

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

Nudging: tijd voor de volgende stap

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.

door Will Tiemeijer De auteur werkt als onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij is een van de auteurs van de WRR-rapporten *Met kennis van gedrag beleid maken* en *Weten is nog geen doen*.

Dit jaar mogen we het tienjarig jubileum van het begrip ‘nudging’ vieren. In die tien jaar is nudging groot geworden. Misschien wel té groot. Het begrip wordt te pas maar ook vaak te onpas erbij gehaald, en ambtenaren, academici en opiniemakers grijpen niet zelden het onderwerp dankbaar aan om nog eens hun favoriete boodschappen de wereld in te slingeren. Daarom kan het geen kwaad om uiteen te rafelen waarover nudging nu eigenlijk gaat, en de zaken terug te brengen naar de juiste proporties.

Strikt genomen is nudging niet meer dan een sturingsinstrument, te onderscheiden van geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie. De drie belangrijkste vormen van nudging zijn beïnvloeding via de keuzearchitectuur van formulieren en websites, beïnvloeding via inrichting van de fysieke omgeving, en beïnvloeding via sociale normen. De laatste jaren is het begrip overigens aan inflatie onderhevig. Nogal wat initiatieven die worden opgevoerd als nudging zou ik eerder scharen onder communicatie, zoals duidelijkere energielabels of overtuigendere brieven aan burgers.

Nudging heeft inmiddels vaste voet aan de grond gekregen, zo laten de bijdragen in deze CDV zien. Er wordt driftig geëxperimenteerd. Een van de fraaiste voorbeelden is een kleine maar betekenisvolle wijziging op de website van DUO, de organisatie die de studiefinanciering regelt. Het verwijderen van de keuzeoptie ‘maximaal’ leidde tot een flinke afname in het aantal studenten dat kiest voor het maximale leenbedrag, en dus tot een afname van de schuldenopbouw. Een ander voorbeeld van succesvolle toepassing van gedragsinzichten is het communicatiemateriaal waarmee jongeren worden aangespoord om uit eigen beweging hun ID te tonen wanneer ze alcohol of tabak willen kopen.¹ Op lokaal niveau wordt onder meer geëxperimenteerd met nudges om te bevorderen dat mensen hun vuilnis in de vuilnisbak gooien in plaats van op straat.

De inbreng van gedragsexperts

Afgaande op hoe mensen het begrip ‘nudging’ hanteren, is het echter uitgegroeid tot een pars pro toto voor een breder gedachtegoed. ‘Nudging’ verwijst dan naar het inzicht dat mensen geen homo economicus zijn, maar beperkt rationeel en beperkt wilskrachtig, en naar de opvatting dat overheidsbeleid daarmee rekening zou moeten houden. Daar is veel voor te zeggen. Want hoe lovenswaardig de huidige initiatieven ook zijn, ze richten zich bijna allemaal op de uitvoering. De gedragsexperts komen pas in beeld als de beleidsmakers klaar zijn. Dat is niet zelden te laat. Als beleid is gebaseerd op fundamenteel verkeerde assumpties over de capaciteiten en drijfveren van mensen, kun je nudgen tot je een ons weegt, maar is het dweilen met de kraan open.

Een klassiek voorbeeld van hoe het kan misgaan, was de liberalisering van de taximarkt eind jaren negentig. Een belangrijke oorzaak van dit fiasco was dat mensen in de praktijk toch minder ‘rationeel’ een taxi bleken te kiezen dan vooraf was verondersteld. Een recenter voorbeeld is de, inmiddels aangepaste, wet om fraude met uitkeringen op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tegen te gaan. In deze wet werd elke fout of onvolkomenheid bij het doorgeven van informatie geïnterpreteerd als fraude en navenant bestraft. De resultaten waren niet mals. ‘Fraudewet pakt goedwillende burgers aan als criminelen’, concludeerde de Nationale ombudsman. De meeste mensen zijn volgens de Nationale ombudsman

geen calculerende fraudeurs. ‘Het gaat om mensen die zich vergissen, mensen die niet kunnen bewijzen dat de uitvoeringsorganisatie een fout heeft gemaakt, mensen die iets verkeerd begrepen hebben, mensen die nog niet

Een klassiek voorbeeld van hoe het mis kan gaan, was de liberalisering van de taximarkt eind jaren negentig

over de juiste informatie beschikten, mensen die een paar dagen te laat zijn door omstandigheden; allemaal worden ze zwaar beboet ingevolge de Fraudewet. Het leidt tot onzekerheid en tot wantrouwen richting de overheid.²

Had deze ellende voorkomen kunnen worden? Wellicht. Als in de fase van de beleidsvorming gedragsdeskundigen waren betrokken, hadden deze erop kunnen wijzen dat het wetsvoorstel was gebaseerd op volstrekt ongefundeerde veronderstellingen over het gedrag van de doelgroep. In het recente WRR-advies *Weten is nog geen doen* hebben wij betoogd dat meer aandacht voor de feitelijke drijfveren en vermogens van mensen kan bijdragen aan effectiever én legitiemer beleid.³ Maar waar gedragsexperts inmiddels een vaste plek aan tafel hebben bij de uitvoering, valt er op het gebied van de beleidsvorming nog veel te winnen. Dat is een opgave voor de volgende tien jaar.

Kritiek

Dan de normatieve kant van de zaak. De term ‘nudging’ roept ook weerstand op. Volgens critici is nudging helemaal niet zo onschuldig. Zij zien wel degelijk gevaren. Nudging kan ontaarden in manipulatie, en nudging kan de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van mensen ondermijnen. Meer algemeen is de vraag

of de overheid überhaupt wel zo sterk moet inzetten op gedragssturing en responsabilisering van burgers.

Hoe moeten we die kritiek beoordelen? Mijn eerste reactie is dat, gezien hoe de praktijk zich de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld, nudging wél onschuldig is (in ieder geval in Nederland). Eerder heeft de WRR in zijn rapport *Met kennis van gedrag beleid maken* geconcludeerd dat er geen wezenlijke bezwaren zijn tegen nudging, mits er open kaart wordt gespeeld en men zich houdt aan de principes van rechtsstatelijkheid.⁴ Ik ben nog geen overheidsmedewerker tegengekomen die het hiermee oneens is, en die welbewust dingen doet die haaks staan op deze voorwaarden. En zoals ook deze CDV-bundel laat zien, zijn de nudges waarmee nu wordt geëxperimenteerd toch echt goedaardig.⁵ Wat is er nu tegen een nudge die studenten prikkelt om beter na te denken over hoeveel geld ze willen lenen, die jongeren stimuleert uit eigen beweging hun ID aan kassamedewerkers te tonen, of die bevordert dat troep in de vuilnisbak belandt in plaats van op straat? Veel mensen hebben weinig problemen met dergelijke nudges. Tien jaar geleden was nog onbekend hoe burgers over nudging dachten, maar inmiddels zijn diverse onderzoeken gedaan waaruit een vrij groot draagvlak blijkt.⁶ En voor wie vreest voor uitholling van de keuzevaardigheid: deze nudges bestrijken slechts een fractie van alle levensdomeinen waarop mensen steeds weer keuzes moeten maken. Er blijven meer dan genoeg gelegenheden over om het vermogen tot zelfstandig en verantwoord kiezen te trainen. Gezien alle

klachten over keuzestress wellicht zelfs meer dan mensen lief is ... Kortom, de soep wordt veel minder heet gegeten dan door sommigen werd gevreesd.

Fundamenteler is de kritiek dat de overheid zich überhaupt niet (of in ieder geval minder) moet inlaten met gedragsbeïnvloeding. Dit is echter een ideologische stellingname, die evenzeer geldt voor andere vormen van overheidsbemoeienis en sturing. Nudging fungeert hier vooral als aanleiding om het debat weer eens te voeren. Daarbij worden grote woorden als ‘paternalisme’, ‘betutteling’, ‘disciplineren’, ‘dressering’ en zelfs ‘totalitaire verleiding’ niet geschuwd. De argeloze gedragsexpert in overheidsdienst die oprecht dacht dat hij goed bezig was, staat er soms wat beduusd bij, zich wellicht niet realiserend dat hij zo gevaarlijk bezig was.

De nudges waarmee nu wordt geëxperimenteerd zijn toch echt goedaardig

ALCOHOL EN TABAK KOPEN:

**NOG GEEN 20 JAAR?
LAAT JE LEGITIMATIE ZIEN!**



WIJ VERKOPEN GEEN ALCOHOL EN TABAK AAN KLANTEN JONGER DAN 16.

Weerwoord

Laat ik enig weerwoord bieden aan dit retorisch geweld. Ten eerste: critici stellen vaak dat de overheid onmogelijk kan weten welke gedragsoptie voor een individu ‘het best’ is. En zelfs als de overheid dat wél zou weten, dan nog is nudging alleen legitiem wanneer het ten goede komt aan de individuele autonomie.

Ik ben maar matig onder de indruk van deze kritiek. Zij snijdt een klein beetje hout als het gaat om zaken als een gezondere leefstijl en prudente financiële planning. Wat hier ‘het best’ is, wordt sterk bepaald door persoonlijke omstandigheden en preferenties, en die zijn voor de overheid inderdaad lastig kenbaar. Maar autonomie is een onbruikbaar criterium in deze discussie. Het hangt sterk af van wat je onder ‘autonomie’ verstaat.⁷ Bovendien: wat goed is voor de autonomie op de korte termijn, is vaak slecht voor de autonomie op de lange termijn, en omgekeerd. Roken, drinken en eten zo veel als je wilt, zonder enige betutteling, stigmatisering of schuldgevoel, is wellicht goed voor de autonomie in het hier en nu, maar kan de autonomie op de lange termijn ernstig schaden. Met een beroep op autonomie kun je dus zowel een pleidooi tegen als vóór nudging houden.

Dat neemt niet weg dat de vraag terecht is in hoeverre nudging op deze domeinen wenselijk en noodzakelijk is. Maar dan vooral vanwege de neerslag van de kosten. Hoewel een ongezonde leefstijl en een gebrekkige financiële planning op termijn kunnen leiden tot maatschappelijke kosten, is het toch vooral het individu zelf

dat hiervan de nadelen zal ondervinden. De noodzaak van gedragsbeïnvloeding is hier dus relatief gering.

Dat ligt anders als het gaat om zaken als het naleven van belastingregels, gedrag in het

Met een beroep op autonomie kun je zowel een pleidooi tegen als vóór nudging houden

verkeer, of gedrag met gevolgen voor milieu. Hier zijn onverantwoorde keuzes een vorm van freeriden waarbij vooral anderen worden opgezadeld met de kwalijke gevolgen. Daarom is ook democratisch besloten dat op deze gebieden bepaalde gedragingen niet mogen, of op zijn minst ontmoedigd moeten worden. Hier snijdt de eerdergenoemde kritiek geen hout. Hier is helemaal niet relevant welk gedrag voor het betreffende individu ‘het best’ is, en hier vormt individuele autonomie – hoe ook gedefinieerd – helemaal geen overweging. Het gaat erom dat het verkeer veilig is en blijft, dat belastingverplichtingen worden nagekomen, en dat het milieu zo veel mogelijk wordt gespaard, zowel voor onszelf als voor toekomstige generaties. Politiek en beleid hebben ook tot opdracht om zorg te dragen voor de ‘gedeelde wereld’. Als nudging daarbij kan helpen, en dat binnen de vereisten van transparantie en rechtsstatelijkheid gebeurt, moet de overheid dat vooral niet nalaten.

Ten tweede: critici richten hun pijlen vaak op ‘de overheid’ of ‘de staat’, alsof die een zelfstandige actor is met een eigen agenda, die eruit zou bestaan dat ‘de burger’ geciviliseerd en gedisciplineerd moet worden. Dat is nogal verhullend. Want wie gaan er schuil achter deze abstracties? De overheid c.q. de staat is inhoudelijk leeg. Zij voeren formeel slechts de wil uit van de meerderheid van (de vertegenwoordigers van) de burgers. Uiteindelijk is het dus niet ‘de staat’ die burgers wil responsabiliseren; het gaat om burgers die *elkaar* willen responsabiliseren. Het is niet ‘de staat’ die wil dat mensen minder hard door de wijk scheuren, netjes

belasting betalen en letten op hun CO₂-voetafdruk; het zijn burgers zoals ik en miljoenen anderen die dat willen, en die daarom hebben gestemd op partijen die dat ook nastreven. En als nudging daarbij kan helpen, dan graag. Sommige critici van nudging verheffen al te gemakkelijk hun particuliere opvattingen, idealen en zorgen tot de maat aller dingen, en zien over het hoofd dat deze opvattingen, idealen en zorgen door lang niet al hun medeburgers worden gedeeld. Hoe ver de overheid mag of moet gaan in haar gedragssturing, wordt niet alleen bepaald door de vereisten van rechtsstatelijkheid, maar ook door de imperatieven van de democratie.

Pick your battles

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.⁸ 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. De komende jaren zou meer geïnvesteerd moeten worden in aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten in de fase van beleidsvorming.

Op het normatieve vlak is er nauwelijks reden tot zorg. Natuurlijk is het altijd belangrijk om de vinger aan de pols te houden, maar voor wie werkelijk beducht is voor manipulatie, luidt mijn advies: *pick your battles*. Een andere les van de afgelopen tien jaar is namelijk dat het werkelijke gevaar niet komt van de Nederlandse overheid, maar van digitale giganten als Google en Facebook.⁹ Deze partijen zijn inmiddels veel verder doorgedrongen in ons leven en gaan veel verder in hun beïnvloeding dan de overheid – en zij kunnen níet democratisch ter verantwoording worden geroepen.

Het werkelijke gevaar komt niet van de Nederlandse overheid maar van digitale giganten als Google en Facebook

1 Zie de bijdrage van Bikker in deze cdv.

2 ‘Ombudsman: Fraudewet pakt goedwillende burgers aan als criminelen’, website de Nationale ombudsman, 4 december 2014. Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2014/ombudsman-fraudewet-pakt-goedwillende-burgers-aan-als-criminelen>

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR, 2017.

4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

5 Er is één uitzondering: de omkering van de default bij orgaandonatie. Dit valt niet onder de categorie ‘onschuldige nudges’, maar het valt ook moeilijk vol te houden dat het om een ‘stiekeme’ nudge gaat,

bedisseld door technocraten achter de schermen. Het feit dat te weinig mensen bereid waren te tekenen om een correctief referendum hierover te organiseren, doet ook vermoeden dat er behoorlijk draagvlak voor deze nudge bestaat.

6 Cass R. Sunstein, Lucia A. Reisch en Julius Rauber, ‘A world-wide consensus on nudging? Not quite, but almost’, *Regulation & Governance* 12 (2018), nr. 1, pp. 3-22.

7 Zie de bijdrage van De Ridder in deze cdv.

8 Zie Joram Feitsma, ‘The behavioural state. Critical observations on technocracy and psychocracy’, *Policy Sciences* (18 juni 2018), pp. 1-24. Zie <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9325-5>

9 Zie ook de bijdrage van Jacquemard en Van Est in deze cdv.