

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

Kunnen we de overheid nudgen?

In plaats van op de vraag of overheden burgers een zetje in de goede richting mogen geven, moeten we ons focussen op de vraag of we niet beter de overheid zelf kunnen nudgen. Te vaak schiet de overheid immers tekort en beschuldigt ze mensen onterecht van fraude of doet ze te weinig om burgers uit de armoede te halen. Neem het voorbeeld van Mike.

door Albert Jan Kruijer De auteur is actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden.

Maak kennis met Mike. Hij heeft een IQ van 59. Heeft veel moeite met lezen en schrijven. Hij vult zijn belastingformulieren niet altijd op tijd in en heeft geen idee wat de meldingsplicht van de sociale dienst betekent. Maar die sociale dienst verstrekt wel zijn uitkering. En als hij niet aan die plicht voldoet, korten ze hem. Dat is ook gebeurd. Daardoor kon hij zijn huur niet meer betalen, en nu wordt hij binnenkort op straat gezet. Hij gaat dan naar de daklozenopvang. Dat kost de samenleving 40.000 euro per jaar. Zijn huur was 4800 euro per jaar.

Overheden zijn in het leven geroepen om gedrag te beïnvloeden. ‘De mens is de mens een wolf’, zo u wilt, met dank aan Thomas Hobbes. Samen komen we er niet uit zonder de formele macht die we vormgaven in een rechtsstaat. Een rechtsstaat met transparante wetten die voor iedereen in gelijke mate gelden. Wetten bovendien die niet uit de lucht kwamen vallen, maar die een wetgevende macht formuleerde. En die wetgevende macht hebben de burgers bovendien zelf verkozen. Als ze het niet met de wetgevers eens waren, konden ze een andere wetgever kiezen: de grote uitvinding die in de negentiende eeuw gestalte kreeg met de grondwet. Een grondwet die tevens garandeerde dat overheden niet te veel macht kregen. De grondwet drukt klassieke grondrechten uit. Persvrijheid, vrijheid van meningsuiting, noem maar op. De bescherming van de mens tegen de overheid.

De twintigste eeuw was de eeuw van sociale grondrechten. De overheid kon ook iets doen, naast vrijheid garanderen. Bestaanszekerheid bieden, bijvoorbeeld. Huizen. Zorg. Inkomen. Welzijn. Onderwijs. De verzorgingsstaat deed zijn intrede. Naast klassieke grondrechten gaf de overheid ook sociale grondrechten vorm. Een overheid die ons wilde meenemen in de vaart der volkeren. Wat die ‘vaart’ was, regelden we voor een groot deel in de zuilen. De civil society speelde een belangrijke rol. Het poldermodel vierde hoogtij. Maar naarmate we ontkerkelijkten en gemeenschappen

vluchtiger en minder vanzelfsprekend werden, verzorgde de overheid wat ‘we the citizens’ daarvoor onderling regelden (of niet).

De individuele ontplooiing die sinds de jaren zestig hoogtij vierde vrat de zuilen uit. Ieder voor zich en de overheid voor ons allen. Zolang de economie groeide, kon het eraf. Du moment dat er financiële crises ontstonden (jaren zeventig, jaren tachtig, jaren nul) kwam die gedachte direct onder druk te staan. Dan zijn er te veel wao’ers (jaren tachtig) of wordt het pgb misbruikt (recent nog). En dan wil de overheid, die in het leven geroepen is om publieke problemen op te lossen waar burgers onderling niet uitkomen, dat diezelfde burgers minder problemen veroorzaken. Maar het veroorzaken van die problemen is precies de reden waarom de overheid in het leven geroepen werd.

Eigenlijk is het vrij basaal. Mensen veroorzaken publieke problemen. De overheid (de staat) is een uitvinding om dat op te lossen. De overheid is een machtig instrument om gedrag te beïnvloeden. Maar we zijn het niet altijd eens over wat ‘het goede gedrag’ is. Daar komt democratie in het spel. Democratie kunnen we definiëren als instrument om samen te bepalen wat goed gedrag is. Daar zijn we het permanent over oneens, en daarom hebben we checks-and-balances uitgevonden. Of scherper: dat deed John Locke in 1690.

Macht

De vraag wat goed gedrag is, draait om macht. En als die macht niet gecontroleerd wordt, corrupteert die macht. De geschiedenis verhaalt daar uitgebreid over. Dus moet er tegenmacht zijn. Alleenheersers die wetten maken, ze uitvoeren en ze controleren, zijn volstrekt autonoom in het bepalen van wat goed gedrag is. Dus moeten wij de mensen scheiden die wetten maken, uitvoeren en controleren. Daarnaast moet het gedrag van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht controleerbaar zijn. Wetten zijn openbaar. Net als besluiten van de regering. En uitspraken van de rechterlijke macht. We willen weten wie besluit over de beïnvloeding van ons gedrag. Juist omdat we het niet eens zijn over de vraag wat goed gedrag is. Dat is niet altijd efficiënt of effectief. Of kostenbesparend. Maar daar was democratie (en checks-and-balances zijn een substantieel bestanddeel van de definitie van democratie) ook niet voor uitgevonden. Democratie zou je kunnen definiëren als de mogelijkheid om geweldloos en gezaghebbend te kunnen besluiten over de vraag wat goed gedrag is. En dat verloopt nou eenmaal niet altijd efficiënt. Of vaak niet zelfs.

De overheid is toegerust met verschillende instrumenten om gedrag in de goede richting te beïnvloeden. Ten eerste mag de overheid wetten maken. In wetten stollen onze waarden over wat goed gedrag is in normen. Wie zich niet aan die normen houdt, wordt bestraft. Omdat de wet ook het geweldsmonopolie aan de overheid toebedeelt, kan de overheid het handhaven van de wet afdwingen. De overheid kan dwingen op een manier die u en ik niet kunnen toepassen.

Naast de wet heeft de overheid nog een instrument: geld. Vele regelingen vinden uiteindelijk hun vorm in een belasting, bonus of malus – of het nu gaat om het krijgen van kinderen (kinderopvangtoeslag), het kopen van een huis

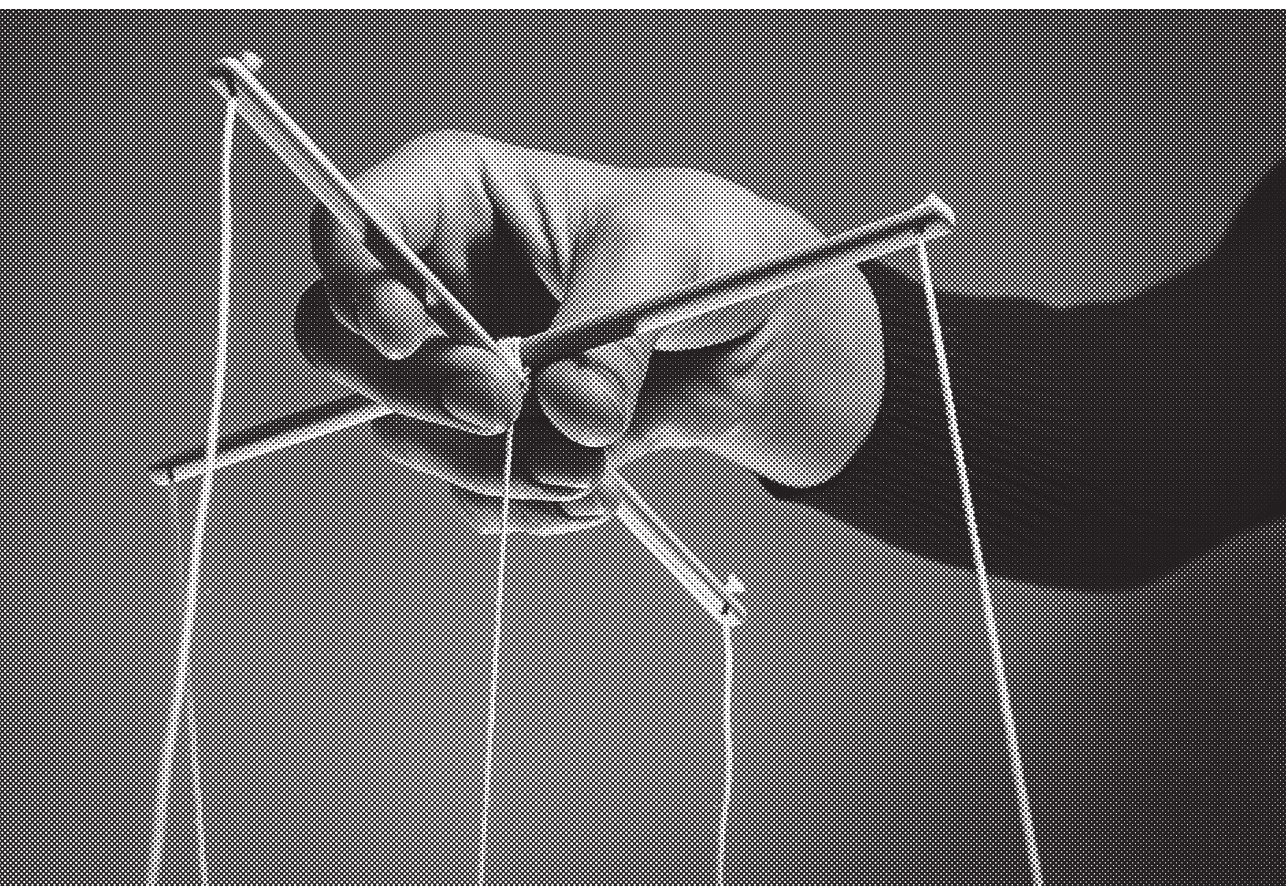
*Over wat goed gedrag is zijn we
het permanent oneens*

(hypotheekrenteaftrek), het huren van een huis (huursubsidie), het verzekeren tegen zorgkosten (zorgtoeslag), of het niet consumeren van zorg (eigen bijdrage). De manier waarop overheden gedrag proberen te beïnvloeden krijgt niet zelden vorm in een financiële prikkel.

Naast wetgeving en geld heeft de overheid nóg een instrument: communicatie. De klassieke Postbus 51 is al sinds 2012 uit de mode, maar voorlichtingscampagnes viëren hoogtij. Niet roken. Niet vet eten. Met je burens praten. Met als hoogtepunt de Burgerschapskalender die het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2009 verstrekke. Op iedere dag van het jaar stond een suggestie die u moest aanzetten tot goed burgerschap.

Wetten, geld en communicatie dus. Vrij heftige instrumenten. Desondanks gedragen we ons blijkbaar nog steeds niet correct. Gedragswetenschappers tonen dat steeds aan. We eten te veel, of te ongezond. We vervuilen de aarde. We gedragen ons crimineel. We plegen fraude. Ondanks wetten, financiële prikkels en voorlichtingscampagnes. Daarmee jagen we elkaar op kosten, wat we als

Bron: iStock



belastingbetalers uiteindelijk niet leuk vinden. Een klassiek publiek probleem. In een nieuw jasje.

Technische instrumenten

Enter the nudge. Het duwtje in de goede richting. De gedragswetenschappen bieden nieuwe inzichten om gedrag te beïnvloeden. Technologie biedt daar voortdurend nieuwe opties voor. Die combinatie stuwt het debat over nudging tot nieuwe hoogten. De klassieke voorbeelden zijn bekend. Slimme interventies om gezond eten te promoten. Camera's in publieke ruimtes (ook als ze niets opnemen) om een gevoel van veiligheid op te roepen. Een reminder van de Belastingdienst.

Dat roept allereerst de vraag op waarom de klassieke instrumenten (geld, wetten, communicatie) niet voldoende zouden zijn. Waarom geen vettaks of strengere handhaving op het niet op tijd betalen van belasting? Dat zou met wetgeving en financiële straffen prima te regelen zijn. Wel zou het tot meer uitvoeringskosten kunnen leiden. Daarnaast zou het betekenen dat de wetgever expliciet een moraal zou moeten vaststellen. En dat is ingewikkeld in een land van koopmannen, dominees en een wegwijnend poldermodel. De moraal ligt immers voor het oprapen in de publieke arena. Is het dan niet handiger om het in de buik van de bureaucratie via een al dan niet technisch duwtje te regelen? Ik bedoel die vraag minder retorisch dan hij klinkt.

Vooral omdat gedragswetenschappers weliswaar bijzondere vorderingen hebben gemaakt als het gaat om het

verklaren en het beïnvloeden van gedrag, maar zich minder uitlaten over de vraag wat goed gedrag is. Juist daarmee worden de instrumenten die we op de gedragswetenschappen baseren technische instrumenten in

plaats van morele interventies. Terwijl het beïnvloeden van gedrag altijd om ethiek gaat. Komt de *nudge* op omdat ethische kwesties te politiek gevoelig zijn geworden en we gedrag liever vanuit de uitvoerende macht regelen? Ik stel de vraag opnieuw. Nu wel retorisch. De donorwet zou het tegendeel bewijzen. Al zouden sommigen de uitwerking daarvan ook als een nudge zien (niets registreren is donor zijn).

Juist daarom is de donorwet zo interessant. Het is een expliciete dwang die transparant en uitgebreid bediscussieerd is en bovendien tot stand gekomen is via een wetgevingsproces. Gedragsbeïnvloeding op basis van een definitie van goed gedrag. Via de manier om goed gedrag te definiëren die we met elkaar hebben afgesproken en wettelijk hebben vastgelegd.

Anti-nudgers zullen zeggen 'maar het gaat niet altijd zo transparant'. Pro-nudgers zullen zeggen: 'Zolang overheden de wet niet overtreden is het goed en in het algemeen belang.' Het debat staat daarmee stil. We willen dat overheden ons gedrag beïnvloeden. En we hebben sociale grondrechten op basis waarvan ze dat mogen doen en klassieke grondrechten die ons daartegen beschermen. Daar kunnen we nog heel lang over discussiëren, maar dat is het wel zo'n beetje.

Daarom wil ik terug naar Mike. Mike is niet zozeer slachtoffer van zijn eigen gedrag, maar van het gedrag van de overheid. De sociale dienst van de stad waar

Omdat ethische kwesties te politiek gevoelig zijn geworden, regelen we gedrag liever vanuit de uitvoerende macht

hij woont kan hem alleen maar zien als fraudeur. Dat hij niet kan lezen, het woord ‘meldingsplicht’ niet begrijpt en getallen niet begrijpt, doet niet ter zake. Ieder probleem is voor de gestandaardiseerde bureaucratie een gedragsprobleem. Het ligt aan Mike. Mike fraudeert. Onzin natuurlijk. Je zou kunnen zeggen dat Mike een fout maakt. Of het niet begrijpt. Maar aan fraude zou toch enige mate van wilsbekwaamheid ten grondslag moeten liggen. Mike begrijpt niet eens dat hij ook in bezwaar kan gaan. Wel krijgt hij een fraudevordering en belandt hij op straat. Voor Mike en zijn lotgenoten betekent dat in veel gevallen dat degenen die dat oordeel vellen zijn gedrag niet eens hebben kunnen beoordelen. Laat staan de vraag of hij daarvoor verantwoordelijk is.

Gedrag overheden

Dat brengt me op het gedrag van overheden. De Belastingdienst schendt de beslagvrije voet voor mensen met schulden, terwijl dat niet mag. Steden weigeren daklozen in de opvang omdat ze geen ‘stadseigen’ dakloze zijn, terwijl jurisprudentie uit 2016 dat al verbodt. Veel mensen komen met schulden bij wijkteams, waarna ze zonder beschikking weer weglopen met de mededeling dat ze niet in de schuldhulpverlening kunnen.

2,5 miljoen volwassen Nederlanders hebben moeite met lezen of schrijven en kunnen geen getallen lezen en hebben moeite met ICT. De overheid communiceert massaal in het Nederlands met vluchtelingen en statushouders. Dat leidt niet zelden tot schrijnende en onverwachte effecten.

Kunnen we het gedrag van de overheid daarom niet centraal stellen in het nudgingdebat? Oftewel: kunnen we de overheid *nudgen*? Als we algoritmen kunnen ontwikkelen om bijstandsfraude hard aan te pakken, kunnen we dan ook geen algoritmen ontwikkelen om mensen die onterecht van fraude worden beschuldigd te compenseren – of die beschuldigingen te voorkomen? Als we mensen verwijten dat ze te laat hun belastingaangifte doen, kunnen we de Belastingdienst dan niet prikkelen om te stoppen met het schenden van de beslagvrije voet? Als het CJIB een boete voor een onverzekerde scooter zo hoog laat oplopen dat een moeder die net bevallen is gegijzeld wordt (gevangenis) en niet voor haar kind kan zorgen, die daardoor naar crisisspleegzorg moet (tien keer zo duur als de boete); kunnen we dat niet nudgen? Kunnen we geen nudge ontwikkelen die overheden aanspoort om mensen automatisch voorzieningen te bieden waarvan ze zelf niet wisten dat ze daar recht op hadden? Met meer dan 1 miljoen mensen die onder de armoedegrens leven in Nederland, lijkt dat geen overbodige luxe.

Dat technologie en de voortgang van de gedragswetenschappen de klassieke overheidsinstrumenten bevragen, lijkt me uitstekend. Zolang die instrumenten binnen de wet blijven, ben ik democraat. Maar ik zou de *gedragsvraag* op overheden willen projecteren. Verbeter de wereld en begin bij jezelf. Om het nudgingdebat verder te helpen. En, belangrijker, om Mike en de zijnen verder te helpen.