer vrijheid biedt. Ten tweede kunnen bedrijven niet de 'harde instrumenten' inzetten waarover de overheid wel beschikking heeft. Bedrijven kunnen mensen niet wettelijk dwingen hun producten te kopen of financieel straffen als ze dat weigeren. Ze moeten zich noodgedwongen verlaten op zachtere instrumenten, in casu communicatie en psychologische sturing. Ten derde lijkt de prikkel voor bedrijven om zich te richten op de belangen van burgers veel sterker. Als ze niet leveren wat de klanten willen, gaan ze binnen de kortste keren failliet. De overheid kent daarentegen geen tucht van de markt. Wangedrag van de overheid kan weliswaar ten langen leste in verkiezingen worden afgestraft, maar het kan vele jaren duren voordat het zover is – als het al gebeurt.

De vraag is echter of het in de praktijk wel zo simpel ligt. In het bedrijfsleven prevaleren zeker niet altijd de belangen van de klanten. Bij de wat grotere en duurdere producten, zoals financiële producten, auto's of huizen, zijn er vaak tussenpersonen in het spel. Door allerlei voor de klant onzichtbare commissieregelingen kan het zomaar gebeuren dat het belang van de klant niet werkelijk wordt gediend. Ook is het maar de vraag of de beïnvloeding van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld de frisdrank- en voedingsmiddelenindustrie, werkelijk zo gemakkelijk valt te negeren. De beïnvloedingspogingen zijn alomtegenwoordig en vrijwel zonder uitzondering op hetzelfde gericht. *Alle* financiële instellingen willen leningen verkopen waaraan ze verdienen, en alle fastfoodrestaurants willen hamburgers en frisdrank verkopen. Fairchild (2012) noemt de voortdurende groei van het formaat van frisdrankbekers '*a kind of industrial pollution that is super-concentrated in impoverished neighborhoods*'. Ook op de 'zachtheid' van de beïnvloeding door bedrijven valt wel wat af te dingen. Dat is vooral zichtbaar bij aanlokkelijke maar riskante financiële producten (berucht in Nederland is de 'winstverdriedubbelaar', berucht in de VS zijn *junk*-hypotheken). In bepaalde gevallen hebben bedrijven welbewust gebruik gemaakt van de onwetendheid of goedgelovigheid van mensen om hen deze aan te smeren. Als daarna echter problemen ontstaan omdat de burger zijn verplichtingen niet kan nakomen, is de resulterende 'disciplinering' door banken of ande-

re schuldeisers allesbehalve 'zacht' en in potentie sterk vrijheidsbeperkend, bijvoorbeeld als iemand hierdoor wordt geruïneerd. Op zo'n moment kunnen we nogmaals Mill (1859/1989) aanroepen. Wat er in wezen gebeurt, is dat iemand op het punt staat een brug over te steken zonder dat de bouwer van die brug hem vertelt dat die in feite levensgevaarlijk is. Voor Mill was dat een reden tot ingrijpen. Is het dan niet wenselijk als de overheid het op zich neemt om de burger op zijn minst te attenderen op de gevaren?

Al met al is het feit dat andere maatschappelijke actoren burgers proberen te beïnvloeden *op zich* onvoldoende argument voor de overheid om ook het strijdperk te betreden en te proberen ons gedrag te veranderen. Iedereen beïnvloedt nu eenmaal iedereen. Dat is onderdeel van het leven. Echter, naarmate die maatschappelijke beïnvloeding massiever wordt en er minder mogelijkheden zijn voor ontsnapping, en naarmate die maatschappelijke beïnvloeding schadelijker is voor de belangen van burgers, is een dergelijke overheidsbemoeienis wel eerder te rechtvaardigen. Een kosten-batenanalyse van zulke bemoeienis is alleen compleet als ook met deze contextuele invloeden rekening wordt gehouden.

1.5 Conclusie

Twintig jaar geleden, in de hoogtijdagen van de Postbus 51-campagnes, deed het CDA-Kamerlid Mateman de volgende, nadien nog vaak aangehaalde uitspraak:

'Wij moeten ervoor oppassen dat er geen samenleving ontstaat waarin wij 's avonds eerst een spot te zien krijgen waarin ons wordt meegedeeld dat wij in elkaars gezelschap niet mogen roken, terwijl wij voordat wij gaan eten, horen dat te veel vet bij het eten cholesterolbevorderend en slecht is. Vervolgens krijgen wij dan aan het einde van het avond het bericht dat nu de gordijnen dicht moeten en de thermostaat lager. Op het moment dat wij naar boven gaan, deelt de overheid ons mee dat seks inderdaad mag, mits het niet met geweld gebeurt.'[11]

Het beeld dat Mateman schetst is allesbehalve aantrekkelijk. Maar tegelijk dringt zich de vraag op: *waarom* moeten wij eigenlijk oppassen voor

zo'n samenleving? Mag de overheid niet proberen ons gedrag ten goede te beïnvloeden? Laten we, bij wijze van samenvatting van het eerste deel van het essay, de argumenten van de vorige pagina's nog eens nalopen. Uitgangspunt is dat in een democratie vrijheid en zelfbeschikking centraal staan. Tegelijk zijn er redenen waarom overheidsbemoeienis met de keuzes van burgers soms onvermijdelijk of zelfs wenselijk is.

– Ten eerste ligt een rechtvaardiging voor gedragsbeïnvloeding in democratische besluiten als zodanig. De democratische staat is (ook) een instrument om bepaalde individuele en collectieve doelen te realiseren. Zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, betekent dit onvermijdelijk dat de regering steeds opnieuw tot opdracht zal krijgen het gedrag van een deel van de burgers te sturen. Bijvoorbeeld in de richting van een spaarzamere omgang met energie of een gezondere levensstijl. Als hieraan een parlementair besluit ten grondslag ligt,[12] is deze overheidsbemoeienis per definitie gelegitimeerd.

– Ten tweede ligt een rechtvaardiging voor gedragsbeïnvloeding in mogelijke schadelijke effecten voor derden. Welnu, het is evident dat geweldadige seks schadelijk kan zijn voor anderen en dat onzuinig omgaan met energie op den duur voor ons allen nadelig is. Ook betwijfelt tegenwoordig niemand meer dat meeroken en te veel cholesterol ongezond zijn. Omdat met name op dat laatste vlak er zo veel maatschappelijke beïnvloeding is in de ongewenste richting, is het goed verdedigbaar als de overheid daartegen enig tegenwicht biedt.

– Ten derde is een rechtvaardiging dat mensen soms hun eigen belang niet kennen of er niet in slagen dat te realiseren. Recente gedragswetenschappelijke inzichten maken aannemelijk dat dit wellicht vaker het geval is dan vroeger werd gedacht. Hoe verwerpelijk is het dan als de overheid mensen probeert een duwtje in de richting te geven die *in ieder geval* gunstig is voor de samenleving en wellicht ook gunstig voor het individu? Veel mensen proberen te lijnen of anderszins een verstandig dieet te volgen. Een goed *getimede* herinnering van de overheid om gezond te eten zou best eens een gewaardeerd en effectief steuntje in de rug kunnen zijn.

Vanwaar dan die weerstand van Mateman? Mogelijk meende hij dat een dergelijke bemoeizucht op gespannen voet staat met autonomie en keuzevrijheid, en vindt hij die belangrijker dan de genoemde doelen. Misschien ergerde hij zich ook aan *de wijze waarop* de overheid probeert de gedrags-

doelen naderbij te brengen, als een alomtegenwoordige *nanny* die ons als kinderen behandelt. Duidelijk is in ieder geval dat, *ondanks de drie genoemde argumenten*, mensen sterk van mening kunnen verschillen over de mate waarin overheidsbemoeienis gerechtvaardigd is. Liberalen hebben over het algemeen grote moeite met aantasting van de keuzevrijheid, terwijl sociaal- en christendemocraten eerder geneigd zijn hierop enigermate in te leveren als daarmee de welvaart en het welzijn van het collectief zijn gediend. En helaas is er geen hoger principe waaruit kan worden afgeleid welke partij hierin 'gelijk' heeft. Uiteindelijk gaat het om aller-individueelste overtuigingen en het is onmogelijk iedereen tevreden te stellen.

Of toch wel? Thaler en Sunstein (2008) laten zien hoe de irrationaliteit die in de klassieke theorie zo problematisch is, ook nieuwe sturingsmogelijkheden biedt. Deze mentale 'tekortkoming' maakt het volgens hen mogelijk om mensen te sturen *zonder dat hun vrijheid wordt aangetast*. Een bekend voorbeeld is het SMART-programma voor pensioensparen (Thaler en Benartzi 2004). Anders dan gebruikelijk in de VS is in dit programma de default-keuze dat een werknemer meedoet, maar tegelijk kan iedereen die dat om wat voor reden ook niet wil, kiezen voor een *opt out*. Of neem het kleiner maken van de standaardporties voor drank en voedsel. Veel mensen zullen dan min of meer automatisch minder gaan drinken of eten. Maar niets verhindert de mensen met een grote dorst of honger te kiezen voor een *second serving* (of *third*, *fourth* enz.). En dat alles zonder dat er woorden aan vuil hoeven te worden gemaakt. Massamediale communicatiecampagnes als die waaraan Mateman zich ergert, zijn helemaal niet nodig. Als de overheid maar zorgt voor een goede keuzearchitectuur, wordt het gewenste gedrag stilzwijgend en vanzelf gerealiseerd. Het klinkt haast te mooi om waar te zijn…

2

De keuze van middelen: overwegingen

Zoals we in het begin van dit essay schreven, wordt in hedendaagse debatten over gedragsbeïnvloeding door middel van *nudging* al snel de vraag opgeworpen of dit wel een legitiem sturingsmiddel is. Is het geen manipulatie?

Deze vragen willen we nu oppakken. Maar opnieuw willen we daartoe eerst een stap terug zetten en de meer algemene vraag opwerpen wat de legitimiteit is van verschillende instrumenten voor gedragsbeïnvloeding. Voor een afgewogen oordeel over de legitimiteit van de inzet van nudging moet immers niet alleen worden gekeken naar de normatieve argumenten voor en tegen dat instrument als zodanig, maar ook de vergelijking worden gemaakt met de alternatieven, in casu wettelijke geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie (de stok, de wortel en de preek). In praktijk worden veel beleidsmakers namelijk niet zozeer geconfronteerd met de vraag *of* er gestuurd moet worden – dat is vaak een gepasseerd station – maar veeleer *welk instrument* daartoe de voorkeur geniet. Er zijn best normatieve bezwaren in te brengen tegen de inzet van nudging, maar als de bezwaren tegen alternatieve scenario's voor beïnvloeding veel ernstiger zijn, kan het toch verdedigbaar zijn om te kiezen voor 'het minst kwade alternatief'.

De vraag in dit tweede deel luidt derhalve: *Welke overwegingen en normatieve principes zijn in welke mate relevant voor het beoordelen van verschillende gedragssturende beleidsinstrumenten*? We gaan er dus vanuit dat het gedragsdoel inmiddels parlementaire goedkeuring heeft en niet meer ter discussie staat.

2.1 Prudentia

Voordat we ingaan op de vier normatieve dimensies die centraal staan in dit deel, willen we eerst enkele algemene afwegingen onder de loep nemen die niet expliciet normatief van karakter zijn, maar die men zou kunnen vatten onder het machiavellistische begrip *prudentia*: een zekere bestuurlijke behoedzaamheid.

Een eerste relevante afweging is hoe urgent de beoogde gedragsverandering is. Bij rampenbestrijding of het tegengaan van oplaaiend geweld tegen minderheden is er natuurlijk weinig tijd voor voorzichtigheid. Wanneer de directe veiligheid van mensen op het spel staat, zijn hardere vormen van gedragssturing geoorloofd dan bij het bestrijden van zwerfvuil of zelfs stijgende ziektekosten.

Een andere afweging is hoe het beleid tot stand is gekomen. Als het betreffende gedragsdoel is vastgesteld in een open en zorgvuldig democratisch proces waarin iedereen een gelijke en reële kans heeft gehad zijn inbreng te geven, en het resultaat van dat proces onomstreden is en breed wordt gesteund, is het eerder toegestaan om daarna in de instrumentatie 'alles uit de kast te halen' en harde instrumenten in te zetten zoals wettelijke geboden, forse prikkels en sterk overtuigende communicatie. Als het beleid daarentegen op democratisch discutabele wijze in achterkamertjes tot stand is gekomen, mogelijk is doorgedrukt onder dreiging van allerlei onheil, verdient een voorzichtiger aanpak de voorkeur.

Verwant hiermee is de mate waarin beleid omstreden is. Strikt genomen mag – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de helft plus één zijn wil aan de rest opleggen. Zoals eerder al werd opgemerkt zijn velen echter van mening dat in een democratie ook rekening moet worden gehouden met de wensen en belangen van minderheden. Het lijkt daarom ongepast om met harde hand een bepaald gedrag af te dwingen als een substantiële minderheid daartegen ernstige bezwaren heeft, bijvoorbeeld omdat het gedrag in kwestie haaks staat op haar diepste overtuigingen. Met name bij levensbeschouwelijke kwesties is een zekere terughoudendheid vereist. Een voorbeeld geeft de voorlichtingspraktijk. Een van de principia van overheidsvoorlichting is dat het voor overtuigende campagnes *on*voldoende

legitimatie is als de achterliggende beleidsdoelen parlementair zijn goedgekeurd. Het moet ook gaan om breed gelegitimeerd en niet controversieel beleid. Harde campagnes gericht op het tegengaan van roken of rijden onder invloed zijn derhalve geen probleem, maar als het bijvoorbeeld gaat om orgaandonatie, is voorzichtigheid geboden. Ook al is het een expliciet overheidsdoel dat er meer orgaandonoren moeten komen en ook al is het evident dat hiermee het algemeen belang is gediend, toch is het ongepast om op grote schaal en expliciet iedereen ertoe op te roepen zijn of haar organen na de dood af te staan. Daarvoor is het onderwerp te persoonlijk en te gevoelig. In plaats daarvan heeft de overheid tot nu toe gekozen voor de meer neutrale boodschap dat je in ieder geval 'een' keuze moet maken, zonder daarbij aan te geven welke de voorkeur heeft.[13]

Een volgende overweging zijn de effecten op de leefgemeenschap. In het eerste deel is uiteengezet dat een vitale civil society, waarin mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun medemens en hun leefomgeving en waarin het probleemoplossend vermogen van de samenleving wordt gemaximaliseerd, in ieders belang lijkt. Elke overheidsinterventie waarin de overheid als het ware het bestuur van de samenleving 'overneemt' door expliciet bepaald gedrag te bevorderen of verhinderen, staat in principe haaks op dit streven. Het kan leiden tot een soort 'maatschappelijk aangeleerde hulpeloosheid'. Vanuit deze overweging is het raadzaam om bij het denken over een geschikte vorm van beleidsinstrumentatie voorzichtig te beginnen, dat wil zeggen, bij die instrumenten die relatief weinig dwingend zijn en veel ruimte laten aan het eigen initiatief en inschattingsvermogen van burgers. Stevige financiële prikkels of zelfs wettelijke geboden en verboden komen pas in zicht als minder dwingende instrumenten geen soelaas bieden.

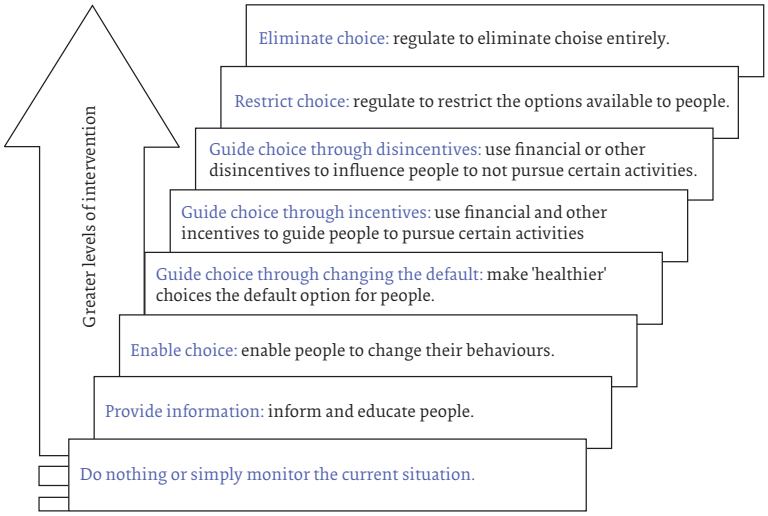
Een laatste overweging is dat niet altijd zeker is in hoeverre de verschillende beleidsinstrumenten werkzaam zijn. De materiële en immateriële kosten van overheidsbemoeienis zijn alleen maar te rechtvaardigen als daar grotere opbrengsten tegenover staan. Of dat het geval is, is echter lang niet zo zeker als vaak wordt gedacht, integendeel. Wetten blijken soms niet te werken, financiële prikkels werken soms pervers uit, de effecten van voorlichting zijn vaak ongewis, en ten aanzien van het nieuwe instrument nudging zijn er wel succesvolle voorbeelden, maar is ook nog veel

onbekend. Naarmate onzekerder is of een instrument echt werkt, valt het meer aan te bevelen om dat niet breed uit te rollen, maar eerst te experimenteren. Overigens, hoe voorzichtig men hierbij te werk dient te gaan is ook afhankelijk van hoe ernstig de huidige situatie is. Daarmee komen we terug op het punt van urgentie. De *evidence based*-beweging plant impliciet het conservatisme dat eigen is aan de wetenschappelijke methode (we mogen de nulhypothese pas verwerpen als we er meer dan 95% zeker van zijn dat die onjuist is) over op de bestuurspraktijk, maar de vraag is of dat wel altijd te verdedigen is. Naarmate de huidige situatie onwenselijker is, is er meer reden om niet al te conservatief te zijn. Wanneer de problemen urgent zijn, is er geen tijd om eerst eens rustig uit te zoeken welk beleid nu wel werkt en welk niet, en valt het eerder te verdedigen de 'gok' te nemen met beleid waarvan nog minder zeker is dat het werkt, zeker als het een 'zacht' instrument is, in de zin dat er weinig dwingende kracht van uitgaat.

Concluderend

Sturingsinstrumenten verschillen in hun 'hardheid', dat wil zeggen, de mate waarin ze sturend zijn in de richting van een bepaalde optie, en andere opties bemoeilijken of zelfs afsluiten. Men kan wat dat betreft spreken van een 'interventieladder', zoals de hierna volgende ladder van de Nuffield Council on Bioethics. Naarmate men hoger op de ladder komt, is het instrument sturender en dwingender, en is dus ook een sterker en overtuigender rechtvaardiging vereist. Als de kwestie weinig urgent is, het beleid controversieel of de werkzaamheid van instrumenten onzeker, getuigt het van prudentie om relatief laag op de interventieladder te gaan zitten. Zeker dan geldt: liever te zacht gestuurd dan te hard.

Figure 2.1
A ladder of interventions



Bron: Nuffield Council on Bioethics (2007)

2.2 Vier normatieve dimensies

Laten we er nu van uitgaan dat we niet te maken hebben met een noodsituatie die snel en krachtig ingrijpen vergt, dat het beleid op democratisch nette wijze tot stand is gekomen, dat het ook geen controversieel gedragsdoel betreft, dat de civil society in voldoende gezondheid verkeert en dat de werkzaamheid van de mogelijke beleidsinstrumenten in kwestie plausibel is. Kortom, er zijn geen redenen die bij voorbaat nopen tot grote prudentie. Wat is dan de (on)wenselijkheid van de inzet van de mogelijke instrumenten om dat gedrag te bevorderen?

Als het gaat om de vraag welke normatieve dimensies bij deze afweging een rol dienen te spelen of mogen gelden als toetssteen, zijn er vele kandidaten. Een niet-uitputtende opsomming: vrijheid, gelijkheid, solidariteit, democratie, burgerschap, participatie, inclusie, gerechtigheid, waardigheid

van de persoon, respect, sociale bescherming, zelfontplooiing, diversiteit, tolerantie, liefdadigheid, veiligheid, effectiviteit, doelmatigheid, duurzaamheid, vrede, creativiteit, authenticiteit, fairness, verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid, milieuvriendelijkheid, innovatie, transparantie, enzovoort.[14] Dit roept de vraag op welke nu 'echt' de belangrijke normatieve dimensies zijn. De meningen hierover zullen waarschijnlijk verschillen. Mensen hebben nogal eens de neiging hun eigen voorkeuren te verabsoluteren tot algemene principes waaraan niet getornd mag worden. Sommigen zijn bijvoorbeeld geneigd om (het streven naar) gelijkheid tot de maat aller dingen te heffen, een absolute waarde waaraan de waardering van het overheidshandelen moet worden gemeten. Anderen beschouwen individuele vrijheid als een waarde die ten principale nooit geschonden mag worden. Wij hebben niet de pretentie dat we het verlossende woord kunnen spreken over wie hierin nu 'gelijk' heeft. Dat kan ook niet, omdat persoonlijke overtuigingen hierin zozeer een rol spelen. Tegelijk is het weinig productief om de vraag af te doen als 'enkel een kwestie van smaak'. Hieronder willen we uitgaan van vier (clusters van) normatieve dimensies waarvan goed valt te verdedigen dat juist deze relevant zijn bij de keuze van beleidsinstrumenten en die kunnen helpen het debat hierover in goede normatieve banen te leiden. Het betreft *kosteneffectiviteit, gelijkheid, keuzevrijheid* en *autonomie*. Uit het feit dat deze zijn vastgelegd in (grond)wetten, mensenrechtendocumenten en ethische richtlijnen, blijkt dat over het belang van deze dimensies een zekere consensus bestaat.[15] Niet voor niets zijn het ook deze dimensies die steeds weer terugkeren in de actuele en verhitte discussie over gedragssturing waaraan in het begin van dit essay werd gerefereerd.

Voordat we elk van deze dimensies toelichten, willen we opmerken dat elk van deze dimensies ook een sociaal element heeft en lidmaatschap van de gemeenschap impliceert. Kosteneffectiviteit heeft betrekking op de inzet van schaarse middelen voor het *algemeen* belang. Gelijkheid is element van c.q. voorwaarde voor inclusie en participatie. Autonomie serieus nemen betekent ook een actieve inzet om de sociale relaties en omstandigheden te beschermen die nodig zijn om de eigen conceptie van het goede na te streven. Zelfs keuzevrijheid kent een sociaal element, omdat deze vrijheid het mogelijk maakt door middel van keuzes uitdrukking te geven aan etnische,

religieuze en culturele identiteit. Dit gezegd hebbende gaan we nader in op elke normatieve dimensie.

Kosteneffectiviteit
Zeker in deze tijden van grote financiële noden ligt het voor de hand om te beginnen met de kosteneffectiviteit van beleidsinstrumenten. Dit begrip omvat zowel de efficiency van beleid als de effectiviteit. Het argument voor aandacht voor deze dimensie is evident. Hoe kosteneffectiever de overheid werkt, hoe meer van de collectieve doelen verwezenlijkt kunnen worden. Geldverspilling zou ook een ander schaars goed bedreigen, namelijk het vertrouwen van burgers dat de overheid competent is in het oplossen van problemen.

Soms lijkt het erop dat bij de uitvoering van overheidsbeleid, efficiency en effectiviteit de enige waarden zijn die de overheid werkelijk interesseren. Het zijn in ieder geval de enige waarden waarvan wettelijk is vastgelegd dat overheidsbeleid daarop geëvalueerd dient te worden.[16] Voor een afgewogen oordeel over de (on)wenselijkheid van bepaalde instrumenten zijn echter meer normatieve dimensies van belang.

Gelijkheid
Zo is gelijkheid van belang. Allereerst in juridische zin, namelijk als gelijkheid voor de wet, of beter gezegd, 'gelijke behandeling van gelijke gevallen', waarbij discriminatie het tegenovergestelde is. Belangrijk is dat instrumenten van gedragssturing burgers niet benadelen, bevoordelen of stigmatiseren op basis van bijvoorbeeld geslacht, etnische komaf of beperking. Voorts groeit steeds meer het besef dat gelijkheid in de zin van non-discriminatie ook betekent dat mensen daadwerkelijk een reële mogelijkheid moeten hebben om effectief en ten volle in de samenleving te participeren, zodat maatschappelijke uitsluiting wordt voorkomen.[17] Met het belang van deze vormen van gelijkheid zullen de meeste mensen het wel eens zijn.

Veel meer omstreden is gelijkheid in de betekenis van gelijkheid in kansen of zelfs als gelijkheid van uitkomsten. De relevante vraag is of de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten leidt tot meer ongelijkheid tussen mensen, bijvoorbeeld doordat de één zich makkelijker kan onttrekken aan die sturing dan de ander. De dreiging van een boete zal een minder afschrikkende

werking hebben op een miljonair dan op iemand die van de bijstand moet leven Het grote probleem is alleen dat wanneer we gelijkheid opvatten als breder en verstrekkender dan slechts 'gelijkheid voor de wet', we onmiddellijk in de politieke controverse belanden. Het vergroten van gelijkheid in kansen of uitkomsten gaat namelijk altijd gepaard met herverdeling van waarden, en er bestaat geen overeenstemming over wat op dit gebied wenselijk is. Dit neemt niet weg dat beleidsmakers zich bewust dienen te zijn van de effecten van beleidsinstrumenten in termen van gelijkheid. Pas als duidelijk is wat de gevolgen zijn, is een debat mogelijk over hoeveel ongelijkheid aanvaardbaar is.

Keuzevrijheid
Dan keuzevrijheid. Zoals aan het begin van dit essay gesteld, is vrijheid een fundamenteel uitgangspunt van de democratie. De overheid dient de vrijheid alleen in te perken indien daarvoor steekhoudende argumenten zijn. We willen ons op deze plaats echter niet richten op vrijheid in het algemeen, want dat is een erg breed begrip, maar op *keuze*vrijheid. Het gaat hier om de waarde van de mogelijkheid om te kiezen uit meerdere opties. Hoe lager het aantal opties waaruit men redelijkerwijs kan kiezen, hoe geringer de keuzevrijheid.

Binnen de ethiek en de politieke theorie wordt heftig gediscussieerd over de vraag hoe belangrijk het hebben van keuzevrijheid nu eigenlijk is. Volgens sommigen is keuzevrijheid vooral waardevol omdat het helpt te krijgen wat men *echt* wil (en niet wat andere *denken* dat men wil). In deze opvatting is iemands vrijheid het meeste gediend als hij uitkomt bij de optie die het beste aansluit bij zijn werkelijke belang. Echter, als dat waar is, dan is keuzevrijheid irrelevant zodra er andere manieren zijn om erachter te komen wat men echt wil. Zoals in het eerste deel herhaaldelijk gezegd, ziet iemand niet altijd even goed wat zijn belang is, slaagt hij er soms niet in om alle informatie correct te verwerken, en heeft hij soms last van wilszwakte. Gevolg is dat hij niet altijd de keuze maakt die het beste overeenstemt met zijn belangen. Als in een dergelijk geval de overheid hem er met zachte of dwingende hand toe brengt toch de juiste keuze te maken, wordt daardoor juist een grotere vrijheidswaarde gerealiseerd!

Welnu, dit mag zo zijn, maar in deze redenering wordt genegeerd dat keuzevrijheid ook een bepaalde *intrinsieke* waarde heeft, los van de vraag welke specifieke optie men in een specifieke situatie kiest.[18] Het is dit basale gevoel van gewoon het 'zelf voor het zeggen hebben' waar het veel mensen om gaat. In deze zin is gedragssturing altijd enigszins vrijheidsbeperkend. Dat geldt zelfs als men het met Joseph Raz (1986) eens is dat een verruiming van het aantal opties niets toevoegt als de nieuwe opties alleen maar onwenselijke opties zijn. Het toevoegen van opties waar niemand wat aan heeft lijkt inderdaad een trivialisering van keuzevrijheid als waarde. Toch gaat het te ver om de zaak om te keren en te stellen dat het weglaten van 'slechte' opties dus ook geen vermindering van keuzevrijheid is, zeker als het niet het individu zelf is dat mag bepalen welke opties gelden als 'slecht'.

Een laatste punt is dat keuzevrijheid ook kosten met zich meebrengt voor de kiezer zelf. Het maken van keuzes vergt soms behoorlijk wat tijd en inspanning, zeker als er veel opties zijn. Vaak is dat vervelend. Gerald Dworkin geeft daarom een negatief antwoord op de vraag uit zijn veel besproken essay *Is More Choice Always Better Than Less?* (Dworkin 1988). Dit suggereert dat er ruimte zou moeten zijn voor een vorm van 'meta-keuzevrijheid' waarbij voorkeuren ook geuit kunnen worden over de hoeveelheid keuzes die burgers belangrijk vinden binnen een bepaald domein. Dat leidt dan weer tot de vraag hoe de maatschappij moet staan tegenover de keuze van sommigen voor het kleinst mogelijke aantal opties. Maar hier zijn we al overgegaan naar discussies over autonomie.

Autonomie

Beperkingen van keuzevrijheid worden vaak gelijkgesteld aan beperkingen van de autonomie van burgers. Nu zijn er inderdaad manieren om 'autonomie' en 'vrijheid' zo te definiëren dat daar geen speld tussen te krijgen is. Om verschillende normatieve aspecten van gedragssturing uit elkaar te houden, is het echter inzichtelijker om beide te onderscheiden. Keuzevrijheid heeft in onze definitie te maken met het aantal opties waaruit men redelijkerwijs kan kiezen, terwijl autonomie te maken heeft met het behandelen van mensen als volwassenen – als individuen die verantwoordelijk zijn voor het leiden van hun eigen leven. Dit idee is te vinden bij Kant en Mill, maar staat ook centraal in de *capabilities*-theorie van Martha Nussbaum. In haar woorden:

'The core idea is that of the human being as a dignified free being who shapes his or her own life in cooperation and reciprocity with others, rather than being passively shaped or pushed around by the world in the manner of a 'flock' or 'herd' animal. Life that is really human is one that is shaped throughout by these human powers of practical reason and sociability' (Nussbaum 2000: 72).

In de volgende analyse staan drie aspecten centraal bij autonomie:
– *Instemming*. Het 'recht op autonomie' (Feinberg 1986, hfdst. 19) betekent onder meer dat iemands lot niet in andermans handen komt te liggen of dat hij niet voor andermans karretje wordt gespannen zonder dat hij de mogelijkheid heeft gehad om daar zelf mee in te stemmen of dit te weigeren. Dit heeft te maken met de fundamentele waarde van de mens als iets wat niet als een ding mag worden behandeld (Kant 1998/1785). Hiermee is niet gezegd dat mensen nooit gedwongen zouden worden tot bepaald gedrag. Soms is dwang wel degelijk gerechtvaardigd. Cruciaal is echter dat mensen de mogelijkheid hebben om aan te geven of ze daarmee akkoord gaan. Transparantie van beleidsdoelen en gedragssturing is daarom van groot belang.
– *Respect*. Bij autonomie gaat het om meer dan alleen de directe gevolgen voor de ander. Het gaat ook om hoe je je *verhoudt* tot een ander en wat hierover wordt uitgedrukt (Hill 1991; Honneth 2007), zelfs als dat niet is bedoeld maar wordt geïmpliceerd. Handelingen (of overheidsbeleid) die blijk geven van een lage inschatting van de rationaliteit of zelfbeheersing van mensen kunnen de facto denigrerend zijn. De overheid benadert burgers dan alsof ze kleine kinderen zijn. Dat getuigt niet van respect.
– *Vorming*. Autonomie is niet iets wat we al bij de geboorte meekrijgen, maar moeten we ons hele leven blijven ontwikkelen (Anderson 2013). Gedragssturing staat daarmee op gespannen voet, zo schreef Mill. In de woorden van Sabine: '*Mill's liberalism accepted political and social freedom as itself a good, not because it contributed to an ulterior end but because freedom is the proper condition of a responsible human being. To live one's own live, developing one's native traits and capacities, is not a means of happiness; it literally is a substantive part of happiness*' (Sabine 1973: 646). Een overheid met absolute macht over het leven van haar onderdanen was volgens Mill een bedreiging voor de menselijke waardigheid, want voor wie niet zijn eigen leven mag bepalen is het moeilijk zijn eigen wensen en behoeften te leren kennen en zijn eigen

praktische, intellectuele en morele vaardigheden te ontwikkelen. Maar de vorming van een sterk en autonoom individu wordt niet alleen bedreigd door ongewenste inmenging van anderen. Ook een gebrek aan intermenselijke betrokkenheid en wederzijdse erkenning kan de autonomie aantasten. De mens is een *zoon politikon* (Aristoteles 2005). Als het sociaal netwerk waarmee hij is verbonden en waarin hij zich ontplooit wordt ondermijnd, wordt daardoor ook zijn autonomie bedreigd (Anderson en Honneth 2005).

Hoezeer mensen hechten aan autonomie wordt duidelijk als die geschonden dreigt te worden. Heftige beschuldigingen van 'manipulatie', 'betutteling' en 'infantilisering' zijn doorgaans een betrouwbaar teken dat mensen het gevoel hebben dat hun autonomie op het spel staat.

2.3 Geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie

Deze vier normatieve dimensies vormen ons afwegingskader bij het kiezen voor beleidsinstrumenten. Laten we voor de zekerheid herhalen dat deze dimensies niet bedoeld zijn als basis voor de vraag welke gedrags*doelen* te kiezen, maar enkel voor de vraag welke instrumenten daarbij ingezet zouden moeten worden. Daartoe zullen we in de rest van dit deel de verschillende instrumenten 'scoren' op deze dimensies. We beginnen in deze paragraaf met de bekende instrumenten, in casu wettelijke geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie (de stok, de wortel en de preek).

Geboden en verboden

Wellicht de oudste sturingsinstrumenten van de overheid zijn wetten die mensen dwingen bepaald gedrag wel of juist niet uit te voeren. Dwang kan zeer effectief zijn – verreweg de meeste mensen houden zich bijvoorbeeld aan de verkeersregels. Echter, als de achterliggende normen niet zijn geïnternaliseerd, kunnen de kosten ook zeer hoog zijn. Als wetten geen draagvlak genieten, zal de overheid zich geheel moeten verlaten op de afschrikkende werking van straffen en in potentie op elke straathoek een politieagent neerzetten. Dergelijk bruut toezichtsgeweld levert geen bijdrage aan een prettig leefklimaat en schrikt bijvoorbeeld toeristen af. Ook wordt bij wetgeving nogal wat verondersteld in termen van motivatie en kennis bij burgers. Iemand moet voldoende zelfregulatieve vermogens hebben om

verleidingen te weerstaan, ook als er niemand kijkt en ook anderen hem wellicht een sukkel en een joris-goedbloed zullen vinden.

Bij gelijkheid maakt de wet in principe geen verschil tussen mensen. Iedereen die zijn vuilnis te vroeg op de stoep zet, loopt het risico op een bon, zonder aanzien des persoons. 'Klassenjustitie' heet iets van het verleden te zijn. Dit mag zo wezen, het is wel de vraag of in materiële zin de wet voor iedereen hetzelfde uitwerkt. Op het moment dat deze regels worden geschreven, staan de kranten vol berichten over de wijze waarop over de hele wereld vermogende burgers zich de facto aan de belastingwetgeving van hun land hebben onttrokken door hun geld via ingewikkelde constructies in belastingparadijzen onder te brengen. De jure is dus iedereen wel gelijk voor de wet, maar de facto verschillen mensen in de mate waarin zij deze wetten in hun voordeel weten te interpreteren of omzeilen. Opgemerkt zij wel dat bij veel van de gedragingen die in dit essay centraal staan, zoals alledaags milieu- of leefstijlgedrag, deze verschillen weinig relevant zijn.

Dwang scoort natuurlijk slecht als het gaat om behoud van keuzevrijheid. Bij bijvoorbeeld het dragen van valhelmen wordt de toch al beperkte keuzeset ingeperkt tot slechts één optie, namelijk: helm op. Toch betekent wetgeving niet per se dat het aantal opties wordt gereduceerd tot één. Ook al worden in New York dan wellicht grote drinkbekers verboden, er blijven nog vele opties voor frisdrankconsumptie over.

In principe wordt bij gedragssturing door middel van geboden en verboden de autonomie van mensen als volwassen individuen gerespecteerd. In essentie is de boodschap: dit zijn de regels, het is aan u of u ze respecteert of niet. Sommige vormen van wetshandhaving kunnen echter getuigen van weinig respect voor de autonomie van burgers, namelijk als mensen er constant eraan herinnerd worden hoe belangrijk regels wel zijn en welke vreselijke dingen hen boven het hoofd hangen als zij de regels niet volgen. Een overheid die er niet op vertrouwt dat burgers zich aan de regels houden, is ook vaak een overheid die kiest voor een opdringerig en betuttelende wijze van wetshandhaving. Een dergelijk wantrouwen kan zeer schadelijk zijn voor de sociale cohesie.

Financiële prikkels
Een tweede instrument zijn financiële prikkels. Het onderscheid met geboden of verboden is hier niet altijd even helder. Soms is de 'mogelijkheid tot belastingteruggave' een eufemisme voor een straf voor *non-compliance*. Verkeerboetes zullen soms eerder aanvoelen als financiële prikkels om je aan de regels te houden dan als absolute geboden en verboden.

Net als wetgeving kunnen financiële prikkels zeer effectief zijn. Voorbeelden zijn de subsidies voor de aanschaf van milieuvriendelijke auto's of de accijnzen op drank en roken. Het ligt echter voor de hand dat de mate van effectiviteit evenredig is met de grootte van de prikkel. Prikkels 'die verschil maken' kunnen veel geld kosten. Wat betreft zowel gelijkheid als keuzevrijheid is bij financiële prikkels vooral een vraag in hoeverre mensen beschikken over het mentale en materiële om weerstand te kunnen beiden aan de sturing. Zo wegen financiële prikkels zwaarder voor iemand met weinig inkomen dan voor iemand die zwemt in het geld. Die laatste kan het zich financieel permitteren om te doen en laten wat hij wil.

Op het eerste gezicht is de score van financiële prikkels gunstig bij autonomie. De keuze is helder, alle opties blijven open en burgers worden behandeld als competente en volwassen mensen die in staat zijn weloverwogen te reageren op prikkels. Toch valt er wel een belangrijk kritiekpunt te uiten over financiële prikkels. Ze reduceren de mens in feite tot een stimulus-responsmachine die enkel reageert op externe incentives. Wat hebben we liever: iemand die een Toyota Prius koopt omdat hij zelf tot het oordeel is gekomen dat het zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid is om milieuvriendelijk te rijden, of iemand die een Toyota Prius koopt omdat hij daarop 6000 euro subsidie krijgt?

Communicatie
Onder de noemer communicatie valt een waaier van instrumenten, die gemeen hebben dat ze informatie overdragen van overheid naar burger (en soms ook terug). Het is nuttig een analytisch onderscheid te maken tussen twee typen van communicatie:
– Vormen van communicatie waarin de overheid (gelegitimeerd door het parlement) heeft bepaald welk gedrag de burger moet vertonen en ze haar boodschap zo inkleedt dat de kans dat dit gedrag wordt gekozen zo groot

mogelijk is. We hebben het hier over wat doorgaans wordt aangeduid als gedragsbeïnvloedende voorlichting. De bekendste voorbeelden zijn Postbus 51-campagnes.
– Vormen van communicatie waarin de vraag en het belang zoals dat door de burger wordt gepercipieerd het uitgangspunt vormen en de overheid geen voorkeur uitspreekt voor een bepaalde gedragsoptie. Zij levert slechts de informatie en kennis die de burger kan helpen het gedrag van zijn voorkeur zo goed mogelijk te realiseren. Dit wordt doorgaans aangeduid als (keuzeondersteunende) voorlichting of educatie.

Beide vormen van communicatie verschillen sterk in hun score op de verschillende dimensies. Ten eerste de kosteneffectiviteit. De kosten van gedragsbeïnvloedende campagnes zijn doorgaans stukken lager dan die van dwang of financiële prikkels. De effectiviteit is dat helaas ook. Duurzame gedragsverandering is met alleen massamediale communicatie vrijwel onmogelijk (Rijnja et al. 2009; De Leeuw 1993). Als men bijvoorbeeld op het gebied van leefstijlkeuzes echt resultaat wil behalen, is een intensievere inspanning nodig. Onderdeel daarvan kunnen meer indringende vormen van voorlichting of educatie zijn, zoals persoonlijke begeleiding. In extremo nemen deze een welhaast gedragstherapeutisch karakter aan. De kosten stijgen dan uiteraard navenant.

Ook bij gelijkheid ligt de zaak genuanceerd. Bij een massamediale voorlichting krijgt iedereen dezelfde boodschap voorgeschoteld, maar uiteraard verschillen mensen in hoe ze die begrijpen en verwerken, en dus kan ook het materiële effect verschillen. Maar belangrijker nog is dat voorlichting expliciet normerend is. Zo luid en duidelijk mogelijk wordt gecommuniceerd welk gedrag goed is en welk fout. Dit kan stigmatiserend uitpakken voor wie zich niet kan of wil conformeren aan de norm. Campagnes ter bestrijding van zwaarlijvigheid kunnen leiden tot vooroordelen ten aanzien van dikke mensen (‘*fat-ism*’). Bij de meer op de individuele persoon toegesneden vormen van informatie zal dit niet gebeuren, omdat die meestal een meer face-to-facekarakter zal hebben. Echter juist omdat communicatie is afgestemd op de specifieke kenmerken van de doelgroep, is er per definitie sprake van ongelijke behandeling en dus het gevaar van discriminatie.

Het verschil tussen beide vormen van communicatie wordt het scherpste zichtbaar bij de dimensie autonomie. Eerder zagen we al dat Kamerlid Mateman niet gecharmeerd was van deze bemoeizucht van de overheid. Het voortdurend herhalen van een boodschap dat mensen bepaalde gedragingen wel of juist niet moeten tonen, getuigt in ieder geval niet van een hoge dunk van de vermogens en de bereidheid van burgers om uit eigen beweging de juiste keuzes te maken. Geheel anders ligt dat als communicatie de vorm aanneemt van keuzeondersteunende informatie en educatie. In dat geval is per definitie sprake van een poging om iemand te vormen tot een individu dat beter in staat is zijn eigen belangen te kennen, te reflecteren op zijn keuzes en zijn gedrag met die belangen in overeenstemming te brengen. Er is alleen één 'maar'. We hebben het hier niet meer over gedragsbeïnvloeding, omdat hier per definitie het belang van de burger het enige uitgangspunt is, *zonder* dat de overheid een eigen (verborgen) agenda heeft in termen van welk gedrag wel of niet te bevorderen. Het is echter precies vanwege dit laatste dat deze vorm van communicatie eigenlijk buiten het bestek van dit essay valt.

Concluderend
'Goedkoop is duurkoop.' Wanneer de overheid het gedrag van mensen wil veranderen in een richting waartoe zij niet reeds uit zichzelf geneigd zijn, lijken er geen *quick fixes* te bestaan. In de jaren tachtig en negentig werd veel verwacht van het goedkope middel massamediale voorlichting, maar inmiddels is duidelijk dat de effecten hiervan vaak gering zijn (en waar educatie toch werkt is het meestal helemaal niet goedkoop). Het lijkt erop dat als de overheid echt resultaat wil, 'harde' instrumenten noodzakelijk zijn, zoals verboden en geboden of substantiële financiële prikkels. Deze kunnen wél zeer effectief zijn, maar zijn ook kostbaar. Een ander nadeel is dat ze in hun uitwerking ongelijk kunnen zijn. Iemand die veel geld heeft, kan zich eerder permitteren zich niet te laten afschrikken door een boete. Bovendien lijken deze prikkels, precies omdát ze zo effectief kunnen zijn, de keuzevrijheid meer in te perken dan voorlichting. Het is exact daarom dat we spreken van 'harde' instrumenten.

Wat deze drie traditionele instrumenten met elkaar gemeen hebben is dat ze de autonomie van burgers min of meer intact laten. Bij alle drie de gevallen is de overheid volstrekt open en eerlijk over het gedrag dat zij van de

burger verlangt en hoe zij dat tracht te bevorderen. De burger krijgt eerlijk alle opties gepresenteerd en kan zelf besluiten of hij zich aan de sturing van de overheid wenst te houden of niet. Bovendien, ook al gebeurt het niet altijd, niets verzet zich ertegen dat de overheid hierbij een respectvolle toonzetting kiest waarbij de burger wordt benaderd als volwassen en keuzecompetent.

2.4 Nudging via defaults

Een rode draad in het eerste deel van dit essay was dat mensen verschillen in hun oordeel over de vraag in hoeverre de overheid de vrijheid van burgers mag inperken. Het is een eindeloze – en soms ook nogal oeverloze – strijd tussen degenen die vinden dat (behoud van) keuzevrijheid belangrijker is dan het realiseren van collectieve doelen zoals (behoud van) welvaart en welzijn, en degenen die vinden dat de problemen waarvoor we staan zo groot en urgent zijn dat we niet ontkomen aan inperken van die individuele keuzevrijheid. De belofte van nudging is echter dat we al die eeuwen voor niks hebben gebakkeleid. Behoud van keuzevrijheid én effectieve sturing zijn wel degelijk tegelijk mogelijk. In de woorden van Sunstein en Thaler: '*Libertarian paternalism is not an oxymoron*'!

Gezien deze forse claim is het niet verbazingwekkend dat over dit nieuwe instrument veel discussie is ontstaan. We zullen daarom wat langer stilstaan bij dit instrument. Of eigenlijk moeten we zeggen: deze familie van instrumenten. Thaler en Sunstein gebruiken de term nudging voor allerlei vormen van niet-dwingende gedragssturing, waaronder ook informatie over schoolkeuze of strengere rijbewijseisen voor motorrijders die zonder helm willen rijden. De website Nudge.nl breidt het terrein zelfs uit tot *alle* kleine initiatieven die bijdragen aan een duurzamer Nederland. Uiteraard staat het iedereen vrij de term in te vullen zoals men dat zelf wil. In dit essay gaan wij echter uit van een minder brede betekenis. Wij verstaan onder nudging vormen van gedragssturing die:

– het waarschijnlijker maker dat de burger kiest voor een bepaald beoogd gedrag (of juist niet);
– hun werkzame mechanisme vinden in hersenprocessen volgens systeem 1 (dat wil zeggen, snelle gevoelsmatige of automatische responsen waarop

niet gereflecteerd is en die dus een zeer gering beslag leggen op cognitieve capaciteit of zelfregulatie);
– de mogelijkheid openlaten om te kiezen voor andere opties (bijvoorbeeld door alsnog over te schakelen naar hersenprocessen volgens systeem 2 en meer tijd en energie te steken in het overdenken van de pro's en contra's van de verschillende opties).

Alleen als aan deze drie eisen is voldaan, mogen we spreken van nudging. In deze paragraaf gaan we nader in op één type nudges dat je zou kunnen aanduiden als het 'paradepaardje' van Thaler en Sunstein cum suis, namelijk nudges waarin wordt gestuurd door middel van de defaults. De standaardvoorbeelden zijn orgaandonatie en het eerdergenoemde SMART-pensioenprogramma. Zowel onderzoek als praktijk laat zien dat men het aantal pensioenspaarders respectievelijk orgaandonoren aanzienlijk kan verhogen door de standaardkeuze te veranderen van 'nee, tenzij' in 'ja, tenzij' (Johnson en Goldstein 2003; Thaler en Benartzi 2004).

We zouden dit 'inertie-nudges' willen noemen, omdat die hun werkzaamheid ontlenen aan de neiging van mensen om vast te houden aan het bestaande en bekende (*status quo bias*) en aan de weerstand en weerzin die zij voelen tegen de soms onaangename actie die ze moeten ondernemen (papierwerk!) om hun situatie te veranderen. Niet zelden hebben mensen de neiging om het invullen van formulieren voor orgaandonorschap, het regelen van bepaalde toeslagen of het maken van een controleafspraak met de tandarts voor zich uit te schuiven, ook al weten ze dat het beter is daarmee niet te wachten.[19] Nudges die hiermee corresponderen zijn het tot standaard maken dat iedereen orgaandonor is tenzij men daartegen actief bezwaar aantekent, bepaalde belastingvoordelen automatisch laten invullen op het belastingbiljet of de computer van de tandarts automatisch een specifieke datum en tijd laten inplannen zodat als de datum acceptabel is, de patiënt niets hoeft te doen. Deze wijze van sturing kost bijna niets (slechts het veranderen van de default-keuze) terwijl de effecten zeer groot kunnen zijn.

Keuzevrijheid
De cruciale claim van de voorstanders van deze wijze van sturing is dat effectiviteit hier gepaard gaat met behoud van keuzevrijheid. Er zijn

immers niet minder keuzes. Of je nu de ene of de andere optie tot default maakt, het aantal opties blijft gelijk, en iedereen die dat wil kan afwijken van de default. Bij nadere beschouwing kun je hierbij echter wel de nodige twijfels hebben. De mate waarin daadwerkelijk sprake is van keuzevrijheid wordt bepaald door de mogelijkheden die iemand heeft om af te wijken van de default-keuze, maar niet alle alternatieve opties zijn altijd even gemakkelijk beschikbaar. Ten eerste moet iemand wel wéten dat het mogelijk is van de default af te wijken en dat andere opties zijn toegestaan. Wanneer alle opties netjes naast elkaar worden gepresenteerd, zoals in een enquêtevraag, is dat wel helder. Als daarentegen de mogelijkheid tot afwijken van de standaard alleen in de 'kleine lettertjes' wordt genoemd, lijkt de situatie toch meer op de informatie die in *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy* (Adams 1979) slechts *on display* is onder in de bodem van een afgesloten kast in een nooit gebruikte bergruimte achter een deur met daarop de waarschuwing 'Pas op voor het luipaard'. Ten tweede moet iemand in staat zijn om de alternatieve opties daadwerkelijk te begrijpen. Het is maar de vraag of dat altijd het geval is. In de woorden van Mitchell:

'[T]o persons who lack stable preferences and the means to decide for themselves what their true preferences are in a particular choice setting, the opt-out escape hatch that Sunstein and Thaler trumpet as the libertarian saving grace of their proposal will be meaningless. That is, if choice is as 'sticky' as Sunstein and Thaler claim, then people who lack the means to determine their true preferences in a given setting cannot make any real use of the opt-out provision and will simply stick with the default set by the libertarian paternalist. For these people, libertarianism is just paternalism' (Mitchell 2005: 1254).

Ten derde moet de mogelijkheid om die opties te realiseren ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Het is mogelijk dat het zo veel tijd, geld en moeite kost om een andere optie te kiezen dat er nauwelijks sprake is van een reële keus. Vroeger gold al dat iedereen altijd zijn lidmaatschap van een boekenclub kon opzeggen. Alleen moest dat dan wel gebeuren door middel van een schriftelijk verzoek precies in die en die week, anders zat je er weer aan jaar aan vast. Uiteraard vergaten veel mensen op het juiste moment actie te ondernemen. Een recenter voorbeeld was de introductie van het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD). Elke Nederlander kreeg een brief

thuisgestuurd met daarin de mededeling dat zijn of haar gegevens in dat EPD zouden worden opgenomen, tenzij hij daartegen bezwaar maakte. Die bezwaarprocedure was echter zo veel gedoe dat velen het er waarschijnlijk maar bij lieten zitten. De gedragssturing neemt in dit soort gevallen een behoorlijk 'harde' vorm aan. De ironie wil dat naarmate de voorkeurskeuze gemakkelijker wordt gemaakt in vergelijking tot de andere opties, de sturing de facto dwingender is.

Al met al lijkt niet vol te houden dat effectieve sturing en behoud van keuzevrijheid werkelijk samen kunnen gaan. Het is inderdaad te mooi om waar te zijn. Misschien hebben Thaler en Sunstein in formele zin wel gelijk, maar volgens hun redenering tasten ook wetten de keuzevrijheid niet aan, omdat je altijd kunt besluiten je niet aan de wet te houden. Natuurlijk zijn de kosten daarvan zo hoog dat de meeste mensen dit niet langer als reële keuzevrijheid zullen ervaren. Bij nudging ligt de zaak echter niet principieel anders. Het is enkel een gradueel verschil. De kosten van afwijken van de default zijn doorgaans minder hoog dan negeren van de wet, en daarom is nudging minder dwingend. In principe geldt echter: naarmate de nudge krachtiger en effectiever is, zal – welhaast per definitie – de feitelijke keuzevrijheid geringer zijn. Bovenstaande maakt ook duidelijk dat nudging ook niet gelijk is in zijn uitwerking. De keuzevrijheid wordt niet wezenlijk aangetast voor wie de tijd en competenties heeft om de hem voorgelegde keuzes te begrijpen en doorgronden en voor wie de mogelijke ingewikkelde procedures om van de default af te wijken geen beletsel vormen. Kort gezegd, de keuzevrijheid wordt niet wezenlijk beperkt voormensen met voldoende bureaucratische competenties. Voor mensen die hierover niet beschikken, kan een inertie-nudge echter de facto uitpakken als een vorm van dwang.

Autonomie

Het meest verhitte debat in de literatuur gaat echter niet over deze normatieve dimensies, maar over de vraag in hoeverre nudges de autonomie van mensen schaden. Zoals eerder uiteengezet gaat het bij autonomie om drie aspecten: instemming, respect en vorming. We lopen ze een voor een langs.

Ten eerste instemming. Gedragssturing door de overheid gaat uit van bepaalde veronderstellingen van wat in het belang van de burgers is. Maar

zelfs als die veronderstellingen correct zijn, en zelfs als het besluit tot beïnvloeding democratisch is gelegitimeerd, maakt het veel verschil of de overheid wel of niet openlijk aan burgers vertelt dat zij hun gedrag tracht te beïnvloeden. Een burger moet dus niet alleen de mogelijkheid hebben van de default af te wijken, maar zich ook een mening kunnen vormen over het loutere feit dat de overheid probeert hem via de selectie van een default te beïnvloeden. Als de overheid dat niet doet, behandelt zij mensen in wezen als dingen en wordt de menselijke autonomie geschaad. En voor wie dit soort overwegingen te esoterisch vindt, geldt ook een meer pragmatisch-bestuurlijk argument: een gebrek aan transparantie kan een negatief effect hebben op de legitimiteit van de overheid en haar beleid. Mocht op zeker moment 'uitkomen' hoe de overheid stiekem probeert ons te beïnvloeden, dan zal dat zeker geen bijdrage leveren aan het vertrouwen in de overheid of aan sociale cohesie, en evenmin aan de slagingskansen van het beleid zelf.[20]

De oplossing voor dit probleem is natuurlijk vrij eenvoudig: wees transparant en eerlijk over het hoe en waarom van de keuze voor de default en betrek burgers bij beslissingen over keuzearchitectuur. Bij de aanhangers van nudging bestaat echter enige vrees voor deze openheid. Het idee is dat nudging het beste werkt '*in the dark*' (Bovens 2009) en dat het middel zijn kracht verliest als men hardop zegt hoe men probeert te sturen. '*The best diet is the one you don't know you're on*,' aldus voedingswetenschapper Wansink (2006: 13). Of dat daadwerkelijk het geval is, valt echter nog te bezien. Hiernaar is nog weinig onderzoek gedaan. Op zich is het plausibel dat sommige nudges (vooral die welke betrekking hebben op alledaagse 'non-keuzes') minder goed werken als mensen vooraf wordt verteld hoe ze worden beïnvloed. Maar geldt dat ook voor nudges die betrekking hebben op niet-frequent en expliciet voorgelegde keuzes, zoals die ten gunste van een bepaalde pensioenspaarvoorziening? Stel dat op een keuzeformulier expliciet wordt vermeld dat opzettelijk is gekozen voor een default die voor de meeste mensen gunstig uitpakt omdat de ervaring leert dat lang niet iedereen tijd of zin heeft zich werkelijk te verdiepen in de complexe problematiek, zou de nudge dan echt niet meer werken? Dit is natuurlijk een empirische vraag, maar het zou best eens kunnen meevallen.

Dan het tweede aspect: respect. Hier liggen de zaken problematischer. Het leidende idee achter nudging is dat veel mensen niet gemotiveerd of in staat

zijn tot een verstandige keuze. Op zich geldt voor álle overheidsbemoeienis dat impliciet daaraan de boodschap is dat mensen niet altijd kiezen wat goed en wenselijk is. Nudging voegt daar een tweede boodschap aan toe, namelijk dat een oorzaak hiervan is dat mensen irrationeel en niet wilskrachtig zijn. Dat is immers de premisse waarop het hele instrument is gebaseerd. '*YOU ARE TOO STUPID to make good personal decisions about food and beverages*,' zo vat de actiegroep Consumerfreedom.com de boodschap van burgemeester Bloomberg samen. De vraag is natuurlijk of dat waar is, maar zelfs als het zo is, ervaren veel mensen dit als een belediging.

Dit zijn reële gevoelens waarmee de overheid rekening moet houden. We doen drie suggesties voor een verstandige omgang hiermee. Ten eerste: omdat het altijd mogelijk is dat mensen bereid zijn om zich over hun inertie heen te zetten en toch een weloverwogen keus te maken, is een zekere terughoudendheid en voorzichtigheid raadzaam. Tenzij er zeer grote risico's voor het individu of anderen op het spel staan, is het beter als pogingen tot gedragsbeïnvloeding mislukken doordat de overheid de keuzevaardigheden van mensen te hoog heeft ingeschat dan dat deze mislukken doordat de overheid deze te laag inschat. Hier geldt een variant op wat we eerder al schreven over de vraag wie het eigen belang het beste kent. De bewijslast dat (een groot deel van de) burgers *niet* in staat is om de juiste keuze te maken, ligt bij de overheid. Ten tweede is het natuurlijk heel wel mogelijk dat burgers deze weinig flatteuze voorstelling van hun keuzecompetenties accepteren. Naarmate de kennis over onze gebrekkige rationaliteit en wilskracht meer gemeengoed wordt (en gezien de populariteit van boeken hierover is dat helemaal niet onwaarschijnlijk), neemt de kans toe dat nudges niet langer worden gezien als een beledigende vorm van onderschatting, maar veeleer als een realistische vorm van hulp en steun. Ten derde hangt het ook af van het onderwerp in kwestie. Een beleid dat ervan uitgaat dat mensen niet goed zijn in papierwerk, zoals het aanvragen van bepaalde toeslagen of lastenverlichtingen, zal waarschijnlijk minder snel als beledigend worden ervaren dan een beleid dat ervan uitgaat dat zij niet goed in staat zouden zijn een school voor hun kinderen te kiezen (denk bijvoorbeeld aan een regel dat alle leerlingen uit groep 8 automatisch doorgaan naar de school die hun leraar heeft geselecteerd als beste vervolgopleiding, tenzij ouders daartegen bezwaar maken). Het kiezen van een school is misschien wel moeilijker dan het aanvragen dan een toeslag,

maar tevens een keus die mensen veel meer aan het hart gaat en waarin zij ook hun identiteit tot uitdrukking brengen.

Ten derde: de vorming. Wat is het effect van nudges op de ontwikkeling van vaardigheden die constitutief zijn voor autonomie, zoals keuzevaardigheid of zelfbeheersing? Waarschijnlijk negatief. Effectieve nudges mogen dan een welkome verlichting zijn voor wie zich overspoeld voelt door alle ingewikkelde keuzes die op hem afkomen, maar ze leiden niet tot groei in keuzevaardigheden, integendeel. In feite ontslaat nudging de burger van de plicht tot informatie verzamelen, zelfstandig nadenken en een oordeel vormen, omdat de overheid dat al voor hem heeft gedaan. Gebrek aan oefening kan leiden tot *de-skilling*. Bovens schrijft: '*short-term success of Nudge may not be consistent with long-term failure. The long-term effect of Nudge may be infantilisation, i.e. decreased responsibility in matters regarding one's own welfare*' (Bovens 2009). Het doet denken aan de vrees van De Tocqueville dat de democratie zou afglijden tot een fluwelen despotie waarin burgers in naam nog wel vrij zouden zijn, maar waar een almachtige overheid zich met alle aspecten van hun leven bemoeit en hen als grote kinderen van de wieg tot het graf leidt.

'Het ontbreekt er nog maar aan, dat het de burger volledig de taak uit handen neemt zelf nog te denken en hem ontlast van de moeite adem te halen. Zodoende wordt het inzetten van eigen oordeelskracht op den duur een nuttelozer en telkens zeldzamer voorkomende bezigheid. De reikwijdte van de individuele wilskracht raakt telkens minder ver; eenieder beschikt ten slotte ternauwernood over de eigen persoon' (De Tocqueville 2004: 190).

Ten slotte kan nudging ook een negatief effect hebben op gevoelens van zorg en verantwoordelijkheid voor *andermans* welbevinden. Omdat nudges 'automatisch' werken, zonder dat van iemand bewuste inspanning wordt gevraagd, doen ze geen beroep op dergelijke gevoelens en maken ze die in feite overbodig. Het komt immers 'vanzelf' goed met burgers die genudged worden. Ook dit kan leiden tot een vorm van *de-skilling*, maar dan in de zin van afnemende solidariteit met en betrokkenheid bij de ander, waartoe immers minder noodzaak is. Om te variëren op De Tocqueville: 'eenieder bekommert zich ten slotte ternauwernood om het lot van de ander'. Dat kan in potentie negatieve gevolgen hebben voor de sociale cohesie.

Concluderend
Het goede nieuws is dat inertie-nudges weinig geld kosten en veel effect kunnen sorteren. Daar staan echter wel een paar bezwaren tegenover. Hoe effectiever ze zijn, hoe minder valt vol te houden dat ze de keuzevrijheid niet aantasten. Ze kunnen daardoor ook de ongelijkheid tussen burgers vergroten. De keuzevrijheid blijft bestaan voor wie de nudge 'doorziet' en de capaciteiten en middelen heeft om de andere opties serieus te onderzoeken en zo nodig te kiezen, terwijl de nudge kan uitpakken als dwang voor wie daarover niet beschikt.

Een wezenlijk verschil van nudging met de drie eerder genoemde 'traditionele' instrumenten voor sturing heeft betrekking op autonomie. Anders dan bij de traditionele middelen is de overheid geneigd bij nudging geen volledig open kaart te spelen omtrent haar bedoelingen en de wijze waarop zij mensen tracht te beïnvloeden. Haar sturing heeft iets heimelijks.

2.5 Andere vormen van nudging

De vorige paragraaf concentreerde zich op de 'oervorm' van nudging, namelijk sturen door middel van defaults. Er zijn echter ook andere vormen van nudging. In deze paragraaf gaan we kort op die vormen in.

Fysieke cues
Men kan mensen ook nudgen door een specifieke inrichting van de fysieke omgeving. Voorbeelden hiervan zijn de welbekende vlieg in het urinoir die zeer effectief is in het voorkomen van rondvliegende urine, een geverfd looppad op de vloer dat naar de trap en niet naar de lift leidt, de uitstalling van gezonde producten binnen handbereik in de kantine zodat daar eerder voor gekozen wordt, of het voorkomen van vuil en graffiti in de openbare ruimte waardoor prosociaal gedrag wordt bevorderd. Ook het verbod op grote drinkbekers zou men kunnen beschouwen als nudging door middel van een fysieke cue.

Als het gaat om kosteneffectiviteit geldt in principe hetzelfde als bij andere nudges: voor weinig geld kan veel worden bereikt. Het plakken van vliegstickers in urinoirs is geen prijzige aangelegenheid en ook het schilderen

van voetstappen op de vloer zal de overheid niet tot de financiële afgrond brengen. In kantines moeten producten hoe dan ook op een bepaalde wijze worden uitgestald, dus die kosten moeten sowieso worden gemaakt. Voor manipulatie van de fysieke omgeving kunnen de kosten wel hoger zijn. Het consequent en zichtbaar schoon en opgeruimd houden van de openbare ruimte teneinde mensen te stimuleren tot prosociaal gedrag kost behoorlijk wat geld.

Ook hier is er weer een *trade-off* tussen effectiviteit en keuzevrijheid. Neem het voorbeeld van de trap en de lift. Als de trap zich naast de lift bevindt en duidelijk zichtbaar is, geeft een op de grond geverfd pad naar de trap maar een licht zetje dat gemakkelijk kan worden genegeerd. Maar een (keuze) architect zou ook kunnen kiezen voor een sterkere ingreep door de liftingang onzichtbaar te maken of de lift alleen beschikbaar te stellen voor wie bij de receptie om de sleutel vraagt. De effectiviteit neemt hier door toe, maar de keuzevrijheid neemt af. Eventuele bezwaren op het gebied van (on) gelijkheid lijken hier minder groot dan bij de inertie-nudges. Uiteraard werkt de nudge met de verborgen lift ten nadele van iemand die flink overgewicht heeft of in een rolstol zit, maar voor het overige lijken de 'lasten' toch eerlijker verdeeld.

Met betrekking tot autonomie spelen in principe dezelfde bezwaren als bij inertie-nudges. Sturen via fysieke cues blijft een vorm van 'verholen', bijna terloopse sturing waarbij geen sprake is van actieve instemming, en de impliciete boodschap is nog steeds dat mensen niet altijd even rationeel en wilskrachtig zijn. Tegelijk lijken de bezwaren hier wat minder zwaar te wegen. Bij dit soort nudges wordt men veel minder dan bij defaults geconfronteerd met een voorgeselecteerde optie en lijkt er – juist omdat het zo'n terloopse vorm van sturing is – meer ruimte voor een 'eigen invulling' in de reactie op de fysieke cue.

Descriptieve normen

Nog een andere vorm van nudging is sturing door middel van descriptieve normen (ook wel *social norming* genoemd). Hierbij worden burgers gestuurd door in te spelen op de bewuste of onbewuste drang tot normconform gedrag. Als burgers bijvoorbeeld overschatten hoeveel mensen belasting ontduiken of hun afval niet scheiden, kan feitelijke informatie over de

prevalentie van dat gedrag mensen een flink zetje geven in de richting van meer sociaal wenselijk gedrag.[21]

Ook dit is weer een vorm van sturing die behoorlijk kosteneffectief kan zijn. Het middel wordt met succes gebruikt ter bestrijding van overconsumptie van alcohol bij universiteitsstudenten in de vs (Wechsler et al. 2003) en van belastingontduiking in Australie en de Amerikaanse staat Minnesota (Coleman 2007; Wenzel 2005) en is tamelijk goedkoop. Wel is opnieuw de vraag in hoeverre de keuzevrijheid hier onaangetast blijft. Wanneer de overheid erin slaagt via dit middel het gevoel van sociale druk op te roepen, kan dat behoorlijk dwingend aanvoelen. Een van de minpunten van deze strategie is dat de menselijke motivaties die hier worden geactiveerd van kwestieus karakter zijn, namelijk angst voor uitsluiting en de neiging tot vergelijking met anderen, wat psychologisch dicht bij nijd, schaamte en stigmatisering ligt. De vraag is of de overheid respect voor burgers toont door deze strategieën als nudge te gebruiken. Als correctie op verkeerde veronderstellingen is deze informatie natuurlijk onproblematisch, maar dat zou betekenen dat deze strategie meer de vorm van een voorlichtingsinstrument zou krijgen.

Kludges: vrijwillige zelf-nudging

Tot slot nog kort aandacht voor weinig onderzochte vormen van gedragssturing, te weten nudges die mensen *zelf* inzetten, zoals automatische spaarrekeningen (bijvoorbeeld *Christmas clubs*), apps die studenten gebruiken tijdens examenweken om sociale netwerksites te vergrendelen (zoals de app SelfControl), of *gamification* van meer bewegen (beweging monitoren via sociale media en bijvoorbeeld DirectLife). Omdat het hier om 'zelf-nudging' gaat, zou men kunnen denken dat de overheid hier geen rol heeft te spelen, maar dat is niet helemaal juist. Er worden wel degelijk overheidsinstanties betrokken bij het stimuleren van de ontwikkeling, de beschikbaarstelling en het gebruik van zulke tools (zo dat, als het ware, burgers '*kludges*' (noodzeilen) toepassen in plaats van dat *nudges* op hen worden toegepast (Heath en Anderson 2010)). Een voorbeeld dat Thaler en Sunstein noemen is het aanbieden van *gambling self-bans*. Daarbij biedt de overheid in een aantal staten in de vs gokverslaafden de mogelijkheid om zichzelf een soort stadionverbod (maar dan voor casino's) op te leggen.

Als beleidsinstrument heeft het faciliteren van zelf-nudges alle voordelen van voorlichting, met name op het gebied van keuzevrijheid en vooral autonomie, inclusief mogelijkheden voor samenwerking tussen en ondersteuning van burgers. De verantwoordelijkheid voor het gedrag wordt hier echter nog nadrukkelijker bij de burger zelf gelegd. Hij kan zelf bepalen of hij al dan niet van deze mogelijkheden tot zelf-nudging gebruik wil maken. Dat betekent uiteraard wel dat de effectiviteit onzeker is. Ook de gelijkheid is een zorgpunt, omdat dergelijke middelen relatief goed ontwikkelde capaciteiten voor zelfsturing veronderstellen. Zowel voor effectiviteit als gelijkheid zal veel afhangen van hoe aantrekkelijk, leuk, gemakkelijk en toegankelijk de overheid deze *kludges* maakt.

3

Conclusies

In dit essay stonden twee vragen centraal:
– In hoeverre is sturing van gedrag van burgers door de overheid eigenlijk gerechtvaardigd? Is dat geen betutteling?
– Wat is de legitimiteit van nudging? Is dat geen manipulatie?

Wat zijn de antwoorden? Bij nader inzien blijkt de eerste vraag eigenlijk de verkeerde, omdat deze de indruk wekt dat het antwoord 'nooit' een reële mogelijkheid is. Echter, zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, zal de regering onvermijdelijk steeds opnieuw de opdracht krijgen het gedrag van een deel van de burgers te sturen. Bijvoorbeeld in de richting van een spaarzamere omgang met energie of een gezondere levensstijl. Als hieraan een parlementair besluit ten grondslag ligt, de grenzen van de rechtsstaat niet worden geschonden en prudent wordt omgaan met de belangen en gevoelens van minderheden, is deze overheidsbemoeienis per definitie gelegitimeerd.

Voor het overige blijkt het onmogelijk een generiek antwoord te geven op de vraag wanneer gedragssturing wel gerechtvaardigd is en wanneer niet. Er zit niets anders op dan per geval te bekijken naar welke zijde de balans van voor- en nadelen doorslaat. Dat is uiteraard afhankelijk van hoe zwaar men de verschillende effecten weegt, en daarover bestaat meningsverschil. Liberalen oordelen hier vaak heel anders dan bijvoorbeeld sociaaldemocraten of christendemocraten, en helaas is er geen hoger principe waaruit kan worden afgeleid wie het gelijk aan zijn zijde heeft. Het is uiteindelijk afhankelijk van politiek-ideologische oriëntatie en levensovertuiging. Sterker nog, mensen kunnen bepaalde waarden zo belangrijk vinden dat zij het hele idee van een dergelijke 'kosten-batenexercitie' a priori verwerpen. Voor hen gaat het om principes die zich niet laten afkopen. Voor sommigen is keuzevrijheid heilig, voor anderen is dat gelijkheid, en er zijn ook

mensen die (al was het maar beroepshalve) uitsluitend naar kosteneffectiviteit kijken. Mocht er dan toch gerekend moeten worden, dan zullen zij aan deze waarden een oneindig zwaar gewicht toekennen.

Wat hiervan te vinden? Voor elk waarde valt het nodige te zeggen. Benadrukt zij echter dat het exclusief en maximaal nastreven van bepaalde geprefereerde waarden een maatschappelijke prijs kan hebben die niet iedereen bereid is te betalen. Zo kan een absolute prioriteit voor keuzevrijheid leiden tot afnemende bereidheid van 'verstandige' burgers om te betalen voor de kosten van de 'domme' keuzes van anderen. Waarom zou de milieubewuste burger nog bereid zijn te betalen voor het vervuilende gedrag van mensen die zo nodig in een SUV moeten rondrijden als een zuinigere auto ook volstaat? Waarom zouden gezonde burgers almaar hogere zorgpremies moeten betalen als bepaalde groepen er kennelijk zelf voor kiezen ongezond te leven?[22] Omgekeerd kan ook een absolute prioriteit voor gelijkheid of kosteneffectiviteit leiden tot ongewenste effecten en kosten. Deze kan leiden tot zo vergaande vormen van sturing dat mensen gedwongen worden in een rol die zij ervaren als vervreemdend. Dit leidt in eerste instantie tot individuele schade, maar het is zeker voorstelbaar dat breed levende gevoelens van anomie uiteindelijk ook maatschappelijke kosten hebben.

De afweging tussen middelen

In de praktijk worden beleidsmakers bij de overheid meestal niet geconfronteerd met de vraag *of* er gestuurd moet worden, maar *hoe* er gestuurd moet worden. Het parlement heeft besloten dat een bepaald gedrag gestimuleerd of ontmoedigd moet worden, en aan de beleidsmaker de opgave hiervoor het juiste 'scenario' van gedragsbeïnvloeding te kiezen. De instrumenten op de menukaart van de beleidsmaker zijn te verdelen in twee groepen:

– (relatief) 'harde instrumenten': geboden, verboden en (substantiële financiële) prikkels. Kenmerkend is dat deze middelen (relatief) sturend en dwingend zijn, daardoor effectief, maar ook duur (denk aan handhavingskosten).
– (relatief) 'zachte instrumenten': communicatie en nudging. Kenmerkend is dat deze middelen de keuzevrijheid minder sterk of zelfs niet beperken, maar dat de effectiviteit ervan ook minder zeker is. De kosten zijn

relatief laag (tenzij communicatie echt uitgroeit tot grootschalige educatieve programma's).

Welk van deze instrumenten nu te kiezen? Dat hangt uiteraard af van het geval, maar we hebben vier normatieve dimensies genoemd die bij de keuze van instrumenten in ieder geval moeten worden betrokken, te weten kosteneffectiviteit, gelijkheid, keuzevrijheid en autonomie. Dit zijn de vier haltes die tijdens het debat over de selectie van het juiste instrument in ieder geval moeten worden aangedaan. De afweging kan pas compleet zijn als de plussen en minnen op alle vier de dimensies in kaart zijn gebracht.

Bij het soort gedrag dat centraal staat in dit essay (milieugerelateerd gedrag, leefstijlgedrag, financieel beheer) zal de keus voor beleidsmakers zich vaak beperken tot de 'zachte middelen', omdat harde middelen waarschijnlijk een te grote aantasting van de keuzevrijheid en autonomie betekenen (als zij rechtsstatelijk al zijn toegestaan). Het essentiële verschil tussen beide 'zachte' middelen is nu dat bij gedragsbeïnvloedende voorlichting het gewenste gedrag expliciet en nadrukkelijk wordt benoemd en er evident sprake is van een poging tot beïnvloeding, terwijl bij nudging de situatie precies omgekeerd is. Daar wordt juist *niet* expliciet gezegd dat er sprake is van een bepaald voorkeursgedrag, en evenmin wordt er gemeld dat er sprake is van een poging tot beïnvloeding waarin gebruik wordt gemaakt van iemands beperkingen in rationaliteit en wilskracht. Sterker nog, de gedachte is dat als de overheid expliciet zou zeggen wat ze doet, de 'truc' niet meer werkt. Het is precies deze zwijgzaamheid die leidt tot het verwijt van 'manipulatie'.

Autonomie

Daarmee komen we op de autonomie. Het verschil tussen beide zachte middelen lijkt zich toe te spitsen op die dimensie. Bij gedragsbeïnvloedende communicatie wordt die autonomie in zoverre gerespecteerd dat de overheid open kaart speelt over haar intenties. Het is de burger volstrekt helder wat de overheid van hem wil, en hij kan er zelf ervoor kiezen daar al dan niet mee in te stemmen. Deze openheid heeft echter een keerzijde. De expliciete boodschap is immers dat de overheid er niet op vertrouwt dat burgers uit zichzelf het goede zullen doen en daartoe dus moet worden aangespoord, zo nodig met fors communicatief geweld. Dat kan irritatie

oproepen, zoals bij Kamerlid Mateman. In het ergste geval gooien mensen hun kont tegen de krib en doen ze uit recalcitrantie precies het tegenovergestelde van wat de overheid wil, met alle negatieve gevolgen van dien. Bovendien, als zo nadrukkelijk een bepaalde norm wordt gecommuniceerd, kan dat leiden tot stigmatisering en gevoelens van insufficiëntie bij mensen die niet aan die norm kunnen voldoen (denk aan mensen met een genetische aanleg voor overgewicht).

Deze problemen zijn er in principe niet bij een effectieve nudge. Hoe meer de sturing hier '*in the dark*' gebeurt, hoe meer weerstand, stigmatisering en gevoelens van insufficiëntie kunnen worden omzeild. Bovendien blijft de boodschap dat de overheid de keuzecompetenties van mensen niet al te hoog inschat verborgen. Dit heeft echter wel een prijs in termen van een ander aspect van autonomie: de mogelijkheid tot instemming wordt burgers in principe ontnomen. Bij nudging worden mensen minder dan bij de andere instrumenten behandeld als autonoom subject, maar meer als een ding dat men buiten de wil en het bewustzijn van dit ding om een bepaalde kant op kan sturen, mits men de juiste bewegingswetten van het ding kent.

Openbaarheid

De cruciale vraag is dus deze: hoeveel openheid moet de overheid betrachten over het feit dat en de wijze waarop zij het instrument van nudging inzet? Aan welke minimale transparantievereisten moet zijn voldaan willen we kunnen concluderen dat voldoende recht is gedaan aan de autonomie van burgers? Thaler en Sunstein (2008) schrijven dat conform het *publicity principle* van Rawls de overheid zou moeten afzien van elk beleid en elke sturingspoging die zij niet publiekelijk kan of wil verdedigen. Als bepaalde vormen van 'manipulatie' het politieke daglicht niet kunnen verdragen, begin er dan niet aan. Dit lijkt een verstandig maar ook nogal ontwijkend uitgangspunt, vooral als aan bestuurders zelf wordt overgelaten om in te schatten hoeveel transparantie nodig is. Dit antwoord van Thaler en Sunstein lijkt bovendien niet zozeer ingegeven uit overwegingen van autonomie, maar meer vanuit pragmatische overwegingen rondom democratische controle en *checks and balances*. Maar vooruit, stel dat in het parlement expliciet is afgesproken dat de overheid voor een bepaald beleidsdoel het instrument nudging mag inzetten, is daarmee dan de kous af? Is daarmee voldoende recht gedaan aan de autonomie van burgers

(die immers via de volksvertegenwoordiging formeel hun instemming konden geven of onthouden)? Of moeten vervolgens ook de burgers steeds worden geïnformeerd als zij worden genudged, net zoals in bussen, trams en gebouwen vaak bordjes hangen die hen waarschuwen dat om veiligheidsredenen hun gedrag wordt gefilmd? Moet bijvoorbeeld op een keuzeformulier bij de default expliciet worden aangeven dat de overheid deze heeft voorgeselecteerd omdat deze volgens haar voor de gemiddelde burger de beste optie is? Moet aan het begin van de kantine een duidelijk bordje staan dat de kroketten achterin zijn neergezet zodat mensen worden verleid tot de gezonde keuze?

Een algemeen antwoord hierop valt niet te geven. Eén conclusie kunnen we echter wel trekken. Als het gedrag waar het om gaat dicht bij iemands wezen en identiteit ligt, moet nudging worden afgeraden. Dan kan men beter kiezen voor vormen van gedragsbeïnvloeding waarbij mensen in staat worden gesteld zelf bewust en weloverwogen de juiste keuze te maken. Juist bij dit soort gedragingen is het raadzaam iemands autonomie te respecteren. Anders gezegd, bij alledaagse klusjes met een hoog papierwerkgehalte – bijvoorbeeld het aanvragen van een belastingteruggave – zullen veel mensen nudges wellicht beschouwen als nuttige steuntjes in de rug. Maar bij grote keuzes die te maken hebben met het eigen lichaam en de eigen identiteit, bijvoorbeeld wat er na overlijden gebeurt met je organen of welke school te kiezen voor je kind, moeten mensen in de gelegenheid worden gesteld zelf en bij volle bewustzijn hun voorkeur te bepalen, zonder hinderlijk trekken en duwen door de overheid. Tot slot: waar bevinden leefstijlkeuzes zich in dit spectrum? Eén conclusie dringt zich in ieder geval op: de vrijheid om ongehinderd te kunnen kiezen voor megabekers cola lijkt een wezenlijk deel uit te maken van de Amerikaanse identiteit.

Noten

1 De Britse overheid heeft een Behavioural Insights Team ingesteld (de zogenoemde Nudge Unit – https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team) dat zich bezighoudt met het ontwikkelen van beleidsstrategieën. Cass Sunstein zelf was

Administrator of the White House Office of Information and Regulatory Affairs tijdens Obama's eerste ambtstermijn (Sunstein 2013).

2 En zij kregen hun zin. Vlak voor invoering werd de maatregel door de rechter verboden.

3 Maar zie wel de bundels over nudging van Tiemeijer, Prast en Thomas (2009) en van Verhoeven en Ham (2010) of de analyse van Anderson (2010).

4 Volgens Wikipedia is een kapsalon 'een gerecht bestaande uit friet bedekt met shoarma, afgetopt met Goudse kaas, even onder de grill gezet, zodat de kaas smelt, met bovenop salade. Vaak wordt de kapsalon geserveerd met knoflooksaus en sambal. […] Een kapsalon kan met 1800 kcal beschouwd worden als een caloriebom.'

5 Op de valreep verbood de rechter het plan van Bloomberg, niet met een beroep op constitutionele rechten, maar primair op wetstechnische gronden. De wet was volgens de rechter '*fraught with arbitrary and capricious consequences*' en zou moeilijk gehandhaafd kunnen worden. '*The loopholes[…]effectively defeat the stated purpose of the rule*.' Ook had Bloomberg ten onrechte de *City Council* gepasseerd en had daardoor niet de autoriteit om deze wet af te kondigen. (*Wall Street Journal*, 12 maart 2013)

6 De kroongetuigen hierbij zijn de zogenaamde spiegelneuronen (Iacobini 2008). Een van de mensen die niet aflaat te wijzen op het sociale karakter van mensen (en mensapen!) is Frans de Waal (2013).

7 Maar nooit volledig, want ik kan altijd volhouden dat ik persoonlijk aanstoot neem aan de kennis dat mijn buren twee deuren verder dingen met elkaar doen die ik als pervers of niet conform de wetten van God beschouw. Voor een uitstekend overzicht over deze problematiek, zie Feinberg (1986).

8 Zoals zelfs Conly (2013) niet beweert.

9 Zo schrijft het ministerie van VWS in de nota Overgewicht (2009): 'Bij een verdere stijging van obesitas zou de toegenomen ziektelast die daarmee samenhangt kunnen leiden tot een opwaartse premiedruk. Door premiestijging kan het solidariteitsbeginsel van het stelsel onder druk komen te staan.'

10 Naast de literatuur die door Thaler en Sunstein (2008) wordt besproken, zie ook Kahneman (2011).

11 Mateman, 16 oktober 1991 tijdens Kamerdebat over voorlichting.

12 En dat was hier inderdaad het geval.
13 De laatste jaren lijkt de overheid hierin wat meer partij te kiezen.
14 Zie bijvoorbeeld het Europees *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (1950), of de Verklaring van Helsinki van de World Medical Association (*Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects*, 1964).
15 De waarde 'kosteneffectiviteit' zal men niet aantreffen in documenten over mensenrechten, maar wordt de facto voorgeschreven door de Comptabiliteitswet.
16 Zie de Comptabiliteitswet en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.
17 Dit staat bijzonder duidelijk in het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* van de Verenigde Naties (2006).
18 Dit is wat Ian Carter (1995) de '*nonspecific instrumental value*' van vrijheid noemt.
19 Dit uitstelgedrag (*procrastination*) is vaak toe te schrijven aan zogenoemde '*hyperbolic discounting*' van de langetermijnkosten of -baten (Ainslie 2001); zie ook Steel 2007.
20 Dit laatste punt is de kern van een verwijt van *public health specialists* met betrekking tot Bloombergs voorstel: '*Agencies that overstep their bounds or adopt rules that are intrusive or just plain silly invite backlash, which can make effective public health regulation impossible. They make fools of themselves and heroes of the opponents of public health*' (Mariner en Annas 2013).
21 Zie Postmes, Steg en Keizer (2009)
22 In verband hiermee zie de uitstekende discussie over *accommodation* in Shiffrin (2000); zie verder Claassen (2011, hfdst. 2).

Literatuur

Adams, D. (1979). *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy.*

Ainslie, G. (2001). *Breakdown of Will.* New York: Cambridge University Press.

Anderson, J. (2010). Review of Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein, Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. In: *Economics and Philosophy*, jg. 26, nr. 3.

Anderson, J. (2013). Autonomy. In: H. LaFollette (red), *International Encyclopedia of Ethics*. Oxford: Blackwell, p. 442-58.

Anderson, J. en A. Honneth (2005). Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice. In: J. Christman en J. Anderson (red.), *Autonomy and the Challenges to Liberalism: New Essays.* New York: Cambridge University Press.

Aristoteles (2005). *Ethica Nicomachea*. Vertaling van C. Hupperts en B. Poortman. Budel: Damon.

Bellah, R., R. Madsen, S.Tipton, W. Sullivan en A. Swidler (1991). *The Good Society.* New York: Knopf.

Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. In: T. Grüne-Yanoff en S.O. Hansson (2009), *Modelling Preference Change: Perspectives From Economics, Psychology and Philosophy.* Heidelberg/New York: Springer.

Carter, I. (1995). The Independent Value of Freedom. In: *Ethics*, jg. 105, nr. 4, p. 819-845.

Claassen, R. (2011). *Het huis van de vrijheid. Een politieke filosofie voor vandaag.* Amsterdam: Ambo.

Coleman S. (2007). *The Minnesota Income Tax Compliance Experiment. Replication of the Social Norms Experiment.* MPRA Paper 5820.

Conly, S. (2013). *Against Autonomy. Justifying Coercive Paternalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics.* New Haven: Yale University Press.

Dworkin, G. (1988). *The Theory and Practice of Autonomy.* New York: Cambridge University Press.

Fairchild, A. L. (2012). *Half Empty or Half Full? New York's Soda Rule in Historical Perspective.* http://www.NEJM.org, 3 april 2012.

Feinberg, J. (1986). *Moral Limits of the Criminal Law*, vol. 4: *Harm to Self.* New York: Oxford University Press.

Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service.
Glaeser, E. (2006). Paternalism and Psychology. In: *University of Chicago Law Review*, jg. 73, nr. 1, p. 133-156.
Heath, J. en J. Anderson (2010). Procrastination and the Extended Will. In: C. Andreou en M. White (red.), *The Thief of Time. Philosophical Essays on Procrastination*. New York: Oxford University Press.
Hill, T. E. (1991). *Autonomy and Self-Respect*. New York: Cambridge University Press.
Honneth, A. (2007). *Disrespect*. Cambridge: Polity.
Iacobini, M. (2008). *Mirroring people. The new science of how we connect with others*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
Inglehart, R. en C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
John, P., S. Cotterill, H. Liu, L.Richardson, A. Moseley, H. Nomura, G. Smith, G. Stoker en C. Wales (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think. Using Experiments to Change Civic Behaviour*. Londen: Bloomsbury Academic.
Johnson, E. en D. Goldstein (2003). Do Defaults Save Lives? In: *Science*, jg.. 302, p. 1338-1339.
Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar Straus & Giroux.
Kant, I. (1998) (eerste druk 1785). *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. Vertaling: Mary Gregor. Cambridge: Cambridge University Press.
Leeuw, F. de (1993). Uitgaven en effecten van overheidsvoorlichting. In: *De wereld van Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
Mariner, W. K. en G. J. Annas (2013). Limiting 'Sugary Drinks' to Reduce Obesity - Who Decides? In: *The New England Journal of Medicine*, jg. 368, nr. 19, p. 1763-1765.
Mill, J.S. (1859/1989). *'On Liberty' and Other Writings*. S. Collini (red.). Cambridge: Cambridge University Press.
Mitchell, G. (2005). Libertarian Paternalism Is An Oxymoron. In: *Northwestern University Law Review*, jg. 99, nr. 3.
Ministerie van VWS (2009). *Nota Overgewicht. Uit balans: de last van overgewicht*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Nuffield Council on Bioethics (2007). *Public Health: Ethical Issues*. London: Nuffield Council on Bioethics.
Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
Postmes, T., L. Steg en K. Keizer (2009). Groepsnormen en gedrag. Sturing door sociale identiteit en dialoog. In: W.L. Tiemeijer, H.M. Prast en C.A. Thomas (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Raad van Europa (1950). *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*.
Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon.
Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2012). In: Nederlandse Staatscourant, 31 augustus 2012.
Rijnja, G., E. Seydel en J. Zuure (2009). Communiceren vanuit de context: naar effectievere overheidscommunicatie. In: W.L. Tiemeijer, H.M. Prast en C.A. Thomas (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Sabine, G.H. (1973). *A History of Political Theory*. 4e editie. Oxford: Oxford and IBH Publishing.
Shiffrin, S.V. (2000). Paternalism, Unconscionability Doctrine, and Accomodation. In: *Philosophy and Public Affairs*, jg. 29, nr. 3, p. 205-250.
Steel, P. (2007). The Nature of Procrastination. A Meta-analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-regulatory Failure. In: *Psychological Bulletin*, jg. 133, nr. 1, p. 65-94.
Sunstein, C. R. (2013). *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.
Sunstein, C. R. en R.H. Thaler (2003). Libertarian Paternalism Is Not An Oxymoron. In: *The University of Chicago Law Review*, jg. 70, nr. 4, p. 1159-1202.
Thaler, R.H. en S. Benartzi (2004). Save More Tomorrow. Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. In: *Journal of Political Economy*, jg. 112, nr. 1, p. 164-187.
Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.

Tiemeijer, W.L., H.M. Prast en C.A. Thomas (red.) (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Tocqueville, A. de (1888). *De la démocratie en Amérique*. Paris: C. Lévy.
Verenigde Naties (2006). *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*.
Verhoeven, I. en M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
Waal, F. de (2013). *Bonobo en de tien geboden. Moraal is ouder dan de mens*. Amsterdam: Atlas Contact.
Wansink, B.(2006). *Mindless Eating. Why We Eat More Than We Think*. New York: Bantam Books.
Wechsler, H., F. Toben, F. Nelson, J.E. Lee, M. Seibring, C. Lewis en R.P. Keeling (2003). Perception and Reality. A National Evaluation of Social Norms Marketing Interventions to Reduce College Students' Heavy Alcohol Use. In: *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, jg. 64, nr. 4.
Weinstein, N. (1980). Unrealistic Optimism About Future Life Events. In: *Journal of personality and social psychology*, jg. 39, nr. 5, p. 806-820.
Wenzel, M. (2005). Misperceptions of Social Norms About Tax Compliance. From Theory to Intervention. In: *Journal of Economic Psychology*, jg. 26, nr. 6.
White, M. D. (2013). *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism*. New York: Palgrave Macmillan.
World Medical Association (1964). Declaration of Helsinki. *Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects*.

Bijlage 2

Geraadpleegde deskundigen

Gerdien Rinzema	Academie voor Overheidscommunicatie
Frederike van Dorst	Dienst Publiek en Communicatie
Joost Loef	Dienst Publiek en Communicatie
Sonja Perik	Dienst Publiek en Communicatie
Rita Timmerman	Dienst Publiek en Communicatie
Robert Dur	Erasmus Universiteit Rotterdam
Sylvia Kunst	De Gezondheidsraad
Casper Thomas	De Groene Amsterdammer
Kayleigh van Oorschot	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Martijn van der Steen	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Reint Jan Renes	Hogeschool Utrecht
Baukje Stinesen	Hogeschool Utrecht
Mischa van den Brandhof	Leiden University College
Giap Tan	Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Thomas Dirkmaat	Ministerie van Economische Zaken
Olaf Simonsen	Ministerie van Financiën
Odette van de Riet	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Julia Mantz	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Benjamin Jansen	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Sylvie Vermeulen	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Marijke Deurloo	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Therese Noorlander	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Maurice Nijstad	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Marjolein Sonnema	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Miranda Vroom	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Jan van Betten	Nudge.nl
Marcia van Oploo	Panteia
Lennart de Ruig	Panteia
Guido Rijnja	Rijksvoorlichtingsdienst
Matthijs van den Berg	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Danielle Timmermans	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Djoeke van Daalen	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Ron Hillebrand	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Erik Schmieman	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Marieke ten Have	Raad voor Volksgezondheid & Zorg / Centrum voor Ethiek en Gezondheid
Matthijs Plak	Raad voor Volksgezondheid & Zorg / Centrum voor Ethiek en Gezondheid
Cretien van Campen	Sociaal en Cultureel Planbureau
Jeroen Boelhouwer	Sociaal en Cultureel Planbureau
Wouter Mensink	Sociaal en Cultureel Planbureau
Jacqueline Verdurmen	Trimbos instituut
Ingrid Schulten	Trimbos instituut
Martin van Hees	Universiteit van Amsterdam
Herman van Gunsteren	Universiteit Leiden
Joel Anderson	Universiteit Utrecht
Thomas Schillemans	Universiteit Utrecht
Krispijn Faddegon	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Will Tiemeijer	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vijfde raadsperiode 2013-2016

55 De verleiding weerstaan. Grenzen aan beinvloeding van gedrag door de overheid. (2014)
54 Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. (2013)
53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring. (2013)
52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

Vierde raadsperiode 2009-2012

51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

In samenwerking met de RVZ. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)

41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO (2005)

In samenwerking met de RVZ. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004
35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
32 Toegang tot recht. (2004)
31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)

22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)
In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)
In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000
15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
12 Alert op vrijwilligers. (2000)
11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
9 Nationale identiteit in Nederland.Internationalisering en nationale identiteit. (1999)
8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)

5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)
In samenwerking met de RVZ. Verslavingszorg herijkt. (1999)
In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)
In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

Briefadviezen

Kijk eens wat vaker in de spiegel. Essay van de RMO t.b.v. de Commissie behoorlijk bestuur. (2013)
Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)
Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)
Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)
De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
Sociaal bezuinigen. (2010)
Briefadvies WMO. (2009)

Onderzoeken

De praktijk als gids.Verkenning van sleutelvariabelen voor vernieuwing van de Wmo. (2013)
Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving. N. de Boer, A. van Diepen en L. Meijs. (2013)
Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S.Harchaoui, R. Janssens, J. van der Meer. (2013)

De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)
Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)
De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)
Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)
Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)
Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.) (2010)
Stem geven aan verankering. RMO (2009)
Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.
Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)
Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.) (2008)
Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.) (2006)
Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)
Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R.Janssens. (2005)
Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H.Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)

Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A.Akkerman. (2005) Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)

"Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)

Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)

Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)

Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl