

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Zacht paternalisme

Hoe ver mag de overheid gaan om burgers ‘een zetje in de goede richting te geven’? In feite vertrekt nudging vanuit een problematisch beeld van de mens. De burger wordt een object van beleidsinterventies en moet – zij het zo subtiel mogelijk – gecorrigeerd, geactiveerd en opgevoed worden. Toch kan nudging wel degelijk nuttig zijn. Niet om vermeend falend gedrag van mensen te corrigeren, maar vooral om al te grote ongelukken van de overheid te voorkomen.

door **Albert Jan Kruijer** en **Jan Prij** Kruijer is actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden. Prij is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.



Dit jaar is het tien jaar geleden dat Thaler en Sunstein hun bestseller over nudging schreven, het ‘zetje in de goede richting’ dat volgens de schrijvers onze beslissingen over ‘gezondheid, welvaart en geluk’ verbeteren kan.<sup>1</sup> Inmiddels is nudging ook naar diverse departementen in Den Haag en een aantal gemeentelijke en provinciale beleidsarena’s overgewaaid, mede onder invloed van werk van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op dit thema vanaf 2009.<sup>2</sup> Daar staat nudging voor een breder streven om ‘gedragskennis toe te passen in beleid’. Waar staan we nu? Hoe kunnen we in dat bredere beleidskader de opkomst van nudging verklaren? Hoe gaat deze sturing in zijn werk, en hoe moeten we deze praktijken beoordelen? Dat zijn de hoofdvragen van deze CDV.

## **Gedragsbeïnvloeding door de overheid in een marktsamenleving**

Overheden proberen al eeuwenlang het gedrag van burgers te beïnvloeden en bepaalde verlangens te stimuleren of af te remmen. De klassieke instrumenten die de overheid daarbij inzet, zijn normeren via wetgeving en handhaving, belastingen heffen, het verstrekken van subsidies en het informeren via publieksgerichte

voorlichtingscampagnes. De laatste jaren lijkt de overheid echter in toenemende mate gebruik te maken van gedragsinterventies. ‘Nudging’ heet dit nieuwe mechanisme: het subtiel beïnvloeden van keuzegedrag.

Doorgaans worden nudges opgevat als behulpzame overheidsduwtjes in de goede richting, gebaseerd op inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie. Meestal gaat het om het inspelen op onbewuste of irrationele processen. Een bekend en onschuldig voorbeeld uit de openbare ruimte is de afdruk van groene voetstappen aan de rechterzijde van roltrappen.

Ook in de Nederlandse beleidspraktijk worden nudges inmiddels volop toegepast. Zo kregen in 2015 huiseigenaren per post hun voorlopige energielabel toegestuurd. Deze energielabels waren, zo moest een woordvoerder van minister Blok voor Wonen en Rijksdienst toegeven, welbewust ‘aan de conservatieve kant’ – lees: te laag – ingeschat, om woningbezitters extra aan te zetten tot energiebesparing. Een ander voorbeeld is de suggestie voor het instellen van een ‘inspanningsperiode’ voor bijstandsgerechtigden ouder dan 27 jaar met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Uit experimenteel onderzoek, zo valt te lezen in het tweede deel van het CPB-rapport *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, blijkt dat het instellen van een inspanningsperiode de baanvindduur effectief verkort, en daarmee ook de uitkeringslasten effectief verlaagt. Deze inspanningsperiode wordt in de communicatie richting de betreffende doelgroep eufemistisch ‘zoekperiode’ genoemd.<sup>3</sup> Daarmee is

het simpelweg een nudge om burgers met een ondersteuningsverzoek onverrichter zake naar huis te sturen of de bijstandsaanvraag vier

weken lang tegen te houden, zodat deze mensen ertoe worden aangezet in de eerste werkloze periode zelf een oplossing te vinden voor hun inkomensprobleem.

De toenemende populariteit van nudging lijkt samen te hangen met ten minste drie ontwikkelingen. In de eerste plaats laten nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie de beperkingen van traditionele overheidsinterventies zien. Bij de inzet van de klassieke overheidsinstrumenten gaan beleidsmakers dikwijls uit van de rationeel handelende burger die weloverwogen keuzes maakt. Zo suggereren regelgeving en normstelling dat de rationele burger sancties wil voorkomen, en gaan communicatiecampagnes van overheidswege uit van de gedachte dat de mens met een goede voorlichting tot goed gedrag is aan te zetten. Uit recente literatuur blijkt echter dat de mens niet voldoet aan het gehanteerde beeld van de rationele beslisser. Bekende voorbeelden zijn het boek van Thaler en Sunstein en dat van Kahneman,<sup>4</sup> en in Nederland de publicaties van Dijksterhuis en van de WRR.<sup>5</sup>

Deze nieuwe inzichten versterken het besef dat de klassieke sturingsinstrumenten niet altijd werken, en dat het nodig is beleid te baseren op basis van adequate actuele kennis over hoe mensen dan wel beslissingen nemen. De genoemde publicaties laten namelijk óók zien dat er tussen het informeren van

---

### *Zo kregen in 2015 huiseigenaren per post hun voorlopige energielabel toegestuurd*

burgers over de regels en het handhaven daarvan tal van mogelijkheden zijn om het gedrag van burgers positief te beïnvloeden door hun een ‘zetje in de goede richting’ te geven. Hoe dat nudging in de praktijk in zijn werk gaat en welke vragen daarbij komen kijken, leest u in het interview met Semiha Denктаş en Emile Goijvaerts, die vanuit hun wetenschappelijke en ambtelijke expertise trekker zijn van de Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG 'R).

In de tweede plaats sluit het instrument van nudging aan bij een terugtrekkende overheid. De regering heeft de ambitie om van een klassieke verzorgingsstaat te gaan naar een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Dat betekent dat de overheid op zoek moet naar een nieuwe rol waarin zij enerzijds loslaat en vertrouwen geeft aan burgers, maar waarin zij hun anderzijds ondersteuning en grenzen biedt waar dat nodig is. Nudging lijkt, zoals gezegd, een instrument dat past in bestaande opvattingen over deze nieuwe overheidsrol.

In zijn bijdrage laat Rik Peeters zien hoe ambivalent deze ontwikkeling is. Er wordt een nieuwe relatie gelegd tussen individueel gedrag en collectieve problemen, waarbij elk gedrag een potentieel probleem wordt. Of het nu gaat om een ongezonde levensstijl, milieuonvriendelijke vleesconsumptie, verkeerde studiekeuzes of onvoldoende bijscholing; al deze privékeuzes zijn politiek relevant geworden, waarbij het onduidelijk is in hoeverre we sociaal verantwoordelijk

---

*Het gedrag van burgers is hoe dan ook niet goed genoeg; het kan altijd wel een tandje beter, actiever*

gedrag van burgers mogen eisen en afdwingen. Daarom is het debat over nudging minder onschuldig dan het lijkt. Het gedrag van burgers is hoe dan ook niet goed genoeg; het kan *altijd* wel een tandje beter, actiever. Het

gaat bij de interventies bovendien steeds vaker om het activeren van burgers én het aanbieden van preventieve ongevraagde zorg aan kwetsbare groepen burgers aan de rafelrand van de verzorgingsstaat. Bij al deze interventies zien we volgens Peeters een ambigue relatie tussen het bevorderen van zelfzorg en het disciplineren en controleren van burgers.

De opkomst van nudging bij de overheid kan ook worden gezien tegen de achtergrond van de marktsamenleving, waarin het bedrijfsleven al volop probeert door verandering van de keuzearchitectuur het gedrag van consumenten te beïnvloeden. Tim Jacquemard en Rinie van Est laten in hun bijdrage zien dat deze interventies niet voldoen aan de eisen die aan *nudges for good* kunnen worden gesteld (transparant, niet misleidend, makkelijk te vermijden, en positief uitwerkend op het welzijn van mensen), en zij pleiten op grond hiervan voor maatregelen.

## **Stand van het huidige debat over nudging op basis van praktijkervaringen**

Waar private partijen primair uit zijn op eigen gewin als ze dit soort technieken gebruiken, heeft de nudgende overheid het publieke belang te dienen. Volgens de initiatiefnemers achter nudging schuilt hierin een verlicht paternalistisch motief. De overheid schrijft voor wat het zetje in de goede richting inhoudt, met behoud van de keuzevrijheid van het individu. De claim van voorstanders van nudging door de overheid is nu juist dat het (in vergelijking met belastingen of wetgeving) een heel licht disciplineringsinstrument is dat de eigen autonomie intact laat of zelfs versterkt. Een nudge kan mensen bijvoorbeeld bewuster maken van het gezonde alternatief; of ze de keuze daarvoor ook echt maken is aan hen. Nudges zijn in de woorden van Thaler en Sunstein ‘simple changes in the presentation of choice alternatives that make the desired choice the easy, automatic or default choice’,<sup>6</sup> en kan individuen helpen om een verantwoorde, betere keuze te maken ‘as judged by themselves’.<sup>7</sup>

Volgens Denise de Ridder is er veel steun onder burgers voor nudges die zo het ‘doenvermogen’ van mensen versterken, bijvoorbeeld op het gebied van gezonde voeding. Een ander bekend en onomstreden voorbeeld is om mensen als zij niet bewust zelf een keuze maken, automatisch te laten deelnemen aan een spaarplan voor pensioen (gegeven dat mensen te weinig sparen). Bij ingrijpendere keuzes, zoals al dan niet orgaandonor worden, is ook gelijk duidelijk dat de inzet van zo’n defaultoptie (voorkeursoptie) door de overheid problematisch is, en dat de inzet ervan niet legitiem is zonder democratisch debat hierover. 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 bij deze vorm van nudging toe, zo schreef de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, die in 2014 een advies uitbracht over dit onderwerp.<sup>8</sup> Er zijn ook tal van andere rapporten over dit onderwerp verschenen.<sup>9</sup> Wat kan en wat niet kan, moet altijd onderwerp van democratische deliberatie zijn.

Inmiddels is er op allerlei plekken ervaring met nudging opgedaan.<sup>10</sup> In deze CDV verzamelen we wat van die ervaringen en praktijklessen. Zo wijst Hanne Bikker er in zijn bijdrage over ervaringen bij ministeries op dat nudging niet als een zoveelste technologisch trucje wordt toegepast. Er moet geen sprake zijn van verkoop van beleid met slimme communicatie als instrument, maar van het organiseren van draagvlak en betrokkenheid. Ook de ervaringen van wethouders, die aan bod komen in de intermezzo’s, wijzen in die richting. Joram Feitsma gaat in zijn bijdrage verder in op de vraag hoe de nieuwe kennisexperts te werk gaan.

## **Een balans na tien jaar**

Volgens Will Tiemeijer, die als WRR-onderzoeker het thema nudging in de Nederlandse beleidswereld introduceerde,<sup>11</sup> is er weinig reden tot zorg. Zijn advies: *Pick your battles*. In het bedrijfsleven gaat, zo constateert hij, de praktijk van digitale nudging veel verder dan bij de overheid. Het wordt hoog tijd om aan deze kwalijke gevolgen iets te doen. In lijn met het pleidooi van Jacquemard en Van Est

in deze CDV zijn er wellicht wel twee nieuwe mensenrechten nodig: het recht om niet gemeten, geanalyseerd en gecoacht te worden, en het recht op betekenisvol menselijk contact. Bij de overheid is er van dergelijke misstanden geen sprake. Tiemeijer schrijft: ‘Nudging moet niet groter worden gemaakt dan het is. Het is een interessant en potentieel effectief instrument voor gedragsbeïnvloeding, niet minder, maar ook niet meer. De achterliggende boodschap is dat psychologische kennis meer aandacht verdient in het beleidsproces – niet om mensen subtiel te “manipuleren”, maar primair om te voorkomen dat beleid de plank volledig mislaat.’

Toch kan op basis van deze CDV een aantal vragen worden gesteld bij het gebruik van nudging door de overheid.

### *Mensbeeld*

Ogenschijnlijk gaat het slechts om het behaalde resultaat: het bevorderen van goed gedrag, verantwoordelijk burgerschap of gezondheid. Dat alles in het belang van personen zelf en van de gemeenschap. Maar de vraag is wat de achterliggende motieven zijn. In de praktijk blijkt het vaak ook te gaan om het terugdringen van het gebruik van collectieve voorzieningen, zoals de zorgkosten of de kosten van het dumpen van afval, al is het maar als ‘nuttig bijproduct’. Dat is begrijpelijk, maar het gevaar van verstrekkende beïnvloeding ligt snel op de loer. In feite

vertrekt nudging vanuit een beeld van de mens als een probleem, als een object van beleidsinterventies dat (zij het zo subtiel mogelijk) gecorrigeerd, geactiveerd en opgevoed moet worden. De onschuldigheid verdwijnt steeds

---

*De overheid is geen groot dienstencentrum dat zo effectief mogelijk haar burgers bedient*

meer naarmate de goedbedoelde beleidsinterventies verschuiven naar specifieke achterstandsgroepen, zoals werklozen, risicojongeren en kwetsbare families,<sup>12</sup> al dan niet preventief om ‘problemen te voorkomen’.<sup>13</sup>

### *Geen technocratisering, maar democratisering*

Veel bijdragen benadrukken dat de vraag hoe ver de overheid mag gaan in gedragsbeïnvloeding onderwerp moet zijn van een democratisch debat op lokaal of nationaal niveau. Het moet gaan om democratisering van beleid, niet om de technocratisering ervan. Het kan ook niet de bedoeling zijn om onze verlegenheid over morele keuzes over wat goed is en wat niet uit te besteden aan de uitvoerende macht.<sup>14</sup>

### *Effectiviteit van beleid is niet de enige norm in de democratische rechtsstaat*

De overheid is geen groot dienstencentrum dat zo effectief mogelijk haar burgers bedient, met het grootst mogelijke geluk voor allen als resultaat. Ze moet voorzichtig omgaan met haar machtsinstrumenten. Niet voor niets zijn er checks-

and-balances ingebouwd en moet er voor beleid een basis zijn in de wetgeving. Dat het omzetten van de switch bij donorregistratie van de standaardoptie (van ‘nee, tenzij’, naar ‘ja, mits’) onderwerp van een democratisch debat is geweest, is essentieel.

### *Overheid: kijk naar jezelf*

Zo bezien is nudging inderdaad een nuttig instrument. Niet zozeer om vermeend falend gedrag van mensen te corrigeren, maar vooral om al te grote ongelukken van de overheid te voorkomen die haar beleid baseert op verkeerde aannames over het gedrag van burgers. Al was het alleen maar om te voorkomen dat het zachte paternalisme van de overheid harde trekken gaat vertonen.

- 1 Richard H. Thaler en Cass R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008. (Herziene en uitgebreide editie: Londen: Penguin, 2009.)
- 2 Zie bijvoorbeeld: Will Tiemeijer, Casper Thomas en Henriëtte Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014; en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR, 2017.
- 3 Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. Den Haag: CPB, 2016, p. 178.
- 4 Thaler en Sunstein 2008; Daniel Kahneman, *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- 5 Ap Dijksterhuis, *Het slimme onbewuste. Denken met gevoel*. Amsterdam: Bert Bakker, 2007; Tiemeijer e.a. 2009; WRR 2014, 2017.
- 6 Thaler en Sunstein 2008.
- 7 Cass R. Sunstein, *The ethics of influence. Government in the age of behavioral science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Zie ook de bijdrage van Bikker in deze cdv.
- 8 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*. Den Haag: RMO, 2014.
- 9 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Doen en laten. Effectiever milieubeleid door mensenkennis*. Den Haag: Rli, 2014; WRR 2014; *Justitiële verkenningen* 40, nr. 4 (*Met zachte dwang*). Den Haag: Boom Lemma/wobc, 2014; Theo Wobbes en Maria van den Muijsenbergh (red.), *Verleiding tot gezond gedrag. Persuasive technology in de gezondheidszorg*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2017; Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Gedragseconomie en beleid. Preadviezen 2017*. Amsterdam: kvs, 2017.
- 10 Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL), *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2017*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2017.
- 11 Tiemeijer e.a. 2009.
- 12 Zie de bijdrage van Rik Peeters in deze cdv.
- 13 Zie het interview met Jan Steven van Dijk in deze cdv.
- 14 Zie de bijdrage van Albert Jan Kruiter in deze cdv.