

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De politisering van gedrag

Omdat burgers minder zelfredzaam zijn en verantwoordelijk gedrag vertonen dan de terugtrekkende overheid had verwacht, zijn andere vormen van staatsinterventie bedacht. Nudging is daar een van. Via gedragspolitiek stimuleert de overheid met zachte hand burgers tot een gezonder, veiliger en milieuvriendelijker leven. Toch is onduidelijk hoever de staat mag gaan om dit gedrag af te dwingen.

door Rik Peeters De auteur is hoogleraar bij het Centrum voor Economisch Onderzoek en Onderwijs (CIDE) in Mexico-Stad (rik.peeters@cide.edu).

In betrekkelijk korte tijd is het begrip ‘nudging’ gemeengoed geworden in het Nederlandse openbaar bestuur. Haast onweerstaanbaar is de belofte dat zonder dwang en zonder grote uitgaven het gedrag van burgers een zetje in de goede richting kan worden gegeven, zodat we gezonder leven, veiliger rijden of milieubewuster consumeren. Deze instrumentele benadering van nudging beperkt ons echter in het begrijpen van bredere ontwikkelingen in de sturingsfilosofie van liberale samenlevingen. In dit artikel laat ik zien dat nudging slechts één exponent is van een bredere verschuiving in het denken over individuele verantwoordelijkheid en overheidssturing. Zonder onmiddellijk een normatief standpunt in te willen nemen, beargumenteer ik dat we op conceptueel vlak nog tekortschieten om de betekenis van nudging en andere vormen van gedragspolitiek te doorgronden voor het besturen van een vrije samenleving.

Individueel en collectief

De ontwikkeling van staatsbestuur in vrije samenlevingen kunnen we op vele manieren analyseren – juridisch, sociologisch, politicologisch, enzovoort. Voor de doeleinden van dit artikel is het interessant om de verschuivende relatie tussen individuele verantwoordelijkheid en bestuur nader te bestuderen. In navolging van Ewald¹ kunnen we drie fasen onderscheiden. In de negentiende-eeuwse nachtwakerstaat werd het individu niet alleen als aansprakelijk gezien voor zijn handelen, maar ook als verantwoordelijk voor zijn eigen levenssituatie. De gevolgen van armoede of ziekte konden niet worden afgewenteld op de staat, maar diende een individu zelf te dragen. Dat veranderde in de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat, waarin de idee centraal stond dat een individu niet de verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor schadelijke externe invloeden (externaliteiten), zoals besmettelijke ziekten, waarover hij geen controle kan uitoefenen.

Sinds het eind van de twintigste eeuw is er echter een nieuw paradigma in opkomst. De kritische bespiegelingen op de moderniteit van Beck² en anderen³ hebben met elkaar gemeen dat ze een nieuwe relatie leggen tussen individueel gedrag en collectieve problemen: het individu is niet louter het potentiële slachtoffer van externaliteiten, zoals in het verzorgingsstatelijke paradigma, maar draagt ook actief bij aan het ontstaan van nieuwe collectieve problemen. Van klimaatverandering tot welvaartsziekten en van maatschappelijke participatie tot economisch concurrentievermogen: de centrale politieke vraag van ons huidige tijdperk is hoe individueel gedrag bijdraagt aan het ontstaan en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Een ongezonde levensstijl, milieuonvriendelijke vleesconsumptie, verkeerde studiekeuzes, of onvoldoende bijscholing – slechts enkele voorbeelden van gedrag dat in de afgelopen jaren van privé tot politiek relevant is geworden. De conceptuele verbinding tussen individuele verantwoordelijkheid en collectieve problemen ligt ten grondslag aan een fundamentele verschuiving in het besturen van vrije samenlevingen.

Overdracht van verantwoordelijkheden

In dit nieuwe paradigma is het de vraag hoe burgers verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen voor het oplossen van collectieve problemen. Dit is niet langer louter een overheidsaangelegenheid, maar vraagt ook om de actieve betrokkenheid

Een ongezonde levensstijl, milieuonvriendelijke vleesconsumptie, verkeerde studiekeuzes, of onvoldoende bijscholing zijn van privé tot politiek relevant geworden

van de samenleving. In het vroege debat over deze ‘responsabilisering’⁴ werd nog verondersteld dat mensen ‘vanzelf’ verantwoordelijkheid zouden nemen als de overheid zich zou terugtrekken. In plaats van de verzorgingsstaat, die de burger beschermde van wieg tot graf, zou de burger

weer zelf verantwoordelijk worden voor zijn eigen lot en voor het welzijn van de samenleving als geheel. De terugtrekkende overheid impliceert een overdracht van verantwoordelijkheden naar de samenleving en de zelfredzame burger.⁵ In de participatiesamenleving zou de rol van de overheid hoogstens het stimuleren zijn van burgers om in zichzelf te investeren, om gezonder te leven, en om onnodige risico’s te mijden. Tegenover het verzorgingsstatelijke idee dat burgers moeten worden beschermd tegen negatieve externaliteiten staat de gedachte dat achterstand en uitsluiting een kwestie van individuele keuzes zijn.⁶ Het vermogen tot zelfzorg wordt verondersteld in vrijwel iedere burger aanwezig te zijn.⁷

De werkelijkheid bleek – zoals zo vaak – weerbarstiger. De aanname van een reeds bestaande autonome burger, ‘a citizen already properly socialized, only to be mobilized and called into active service’,⁸ blijkt veelal ongegrond. In plaats daarvan heeft zich de laatste jaren een tweede kant van responsabilisering ontwikkeld, waarin burgers juist socialisering en civilisering door staatsinterventie nodig hebben – veelal door interventies ‘in the homes, minds and bodies of people’.⁹ Het is in deze context dat we nudging moeten begrijpen. Het is een besturingstechniek die via ingrepen in de ‘keuzearchitectuur’¹⁰ probeert de default (de standaardoptie of -instelling) van

onze keuzes te veranderen. Daarbij is de aanname dat mensen zijn te beïnvloeden door psychologische interventies. Hiermee wordt afscheid genomen van de burger als rationele actor die op basis van objectieve informatie zijn afwegingen maakt. Een terrein waarin deze techniek vaak wordt toegepast is volksgezondheid,¹¹ waarin ongezonde verleidingen in onze leefomgeving worden verdrongen door pogingen om de gezonde keuze de gemakkelijkste keuze te maken.

De combinatie van (1) de verbinding tussen individueel gedrag en collectieve problemen en (2) de overtuiging dat burgers niet automatisch sociaal verantwoordelijk gedrag vertonen, kent echter ook andere uitingen. We zien het, ten eerste, terug in de organisatie van tegenprestaties in het domein van de verzorgingsstaat.¹² In plaats van op de ‘passieve’ verstrekking van sociale rechten ligt de nadruk tegenwoordig op het activeren van burgers door verplichtingen: een sollicitatieplicht in ruil voor een uitkering; strikte huisregels voor, onder andere, geluidsoverlast en het aanbieden van huisvuil als aanvullende voorwaarden in huurcontracten van sociale woningbouw; en gedragsverandering in ruil voor schuldhulpverlening of familieondersteuning.¹³ Ten tweede, aan de ‘rafelranden van de verzorgingsstaat’¹⁴ wordt ongevroegde zorg aangeboden aan kwetsbare groepen burgers. Dat varieert van behandeling in detentie om recidive tegen te gaan tot omscholing en sollicitatietrainingen voor werklozen,¹⁵ en van vroegsignalering van risicojongeren¹⁶ tot preventieve of ‘outreaching’ vormen van gezinszorg achter de voordeur.¹⁷ Bij al deze interventies zien we een ambigue relatie tussen het bevorderen van zelfzorg en het disciplineren en controleren van burgers.¹⁸

De scherpe randen van gedragspolitiek

Nudging is een besturingstechniek die – net als de organisatie van tegenprestaties en ongevroegde zorg – past in een bredere context waarin sociaal verantwoordelijk gedrag een moreel imperatief is en de overheid via gedragspolitiek ingrijpt in onze keuzeprocessen over gezondheid, zelfredzaamheid en participatie.¹⁹ Het is te begrijpen als een doorontwikkeling van de complexe relatie tussen individuele verantwoordelijkheid en overheidsinterventie. In laatmoderne samenlevingen zijn we ons bewust geworden van de manier waarop individueel gedrag en individuele keuzes bijdragen aan collectieve problemen rond gezondheid, veiligheid, klimaat en economische productiviteit. Manipulatie van dat gedrag kan bijdragen aan de oplossing van die problemen. Die manipulatie vindt bij voorkeur niet plaats via externe dwang, maar via het beïnvloeden van psychologische keuzeprocessen en gedragspatronen.

Zoals uit de hiervoor besproken voorbeelden blijkt, grijpt gedragspolitiek niet op alle burgers op dezelfde manier in. Nudging heeft, in principe, de gehele bevolking als aangrijpingspunt en kent de ‘zachtste’ manier van sturing. Die zachtheid verdwijnt echter steeds meer naar de achtergrond naarmate de sturing verschuift naar specifieke achterstandsgroepen, zoals werklozen, risicojongeren en kwetsbare families. Dan zien we dat gedragsvoorschriften expliciet worden gekoppeld aan de toegang tot verzorgingsstatelijke voorzieningen. Meer in het algemeen is problematisch aan het debat over de verantwoordelijkheid van burgers

*Er bestaan geen heldere
conceptuele of normatieve
grenzen voor gedrags-
manipulatie door de overheid*

om bij te dragen aan oplossingen voor collectieve problemen dat er geen heldere conceptuele of normatieve grenzen bestaan voor gedragsmanipulatie door de overheid. In tegenstelling tot verantwoordelijkheid in de klassieke nachtwakerstaat (de overheid plaatst aansprakelijkheid tegenover individuele verantwoordelijkheid) en in de klassieke verzorgingsstaat (de overheid intervenueert enkel als individuen redelijkerwijs geen controle hebben over externaliteiten) is het onduidelijk tot hoever we sociaal verantwoordelijk gedrag van burgers mogen eisen en afdwingen. Gaan we milieuonvriendelijk gedrag financieel belasten? Gaan we differentiëren in gezondheidszorgpremies voor mensen met een gezonde levensstijl? Gaan we toegang tot sociale huurwoningen verbinden aan verklaringen van goed gedrag? Het debat hierover is van cruciaal belang voor de begrenzing van een in potentie totalitaire gedachtegang.

- 1 François Ewald, 'The return of Descartes's malicious demon. An outline of a philosophy of precaution', in: Tom Baker en Jonathan Simon (red.), *Embracing risk. The changing culture of insurance and responsibility*. Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp. 273-301.
- 2 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.
- 3 Bijvoorbeeld: Anthony Giddens, *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- 4 Nikolas Rose en Peter Miller, 'Political power beyond the state. Problematics of government', *The British Journal of Sociology* 43 (1992), nr. 2, pp. 173-205.
- 5 Nikolas Rose, 'The death of the social? Re-figuring the territory of government', *Economy and Society* 25 (1996), nr. 3, pp. 327-356.
- 6 Hazel Kemshall, 'Effective practice in probation. An example of "advanced liberal" responsabilisation?', *The Howard Journal of Crime and Justice* 41 (2002), nr. 1, pp. 41-58.
- 7 Alan Hunt, 'Risk and moralization in everyday life', in: Richard V. Ericson en Aaron Doyle (red.), *Risk and morality*. Toronto: University of Toronto Press, 2003, pp. 165-192.
- 8 Friso van Houdt en Willem Schinkel, 'Crime, citizenship and community. Neoliberal communitarian images of governmentality', *The Sociological Review* 62 (2014), nr. 1, pp. 47-67, aldaar p. 61.
- 9 Van Houdt en Schinkel 2014, p. 61.
- 10 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.)
- 11 Rik Peeters en Marc Schuilenburg, 'The birth of mindpolitics. Understanding nudging in public health policy', *Social Theory & Health* 15 (2016), nr. 2, pp. 138-159.
- 12 Nathalie Morel, Bruno Palier en Joakim Palme (red.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press, 2012.
- 13 Evelien Tonkens en Loes Verplanke, 'When social security fails to provide emotional security. Single parent households and the contractual welfare state', *Social Policy and Society* 12 (2013), nr. 3, pp. 451-460.
- 14 Kirsi Juhila, Suvi Raitakari en Christopher Hall (red.), *Responsibilisation at the margins of welfare services*. Londen: Routledge, 2017.
- 15 Anna C. Korteweg, 'The politics of subject formation. Welfare-reliant women's response to welfare reform in the United States and the Netherlands', in: Greg Marston en Catherine McDonald (red.), *Analysing social policy. A governmental approach*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, pp. 107-126.
- 16 Esther Keymolen en Dennis Broeders, 'Innocence lost. Care and control in Dutch digital youth care', *British Journal of Social Work* 43 (2013), nr. 1, pp. 41-63.
- 17 Brandon C. Welsh en David P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places*. New York: Springer, 2006.
- 18 Anna Gradin Franzén, 'Responsibilization and discipline. Subject positioning at a youth detention home', *Journal of Contemporary Ethnography* 44 (2015), nr. 3, pp. 251-279.
- 19 Rik Peeters, 'Manufacturing responsibility. The governmentality of behavioural power in social policies', *Social Policy and Society*. doi: <https://doi.org/10.1017/S147474641700046X>