



# Leuker kunnen we het niet maken... maar we kunnen wel nudgen?

Een verkennend kwalitatief onderzoek naar transparantie over en acceptatie van nudging door de Nederlandse Belastingdienst.

*Masterscriptie*

Master: Communicatie, Beleid en Management

Universiteit Utrecht | Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Student: M.W. (Maartje) ter Horst  
3364690

[m.w.terhorst@students.uu.nl](mailto:m.w.terhorst@students.uu.nl)

Begeleider: prof. dr. E.F. Loos

Tweede lezer: dr. M.H. Winnubst

## Voorwoord

Toen ik in 2008 Literatuurwetenschap ging studeren aan de Universiteit Utrecht kon ik nog niet vermoeden dat ik uiteindelijk zeven jaar later mijn studententijd zou afsluiten als Bestuurs- en Organisatiewetenschapper. Het afgelopen jaar waarin ik de master Communicatie, Beleid en Management heb gevolgd, was een leerzaam jaar waarin ik niet alleen mijn academische, maar ook praktische vaardigheden heb kunnen uitbreiden en aanscherpen. Het laatste half jaar waarin ik mij op deze masterscriptie heb gestort, was eveneens leerzaam, maar ook zeker een uitdaging. Ik vond het niet altijd gemakkelijk om alleen op mijzelf en mijn discipline aangewezen te zijn, maar het is gelukt. Deze masterscriptie is afgerond en het eindproduct ligt hier nu voor u.

Ik wil graag een paar mensen bedanken zonder wie de totstandkoming van deze scriptie heel lastig was geweest. Allereerst prof. dr. Albert Meijer, dankzij wie ik in contact kon komen met de juiste mensen binnen de Belastingdienst. Manon de Groot en Rex Arendsen voor hun behulpzaamheid tijdens het opstarten van mijn scriptieonderzoek. Dana Schreur voor de tijd die ze heeft gestoken in het beantwoorden van mijn vragen en het zoeken en vinden van de documenten waar ik haar om vroeg. Paul Geertzen voor het aanleveren van de brieven die ik nodig had voor het samenstellen van het stimulusmateriaal voor de interviewronde met belastingplichtigen. En Harrie van Rooij, Dick Geurts, Manon de Groot, Dana Schreur, Eric van de Zeyst, Lion Heijmans en Paul Geertzen voor hun openheid tijdens de interviews die ik met hen mocht houden.

Mijn begeleider, prof. dr. Eugène Loos, wil ik graag bedanken voor al zijn feedback en het meedenken tijdens dit scriptietraject. Ik heb zijn begeleiding als zeer prettig ervaren. Zijn razendsnelle reacties op mijn e-mails, enthousiasme over het onderwerp ‘nudging’, de altijd aanwezige mogelijkheid om een afspraak te maken en de ontspannen manier waarop hij met mijn flexibele deadlines omging; ik heb het allemaal erg gewaardeerd. Ook mijn tweede lezer, dr. Madeline Winnubst, wil ik bedanken voor de tijd die zij in het lezen van deze scriptie heeft gestoken.

Als je een half jaar zelfstandig onderzoek doet, ligt het gevaar op de loer dat je vereenzaamt en in een sociaal isolement terechtkomt. Dankzij Cecile, Mirthe, Mirjam en Rieneke – met wie ik in wisselende samenstellingen mijn dagen sleet in de universiteitsbibliotheek of op de USBO – is dit gelukkig niet gebeurd.

Daarnaast wil ik heel graag nog een aantal mensen in de privésfeer bedanken. Allereerst alle familie, vrienden en burens die als respondenten wilden optreden in mijn tweede interviewronde. Zonder jullie flexibiliteit en behulpzaamheid was ik een stuk langer bezig geweest, dus: ontzettend bedankt! Daarnaast was er tijdens het afgelopen half jaar ontspanning natuurlijk ook ontzettend belangrijk. Daarom wil ik mijn zus, Annelot, bedanken. Ze studeert sinds dit collegejaar in Utrecht en met haar heb ik de afgelopen tijd menig uur al hardlopend, filmkijkend en/of etend doorgebracht. En tussen alle scriptiezaken door hebben we zelfs voor het eerst in ons leven getraind voor en meegedaan aan een heuse sportwedstrijd (5 kilometer hardlopen tijdens de Ladiesrun in Utrecht, jazekeer); dus niet alleen op het studievlak zijn de afgelopen maanden grenzen verlegd. Ook wil ik graag mijn vrienden en familieleden bedanken dankzij wie ik tijdens (verrassings-)feestjes, festivals en etentjes de energie kreeg om met mijn scriptie bezig te blijven. Daarnaast wil ik ook graag mijn ouders bedanken. Zij hebben er altijd in geloofd dat ik het punt zou bereiken waar ik nu ben aanbeland. En dat geldt ook voor mijn lieve Rutger. Dank je wel voor je onvoorwaardelijke steun, het meelesen, je adviezen tijdens het schrijven van deze scriptie en bovenal voor alle ‘leuke dingen’ die we ondanks de scriptie zijn blijven doen.

Veel leesplezier!

Maartje ter Horst  
Utrecht, juli 2015



## Samenvatting

Het concept ‘nudging’ werd in 2008 geïntroduceerd door de gedragseconomen Richard Thaler en Cass Sunstein in hun boek *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. Nudges zijn interventies die gebaseerd zijn op gedragswetenschappelijke inzichten en die pogen menselijk gedrag op een voorspelbare wijze te beïnvloeden. Uit onderzoeken in dit wetenschapsveld blijkt dat mensen niet zo rationeel zijn als lang werd gedacht en dat keuzes vaak onbewust worden gestuurd door ogenschijnlijk onbelangrijke details (Thaler en Sunstein, 2009).

Sinds het verschijnen van het boek van Thaler en Sunstein zijn overheden overal ter wereld aan de slag gegaan met nudging. Ook de Nederlandse overheid is geïnteresseerd in nudging en in 2014 verschenen maar liefst vier rapporten van adviesorganen (waaronder de WRR en de RMO) over de mogelijkheden en beperkingen van ‘nudging door de overheid’. Uit deze rapporten en uit de discussies die op de opiniepagina’s van de grote dagbladen worden gevoerd, blijkt dat nudging door de overheid geen onomstreden onderwerp is. De voorstanders vinden dat de overheid nudging in mag zetten, omdat keuzevrijheid blijft bestaan (het is een duwtje zonder dwang). De tegenstanders vinden daarentegen dat de overheid niet op deze manier met haar burgers om mag gaan; burgers moeten bewust hun eigen keuzes maken en de overheid moet zich verre houden van het beïnvloeden van onbewust gedrag. Uit de discussie komt naar voren dat, als de overheid al met nudging aan de slag gaat, zij hierover in ieder geval transparant moet zijn.

Uit onder andere de Belastingdienst Kennisagenda en het Middellangetermijnplan 2014-2017 blijkt dat ook de Belastingdienst nudging op haar agenda heeft staan, maar wat de stand van zaken met betrekking tot nudging precies is (welke nudges worden waar en op basis van welke inzichten ingezet en op welke schaal wordt er geëxperimenteerd?) blijft onduidelijk. Ook blijft onduidelijk hoe de Belastingdienst omgaat met de transparantie-eis en of er vanuit de Belastingdienst aandacht is voor de acceptatie van nudging door belastingplichtigen.

In dit explorerende kwalitatieve onderzoek is door middel van een literatuuronderzoek (1), interviews met medewerkers van de Belastingdienst (2), een interview met hoogleraar Belastingrecht Koos Boer (3) en korte interviews met twintig belastingplichtigen (4) uitgezocht wat de stand van zaken is met betrekking tot nudging door de Nederlandse Belastingdienst (1, 2 en 3), hoe er van binnenuit (2) en van buitenaf (3 en 4) wordt aangekeken tegen de transparantie-eis en welke tendensen te vinden zijn in hoe geaccepteerd men, zowel van binnenuit (2) als van buitenaf (3 en 4), nudging door de Belastingdienst vindt. Ook is het publieke debat over nudging door de overheid in beeld gebracht aan de hand van rapporten van adviesorganen (de WRR en de RMO) en opinieartikelen in de landelijke dagbladen. Uit een vergelijking van tax nudging-onderzoeken blijkt daarnaast dat er met twee typen nudges veel wordt geëxperimenteerd (de sociale norm-nudge en nudges die inzetten op het persoonlijker maken van de communicatie met belastingplichtigen), terwijl er verschil zou kunnen zijn in de mate waarin deze nudges worden geaccepteerd. Twintig belastingplichtigen kregen een brief van de Belastingdienst voorgelegd welke was voorzien van een nudge. De helft van de respondenten kreeg een post-it-nudge (de brief was persoonlijker gemaakt door middel van een handgeschreven post-it) voorgelegd en de andere helft een sociale norm-nudge. Tijdens de korte interviews die werden gehouden nadat de respondenten de aan hen voorgelegde brief hadden gelezen, werd gekeken of de ene nudge (post-it-nudge) meer weerstand op zou roepen dan de andere nudge (sociale norm-nudge in de vorm van een zin die is toegevoegd aan dezelfde brief maar dan zonder de post-it). Ook werd hen gevraagd hoe ze dachten over transparantie over en acceptatie van nudging door de Belastingdienst.

Uit de interviews met de belastingplichtigen bleek dat meer dan de helft van de respondenten (veertien van de twintig) positief tegenover het inzetten van nudges door de Belastingdienst staat. Ze menen dat - als een nudge zijn effectiviteit heeft bewezen in een onderzoek - de inzet ervan gelegitimeerd is. De meningen van de respondenten over de manier waarop de Belastingdienst transparant zou moeten of kunnen zijn over de inzet van nudging lopen uiteen. Ongeveer de helft van de respondenten is vóór transparantie en de andere helft is tegen. Voorstanders denken dat transparantie van de zijde van de Belastingdienst onder andere voorkomt dat belastingplichtigen nudging gaan beschouwen als manipulatie. Tegenstanders denken onder andere dat transparantie over nudging door de Belastingdienst ‘onnodige’ discussies zou kunnen opleveren. Er werd door de respondenten niet opvallend verschillend gereageerd op de sociale norm-nudge of de post-it-nudge. De respondenten die de post-it-nudge kregen voorgelegd vonden wel dat de informele post-it niet zo goed paste bij

het formele imago van de Belastingdienst, maar de acceptatie van beide nudges bleek zich tijdens de interviews op een vergelijkbaar niveau te bevinden.

Uit dit scriptieonderzoek is gebleken dat nudging door de Belastingdienst zich nog in de kinderschoenen bevindt. Er wordt weliswaar op relatief kleine schaal geëxperimenteerd, maar het structureel inzetten van nudging is nog toekomstmuziek. Over de transparantie-eis wordt binnen de Belastingdienst nog maar weinig nagedacht en ook het onderzoeken van hoe geaccepteerd belastingplichtigen de inzet van nudges door de Belastingdienst vinden, staat niet hoog op de agenda.

Nudging lijkt, afgaande op de (inter)nationale nudging-onderzoeken, veel potentie te hebben voor de Nederlandse Belastingdienst. Experimenteren om de effectiviteit van bepaalde nudges in een bepaalde context te kunnen vaststellen, wordt zowel door de adviesorganen (WRR en RMO) als de medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar belastingrecht Koos Boer als noodzakelijk gezien. Uit dit scriptieonderzoek blijkt dat de thema's transparantie en acceptatie nauw verweven zouden met de zoektocht naar effectieve nudges. Het lijkt daarom raadzaam dat de Belastingdienst meer aandacht schenkt aan deze thema's. Te weinig transparantie zou immers het imago van de Belastingdienst kunnen schaden als belastingplichtigen het gevoel krijgen dat ze met behulp van nudging door de Belastingdienst worden gemanipuleerd. En het zou zonde zijn als nudging een duwtje in de verkeerde richting wordt.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Introductie op het onderwerp: nudging en de Nederlandse Belastingdienst .....	7
1.2 Aanleiding .....	8
1.3 Relevantie van het onderzoek .....	9
1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	10
1.5 Leeswijzer .....	11
<b>Hoofdstuk 2. Methoden</b> .....	<b>12</b>
2.1 Aard van het onderzoek .....	12
2.2 Literatuuronderzoek .....	12
2.3 Eerste interviewronde - medewerkers Belastingdienst en hoogleraar Koos Boer .....	14
2.3.1 <i>Dataverzameling</i> .....	14
2.3.2 <i>Dataverwerking: transcriberen en coderen</i> .....	14
2.4 Tweede interviewronde - belastingplichtigen .....	15
2.4.1 <i>Het stimulusmateriaal</i> .....	15
2.4.2 <i>Dataverzameling</i> .....	16
2.4.3 <i>Dataverwerking</i> .....	18
2.5 Validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid .....	18
<b>Hoofdstuk 3. Literatuuronderzoek</b> .....	<b>20</b>
3.1 Nudging .....	20
3.1.1 <i>Herkomst: van homo economicus naar homo sapiens</i> .....	20
3.1.2 <i>Definitie</i> .....	22
3.1.3 <i>Keuzearchitectuur en libertair paternalisme</i> .....	23
3.1.4 <i>Nudging: van theorie naar praktijk</i> .....	23
3.2 Tax nudging: duwtjes van de Belastingdienst .....	24
3.3 Nudging door de overheid: de meningen zijn verdeeld .....	30
3.3.1 <i>Nudging door de overheid: argumenten voor en tegen in adviesrapporten</i> .....	31
3.3.2 <i>Nudging door de overheid: argumenten voor en tegen in Nederlandse kranten</i> .....	34
3.4 Nudging en transparantie: hoe transparant is de Belastingdienst? .....	40
3.4.1 <i>Interview met directeur Hans Blokpoel</i> .....	40
3.4.2 <i>Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017</i> .....	42
3.4.3 <i>Belastingdienst Kennisagenda 2014</i> .....	42
3.4.4 <i>Interview met het Team Gedragsverandering</i> .....	43
3.4.5 <i>Leuker kunnen we het niet maken, maar we kunnen wel nudgen?</i> .....	45
<b>Hoofdstuk 4. Resultaten</b> .....	<b>46</b>
4.1 Resultaten eerste interviewronde: medewerkers Belastingdienst .....	46
4.1.1 <i>Stand van zaken: nudging door de Belastingdienst</i> .....	46
4.1.2 <i>Transparantie: hoe wordt er aangekeken tegen de transparantie-eis van de WRR en de RMO en op welke manier kan er volgens de medewerkers gehoor aan worden gegeven?</i> .....	49
4.1.3 <i>Acceptatie: mag en kan de Belastingdienst nudgen?</i> .....	51
4.2 Resultaten eerste interviewronde: hoogleraar Koos Boer .....	52
4.2.1 <i>Stand van zaken: nudging door de Belastingdienst</i> .....	52
4.2.2 <i>Transparantie: hoe wordt er aangekeken tegen de transparantie-eis van de WRR en de RMO en op welke manier kan er volgens de medewerkers gehoor aan worden gegeven?</i> .....	52
4.2.3 <i>Acceptatie: mag en kan de Belastingdienst nudgen?</i> .....	52
4.3 Resultaten tweede interviewronde: belastingplichtigen .....	53
4.3.1 <i>Brief met sociale norm-nudge</i> .....	53

4.3.2 Brief met post-it-nudge.....	56
4.3.3 Vergelijking reacties: sociale norm-nudge vs. post-it-nudge .....	58
<b>Hoofdstuk 5. Conclusie .....</b>	<b>59</b>
<b>Hoofdstuk 6. Discussie.....</b>	<b>64</b>
6.1 Transformatie scriptieonderzoek .....	64
6.2 Beperkingen scriptieonderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	64
<b>Literatuur .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>72</b>
Bijlage 1. Schematische weergave van dit scriptieonderzoek .....	72
Bijlage 2. Overzicht respondenten eerste interviewronde .....	73
Bijlage 3. Vragenlijst interviews eerste interviewronde .....	74
Bijlage 4. Codeboom interviews eerste interviewronde .....	76
Bijlage 5. Voorbeelden van open naar axiaal coderen .....	77
Bijlage 6. Stimulusmateriaal tweede interviewronde: twee brieven van de Belastingdienst.....	78
Bijlage 7. Overzicht respondenten tweede interviewronde .....	80

## Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit scriptieonderzoek geïntroduceerd (1.1), de aanleiding (1.2) en de relevantie (1.3) beschreven en de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen (1.4) besproken.

### 1.1 Introductie op het onderwerp: nudging en de Nederlandse Belastingdienst

In dit exploratieve scriptieonderzoek wordt gekeken naar het concept ‘nudging’ binnen de context van de Nederlandse Belastingdienst. Nudging houdt in dat de context rondom een keuze zo wordt ingericht dat het voor degene die de keuze moet maken aantrekkelijk(er) wordt om voor één bepaalde optie te gaan (Thaler en Sunstein, 2009). De persoon in kwestie krijgt door bewust gecreëerde omstandigheden rondom het keuzemoment bij wijze van spreken een 'duwtje in de goede richting'.

Het ontwerpen van een ‘nudge’ is een kwestie van het ontwerpen van ‘keuzearchitectuur’: de context waarin een keuze wordt gemaakt (Thaler en Sunstein, 2009). Hierbij wordt gebruikgemaakt van inzichten uit de gedragswetenschappen. Thaler en Sunstein (2009) beschrijven in hun boek *Nudge* dat er lang werd gedacht dat de mens een rationeel wezen is dat zijn keuzes maakt op basis van een weloverwogen analyse van de (voor- en nadelen van de) verschillende opties; de zogenoemde homo economicus. Maar volgens de twee wetenschappers is niets minder waar. De mens is vaak irrationeel, emotioneel, of soms zelfs lui en maakt regelmatig keuzes die (op lange termijn) verkeerd uitpakken. Zo hebben mensen volgens Thaler en Sunstein een voorkeur voor de status quo, een afkeer van verlies, kiezen ze doorgaans de weg van de minste weerstand, kiezen ze vaak gedachteloos en letten ze erg op wat anderen doen en conformeren ze zich daaraan. Als je als bedrijf of overheidsinstantie rekening houdt met deze realistische kijk op de mens, dan kun je gedrag voorspellen. En belangrijker nog: dan kun je sturen op het gedrag dat volgens jou gewenst is.

In het buitenland is er veel onderzoek gedaan naar nudging binnen de context van belastingdiensten. Hoewel het woord ‘nudge’ in deze onderzoeken niet altijd wordt gebruikt, kunnen we met de kennis van nu stellen dat er in deze onderzoeken gebruik wordt gemaakt van nudging. (Grootschalige) Nederlandse onderzoeken naar nudging door de Nederlandse Belastingdienst zijn er (naar het schijnt) echter niet. De Nederlandse Belastingdienst heeft inmiddels wel een Team Gedragsverandering en er wordt in communicatie naar belastingplichtigen toe gebruik gemaakt van gedragswetenschappelijke inzichten (Rusman en De Jong, 2015; hier zal in hoofdstuk 3 verder op worden ingegaan).

In 2013 en 2014 is in Nederland een aantal rapporten van overheidsadviesorganen (RMO, WRR, Rli, RVZ) verschenen over wat de mogelijkheden en beperkingen van nudging zijn voor overheidsinstanties. Zo stelt de WRR dat nudging veel mogelijkheden biedt, maar dat de inzet altijd met de nodige transparantie gepaard zou moeten gaan. Omdat nudging over een "onzichtbare vorm van sturing" gaat, kan het immers worden gezien als manipulatie (WRR, 2014, p. 67). Hier lijkt sprake van een spanningsveld: hoe kunnen burgers onbewust een duwtje krijgen als ze hier tegelijkertijd over worden geïnformeerd? En wat vindt de Nederlandse burger er eigenlijk van dat de overheid zich met het beïnvloeden van onbewust gedrag bezighoudt?

In dit exploratieve scriptieonderzoek wordt onderzocht wat de stand van zaken is met betrekking tot nudging door de Belastingdienst. Wat doet de Belastingdienst met nudging? Hoe wordt ermee geëxperimenteerd? Op welke schaal worden nudges ingezet? En hoe transparant is de Belastingdienst hierover? Daarnaast wordt aan de hand van interviews met medewerkers, hoogleraar belastingrecht Koos Boer en twintig respondenten gekeken hoe men binnen (medewerkers) en buiten (Koos Boer, respondenten) de Belastingdienst tegen het belang van transparantie aankijkt en hoe geaccepteerd men het inzetten van nudges door de Belastingdienst vindt. Er wordt hierbij ook gekeken of verschillende typen nudges een andere reactie oproepen bij de respondenten. Als dat zo is, dan vormt dat een aanwijzing voor de Belastingdienst om niet alleen met de effectiviteit, maar ook met de acceptatie van een nudge rekening te houden.

## 1.2 Aanleiding

De meest direct aanleiding voor dit scriptieonderzoek was de ogenschijnlijke spanning tussen de transparantie-eis die in adviesrapporten van de WRR (Tiemeijer, 2011, p. 105; WRR, 2014, p. 67), de Rli (2013, p. 44) en de RMO (2014, p. 75) aan nudging door overheidsinstanties wordt gesteld en de kern van het concept nudging; ‘het onbewuste gedrag van mensen beïnvloeden’. De vraag is immers hoe je transparant kunt zijn over iets dat juist onopvallend en subtiel zijn werk moet doen.

In een interview met het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst in nrc.next (Rusman en De Jong, 2015) wordt de stand van zaken beschreven met betrekking tot nudging door de Belastingdienst. Dit vormde de aanleiding voor het nader onderzoeken van deze stand van zaken en van de manier waarop de Belastingdienst omgaat met de transparantie-eis. Was dit interview bijvoorbeeld onderdeel van een doordachte ‘transparantie-strategie’ of had het daar niets mee te maken en was het Team Gedragsverandering bij toeval benaderd door een journalist? De Belastingdienst is hoe dan ook bezig met nudging en lijkt daarom een geschikte instantie voor het onderzoeken van de spanning tussen nudging door de overheid en de transparantie-eis.

In dit scriptieonderzoek wordt ook gekeken naar het verschil tussen bepaalde typen nudges en het mogelijk verschil in de acceptatie door belastingplichtigen ervan. Als burgers worden geïnformeerd over nudging door de Belastingdienst, dan kunnen ze er immers ook tegen zijn. Het thema acceptatie is daarom nauw verbonden met het thema transparantie en beiden komen aan bod in dit scriptieonderzoek. Zo experimenteerden de Noorse Belastingdienst (Bott, Cappelen, Sørensen en Tungodden, 2014) en de Amerikaanse Belastingdienst (Coleman, 1996) met ‘sociale norm-nudges’ (door te wijzen op het positieve gedrag van de meerderheid van de belastingplichtigen) en de Engelse Belastingdienst (BIT, 2012) met het persoonlijker maken van de communicatie met belastingplichtigen (bijvoorbeeld door een handgeschreven boodschap op enveloppen). Ook de Nederlandse Belastingdienst heeft met handgeschreven post-it’s op herinneringsbrieven geëxperimenteerd om belastingplichtigen sneller aangifte te laten doen.<sup>1</sup> Hoewel er dus met beide typen nudges (sociale norm-nudge en personaliserings-nudge) wordt geëxperimenteerd door belastingdiensten in binnen- en buitenland, roept het ook de vraag op of er misschien ook zou moeten worden gekeken naar de geschiktheid van bepaalde nudges binnen de context van de Belastingdienst. Het doel van de nudges mag dan hetzelfde zijn, maar of alle middelen (het

---

<sup>1</sup> Het experiment met post-it’s op enveloppen en brieven van de Nederlandse Belastingdienst werd uitgevoerd in het kader van het masterscriptie-onderzoek van Liza Luesink en Joyce Croonen (Luesink en Croonen, 2009). van het masterscriptie-onderzoek van Liza Luesink en Joyce Croonen (Luesink en Croonen, 2009).



meedelen van feitelijke informatie in het geval van de sociale norm-nudge en het inspelen op gevoel met een post-it-nudge) daarmee geheiligd zijn? Daarom wordt er in dit scriptieonderzoek gekeken hoe respondenten reageren op deze verschillende typen nudges binnen de context van de Belastingdienst. De tendensen die uit de interviews met de respondenten naar voren kunnen komen, kunnen een aanleiding vormen voor vervolgonderzoek.

### 1.3 Relevantie van het onderzoek

Onderzoek naar nudging door de Nederlandse Belastingdienst en de aanverwante thema's acceptatie van en transparantie over nudging door deze overheidsinstantie is zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant. Dit zal hieronder worden toegelicht.

#### *Maatschappelijke relevantie*

Nudging is voor de Belastingdienst een concept met veel potentie. Experimenten met nudging door belastingdiensten in binnen- en buitenland hebben positieve resultaten opgeleverd: belastingplichtigen kunnen door middel van nudges richting eerlijker en meer punctueel gedrag worden geduwd. Dit is van belang omdat er in Nederland sprake is van een zogenoemde *tax gap*: de belastinginkomsten die daadwerkelijk binnenkomen liggen aanzienlijk lager dan ze zouden moeten zijn als iedereen eerlijk en op tijd belasting betaalt. Dit is overigens niet uitzonderlijk; elk land ter wereld heeft een *tax gap*, want er is geen land waar geen enkele burger belastingfraude pleegt of fouten maakt. De schattingen over hoe groot het verschil tussen 'droom en 'werkelijkheid' in Nederland precies is, lopen uiteen, maar in een recent onderzoek naar *tax gap*'s in Europese landen wordt gesteld dat de Nederlandse staat per jaar zo'n 30 miljard euro aan niet geïnd belastinggeld misloopt (Murphy, 2012). Ter vergelijking: Nederland geeft in 2015 ongeveer hetzelfde bedrag uit aan onderwijs, cultuur en wetenschap.<sup>2</sup>

De vakbond AbvaKabo FNV heeft in 2012 en 2013 de rapporten 'Miljarden voor het oprapen' en 'Miljarden voor het oprapen - deel 2' uitgebracht (AbvaKabo, 2012; AbvaKabo, 2013). In deze rapporten fungeert de vakbond als klokkenluider voor medewerkers van de Belastingdienst die misstanden binnen de dienst willen aankaarten. Volgens deze medewerkers loopt de overheid miljarden euro's mis doordat er te weinig mankracht is om aangiften te controleren en belastingsschulden te innen. Uit de cijfers van AbvaKabo blijkt dat er sprake is van een sterke afname in het aantal medewerkers. In 1985 had de Belastingdienst nog bijna 32.000 medewerkers, terwijl dat er in 2016 nog maar 26.000 moeten zijn (AbvaKabo, 2012). En dat terwijl het aantal aangiften groeit. Zo is het aantal zzp'ers in de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld: van 330 duizend in 1996 naar 800 duizend in 2014 (CBS, 2014). Het gevolg is dat er veel minder controles worden uitgevoerd bij zowel particulieren als bedrijven (AbvaKabo, 2012).

Het moge duidelijk zijn dat er qua belastinginkomsten in Nederland nog wat te winnen valt. Onderzoek naar hoe een (vaak goedkoop en eenvoudig in te zetten) instrument als nudging de Belastingdienst kan helpen bij het

---

<sup>2</sup> Volgens het 'huishoudboekje van de overheid' geeft Nederland 33 miljard uit aan onderwijs, cultuur en wetenschap. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-rijksbegroting-en-troonrede/huishoudboekje> (bezoekt op 24 maart 2015).

uitvoeren van haar taak, lijkt dus van maatschappelijk belang. Door mensen een klein maar beslissend duwtje in de goede richting te geven, zou wellicht ook veel geld kunnen worden bespaard op controles of fraudebestrijding.

Daarnaast is het van maatschappelijk belang dat er – zeker nu nudging steeds meer aan bekendheid wint - onderzoek wordt gedaan naar of (en zo ja, hoe) de overheid (of in dit geval: de Belastingdienst) verantwoord om kan gaan met nudging. Wordt de burger bijvoorbeeld ingelicht over het gebruik van nudging? En wordt er nagedacht over hoe acceptabel belastingplichtigen nudging door de Belastingdienst vinden? Dit scriptieonderzoek vormt een verkenning van de manier waarop de Belastingdienst op een verantwoorde wijze met nudging om kan gaan. Daar hebben zowel de Belastingdienst als de Nederlandse burger baat bij.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

De wetenschappelijke relevantie van dit scriptieonderzoek moet in de eerste plaats gezocht worden in het feit dat nudging door overheden een relatief jong onderzoeksterrein is. In nudging-onderzoeken ligt momenteel de focus vooral op de effectiviteit: wat werkt en wat niet? In dit exploratieve scriptieonderzoek wordt daarentegen de recent geformuleerde transparantie-eis centraal gesteld die - volgens de in paragraaf 1.2 genoemde adviesorganen - zou moeten gelden voor alle overheidsinstanties die zich met nudging inlaten. Hierbij zal ook verder worden ingegaan op de acceptatie van nudging door belastingbetalers. Moet de Belastingdienst iedere nudge die werkt ook daadwerkelijk gebruiken? Deze andere invalshoek maakt dat dit scriptieonderzoek een bijdrage zou kunnen leveren aan het wetenschappelijke debat over nudging door de overheid.

### **1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Het doel van dit onderzoek is het verkennen van de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Nederlandse Belastingdienst en het verkennen van de daaraan verwante thema's transparantie en acceptatie. Voor het onderzoek is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Achter de vragen is in oranje tekst aangegeven met welke methode deze vraag zal worden beantwoord.

#### Hoofdvraag

*Hoe wordt er zowel binnen de Belastingdienst (medewerkers) als daarbuiten (het Nederlandse publieke debat, individuele belastingplichtigen) de Belastingdienst aangekeken tegen de noodzaak van transparantie over en acceptatie van het inzetten van verschillende typen nudges door de Belastingdienst?*

#### Deelvragen

1a. Wat is nudging?

Literatuuronderzoek

1b. Hoe wordt er vanuit het Nederlandse publiek debat aangekeken tegen nudging door de overheid?

Literatuuronderzoek

1c. Welke verschillende typen nudges worden door belastingdiensten in binnen- en buitenland ingezet?

Literatuuronderzoek

2a. Welk beeld ontstaat er aan de hand van krantenartikelen uit Nederlandse dagbladen, beleidsdocumenten van de Nederlandse Belastingdienst (als de Kennisagenda en het Middellangetermijnplan 2014-2017) en interviews met medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar belastingrecht Koos Boer over de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst?

Literatuuronderzoek, eerste interviewronde

2b. Hoe gaat de Belastingdienst volgens de geïnterviewde medewerkers om met de thema's 'transparantie' en 'acceptatie' met betrekking tot nudging en wat vinden zij hiervan?

Eerste interviewronde

3a. Hoe reageren de respondenten op twee verschillende typen nudges waarmee door binnen- en buitenlandse belastingdienst(en) wordt geëxperimenteerd en lijkt er reden te zijn om aan te nemen dat de Belastingdienst nudges afzonderlijk moet beoordelen op hun geschiktheid binnen de context van de Belastingdienst?

Tweede interviewronde

3b. Wat vinden de respondenten van de inzet van de aan hen voorgelegde nudges door de Belastingdienst (acceptatie) en hoe vinden zij dat er met transparantie met betrekking tot nudging door de Belastingdienst moet worden omgegaan?

Tweede interviewronde

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de verschillende methoden besproken die in dit onderzoek zijn toegepast. Hoofdstuk 3 bevat het literatuuronderzoek. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de twee gehouden interviewrondes besproken en hoofdstuk 5 en 6 bevatten de conclusie en discussie.

## Hoofdstuk 2. Methoden

Dit scriptieonderzoek bestaat uit drie delen: een literatuuronderzoek, een interviewronde met zeven medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Belastingrecht Koos Boer (interviewronde 1) en een interviewronde met twintig belastingplichtigen (interviewronde 2). De drie onderdelen worden door de drie thema's – stand van zaken, transparantie en acceptatie - met elkaar verbonden. In bijlage 1 is een tabel te vinden waarin wordt weergegeven hoe deze drie onderdelen van het onderzoek zich tot de drie thema's verhouden.

In dit hoofdstuk worden de aard van het onderzoek (2.1), het literatuuronderzoek (2.2), de eerste interviewronde (2.3), de tweede interviewronde (2.4) en de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de onderzoeksopzet (2.5) behandeld.

### 2.1 Aard van het onderzoek

Het onderzoek is kwalitatief en explorierend van aard. Het doel van kwalitatief onderzoek is het beschrijven en begrijpen van het onderzoeksonderwerp met behulp van bijvoorbeeld interviews of observaties (Boeije, 2005). Er wordt door onderzoekers onder andere gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet als er nog weinig onderzoek is gedaan naar het onderzoeksobject (Boeije, 2005, p. 35). Dat geldt ook voor het onderwerp van dit scriptieonderzoek.

Binnen het kwalitatieve onderzoek zijn allerlei varianten te onderscheiden. Dit onderzoek laat zich het best omschrijven als interpretatief onderzoek. Deze onderzoeksopvatting houdt in dat de onderzoeker op zoek is naar hoe mensen de wereld om hen heen interpreteren en hoe zij er betekenis aan geven; in de analyse staan "...gedetailleerdheid en rijkdom van de betekeniswereld centraal." (Boeije, 2005, p. 20). In de tweede interviewronde van dit scriptieonderzoek wordt getracht tendensen te ontdekken in de manier waarop de respondenten reageren op bepaalde typen nudges in brieven van de Belastingdienst. Ook hier staan de rijkheid van de antwoorden van de individuele respondenten centraal, zodat aan de hand hiervan de acceptatie van nudging door de Belastingdienst aan een eerste verkenning kan worden onderworpen.

### 2.2 Literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek wordt er de ruimte genomen om het relatief nieuwe begrip 'nudging' te definiëren, de herkomst ervan te bespreken en aan de hand van concrete voorbeelden te verhelderen. Vervolgens wordt aan de hand van verschillende tax nudging-onderzoeken de inzet van nudging binnen de context van de Belastingdienst besproken; wat wordt er al door belastingdiensten wereldwijd gedaan met nudging? In de derde paragraaf wordt het Nederlandse publiek debat omtrent nudging door de overheid in kaart gebracht; wordt erover gediscussieerd, hoe wordt erover gedacht, welke voorwaarden worden eraan gesteld en wat zijn de argumenten van de voor- en tegenstanders? Tot slot wordt in de vierde paragraaf gekeken hoe de Belastingdienst omgaat met een belangrijke voorwaarde die in het publiek debat ter tafel is gekomen - en ook door de overheid zelf als belangrijke voorwaarde wordt erkend - namelijk: transparantie. Wat weten we over 'de Belastingdienst en nudging'? Wat is de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst en hoe wordt hierover gecommuniceerd? Het literatuuronderzoek vormt een opmaat voor de twee interviewrondes (zie 2.3 en 2.4).

De gebruikte literatuur werd gevonden via *Google Scholar* en de catalogus van de bibliotheek van de Universiteit Utrecht. Zoektermen als *libertarian paternalism*, *tax compliance*, *tax nudging*, *nudging and manipulation* en *social norms and taxes* werden ingezet om data te vergaren. Alle besproken krantenartikelen werden gevonden via de databank LexisNexis. Deze databank bevat alle krantenberichten uit Nederlandse kranten sinds 1980. Door te zoeken op *nudging*, *nudge* en 'libertair paternalisme' kon een goed beeld ontstaan van het publieke debat dat zich de laatste jaren in Nederland in de kolommen van de grote dagbladen heeft afgespeeld. Publicaties van adviesorganen als de RMO en de WRR en het Engelse *nudge*-team (BIT) werden via Google gevonden.

Het boek *Nudge* van Thaler en Sunstein (2009) vormde het uitgangspunt voor het literatuuronderzoek. In dit boek zag het concept 'nudging' immers het levenslicht. In vrijwel alle publicaties over nudging komen logischerwijs de namen van Thaler en Sunstein voorbij, maar ook die van Cialdini en Kahneman passeren vaak de revue. Vooral in de stukken waarin een eerste verkenning van nudging plaatsvindt, worden hun theorieën gebruikt om de herkomst en theoretische basis van nudging te kunnen beschrijven. De gebruikte boeken en artikelen van Cialdini (Cialdini, 1987; Cialdini, Kallgren en Reno, 1991; Cialdini en Trost, 1998; ), Kahneman (Kahneman, 2003 en 2011; Tyversky en Kahneman, 1974, 1981 en 1991) en het grote tax nudging-onderzoek in Minnesota (Coleman, 1996) zijn met behulp van onder andere het boek *Nudge* (Thaler en Sunstein, 2009) en de rapporten van de WRR (2014), RMO (2014) en het rapport van het BIT UK (BIT, 2012) gevonden. Voor de concrete voorbeelden van gedragswetenschappelijk onderzoek en bijpassende nudges (zie paragraaf 3.1.4.) is ook dankbaar gebruik gemaakt van het boek *Nudge* (Thaler en Sunstein, 2009); dit boek bestaat namelijk grotendeels uit een opsomming van nudging-onderzoeken.

De rapporten van de RMO (2014) en de WRR (2014) zijn de meest uitgebreide (en voor dit scriptieonderzoek relevante) stukken over nudging door de Nederlandse overheid. Beide rapporten hebben een wetenschappelijke inslag en konden dus goed worden gebruikt voor dit scriptieonderzoek.

Een instantie die wereldwijd bekend staat om wat zij op het gebied van nudging-onderzoek uitvoert, is het Engelse Behavioural Insights Team (BIT). Via de website van dit team konden de publicaties over hun experimenten binnen de context van de Britse Belastingdienst worden ingezien. Hier werden ook de presentaties van leden van het team gevonden waaruit een aantal afbeeldingen zijn gebruikt om te kunnen laten zien waarmee is geëxperimenteerd.

Door gesprekken met promovendus Joram Feitsma (eveneens van Bestuurs- en Organisationswetenschappen, UU) ben ik op het spoor van de discussie over de definitie van nudging gekomen. Van hem leende ik bijvoorbeeld het boek van John et al. (2011) en daardoor ontdekte ik ook de publicatie van John, Smith en Stoker (2009). Feitsma stuurde mij ook zijn eigen artikel over de definitie van nudging (Feitsma, te verschijnen), wat me hielp bij het in grote lijnen beschrijven van de verschillende stemmen in de definitiediscussie.

Ook documenten van de Belastingdienst zelf waren belangrijk voor dit scriptieonderzoek. De Belastingdienst Kennisagenda werd in de beginfase van het onderzoek gevonden tijdens een rondgang op de website van de Belastingdienst. Deze Kennisagenda bleek erg nuttig; als men weet wat de vragen voor de toekomst zijn, dan wordt immers ook zichtbaar wat er op dit moment al wel of niet bekend is. Tijdens een verkennend gesprek met



Manon de Groot en Rex Arendsen van het Centrum voor Kennis en Communicatie van de Belastingdienst kreeg ik de bundel 'Handhaving en Gedrag' uitgereikt. Deze bundel is gebruikt om een beeld te kunnen schetsen van de experimenten met betrekking tot 'sociale normen' die binnen de Belastingdienst zijn uitgevoerd (Van Baaren, Van Leeuwen, Siebelt en De Lange, 2012). De scriptie van Liza Luesink en Joyce Croonen (Luesink en Croonen, 2009) is nog een ander onderzoeksrapport dat inzicht gaf in het soort experimenten dat met nudging binnen de Belastingdienst is uitgevoerd. Het Middellangetermijnplan 2014-2017 is een intern document van de Belastingdienst dat ik kreeg opgestuurd door Manon de Groot toen ik hier om vroeg. De Fiscale Monitor, waarin te vinden is hoe Nederlanders kijken tegen het betalen van belasting, is een online te raadplegen bron.

## **2.3 Eerste interviewronde - medewerkers Belastingdienst en hoogleraar Koos Boer**

Na en tijdens het literatuuronderzoek vonden de interviews met de medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Belastingrecht Koos Boer plaats. In bijlage 2 worden de respondenten van deze interviewronde weergegeven, inclusief hun functieomschrijving en wat een interview met hen voor dit scriptieonderzoek relevant maakt.

### *2.3.1 Dataverzameling*

Tijdens de interviews werd over de drie thema's die relevant zijn in dit scriptieonderzoek gesproken: 'stand van zaken', 'transparantie' en 'acceptatie'. Deze drie thema's komen voort uit het literatuuronderzoek (hoofdstuk 3) en vormen de basis voor de vragenlijst voor de interviews van de eerste interviewronde. Deze vragenlijst is te vinden in bijlage 3.

De interviews waren semi-gestructureerd van aard; de vragenlijst vormde het uitgangspunt voor het gesprek, maar er was ook ruimte om in te gaan op de eigen inbreng van de geïnterviewden. Hierdoor kwamen misschien niet altijd alle beoogde thema's uitgebreid aan bod, maar het zorgde er wel voor dat de onderwerpen die relevant zijn, maar waar ik als onderzoeker van tevoren geen zicht op had, ter tafel konden komen. Aangezien de respondenten niet allemaal hetzelfde werk doen binnen de Belastingdienst zijn de vragenlijsten voorafgaand aan elk interview ietwat herschreven. Op die manier is geprobeerd de vragen zo goed mogelijk te laten aansluiten op de werkpraktijk van de geïnterviewden. De interviews vonden plaats in Utrecht (het kantoor van de Belastingdienst), Den Haag (het ministerie van Financiën) en Leiden (het gebouw van de Rechtenfaculteit).

### *2.3.2 Dataverwerking: transcriberen en coderen*

De acht interviews met medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Koos Boer werden opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Om dit materiaal te ordenen en te thematiseren, zijn de transcripten met behulp van software voor kwalitatief onderzoek (Nvivo) open gecodeerd. Dit open coderen houdt in dat er aan alle (mogelijke) relevante tekstfragmenten een code wordt toegekend die kort beschrijft waar het fragment over gaat (Boeije, 2005, p. 85). Alle gecodeerde fragmenten zijn met elkaar vergeleken, zodat fragmenten met een vergelijkbare strekking dezelfde code kregen toegekend. Op deze manier ontstond een lijst met codes, ofwel: een codeboom, die een idee geeft van de strekking van de interviews. Wat van belang is tijdens het 'open coderen' is volgens Boeije dat er niet te "globaal" te werk wordt gegaan, want anders worden fragmenten die eigenlijk heel anders zijn toch ondergebracht bij dezelfde code en "... komt de ontrafeling niet voldoende op gang." (Boeije, 2005, p. 96). De codes zijn gebaseerd op de antwoorden van de respondenten. Dit soort codes wordt ook wel 'in

vivo-codes' genoemd (Strauss en Corbin, 1998; aangehaald in Boeije, 2005).

Na het open coderen volgde de volgende stap: axiaal coderen. De stappen die Boeije (2005) hiervoor onderscheidt, zijn: de codes heroverwegen, nagaan of de fragmenten juist gecodeerd zijn, synoniemen samenvoegen, hoofdcodes en subcodes onderscheiden, codes splitsen of samenvoegen en nadenken over de manier waarop er tot dan toe gecodeerd is. Het axiaal coderen is bedoeld om na te gaan of het coderen tijdens het open coderen goed is gegaan en om de data nog beter te ordenen en thematiseren (Boeije, 2005). Tijdens het axiaal coderen van de transcripten is duidelijk geworden welke codes het zwaarst wegen en wat de minder belangrijke codes zijn. De codes van de laatste soort zijn omgezet in subcodes, samengevoegd met vergelijkbare codes of gewist (Wester, 1995: aangehaald in Boeije, 2005). De uiteindelijke codeboom bestond na deze stap uit vijf hoofdcodes, met daaronder telkens een wisselende hoeveelheid subcodes. In bijlage 4 is deze codeboom te vinden. In bijlage 5 worden de twee stappen (open en axiaal) die tijdens het coderen zijn gezet aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd.

## **2.4 Tweede interviewronde - belastingplichtigen**

Voor deze interviewronde worden twintig belastingplichtigen ingedeeld in twee groepen: tien respondenten krijgen een brief van de Belastingdienst met een 'sociale norm-nudge' erin voorgelegd en de andere tien respondenten krijgen dezelfde brief onder ogen, maar dan voorzien van een 'post-it-nudge' (zie paragraaf 2.4.1). Deze twee typen nudges zijn gebaseerd op de verkenning van tax nudging-onderzoeken in het literatuuronderzoek (zie paragraaf 3.2.2). Hieruit blijkt namelijk dat deze twee typen nudges veelvuldig worden ingezet door verschillende belastingdiensten (waaronder de Nederlandse Belastingdienst).

Deze twee typen nudges kunnen verschillend ervaren worden; de sociale norm-nudge heeft veel weg van een feitelijke beschrijving van een situatie, terwijl de post-it-nudge mogelijk meer commercieel of manipulatief over zou kunnen komen op de respondenten. De verwachting was daarom dat de ene nudge (sociale norm) meer geaccepteerd zal worden dan de andere nudge (een persoonlijke boodschap op een post-it).

Het doel van deze interviewronde was vaststellen of er tendensen waarneembaar zijn in de manier waarop er door belastingplichtigen wordt gereageerd op verschillende typen nudges in een brief van de Belastingdienst. De uitkomst zou aanleiding kunnen geven voor een (kwantitatief) vervolgonderzoek waarin de tendensen worden getoetst. De respondenten werden afzonderlijk geïnterviewd en de interviews duurden gemiddeld tien minuten.

### *2.4.1 Het stimulusmateriaal*

Om de reacties op de twee nudges goed te kunnen vergelijken, moet voor deze interviewronde één basisbrief worden gebruikt. De twee typen nudges worden door de belastingdiensten echter in verschillende typen brieven gebruikt. De sociale norm wordt doorgaans gebruikt in aanmaningsbrieven (die brief die verstuurd wordt als een belastingplichtige te laat is met aangifte doen of betalen)<sup>3</sup>, terwijl de post-it-nudge (het persoonlijker maken van

---

<sup>3</sup> Dit werd duidelijk in persoonlijke communicatie met communicatiespecialist Paul Geertzen (van de Nederlandse Belastingdienst; e-mail, 9 juni 2015), maar dit was ook het geval in de onderzoeken van Bott, Cappelen, Sørensen en Tungodden (2014); Coleman (1996) en BIT (2012). De sociale norm werd hier gebruikt in brieven voor belastingplichtigen met een betalingsachterstand.

de communicatie) vaak juist wordt ingezet in een eerste brief die belastingplichtigen krijgen over het feit dat ze weer aangifte moeten doen.<sup>4</sup>

Bij wijze van compromis is de gebruikte basisbrief gebaseerd op een herinneringsbrief die de Nederlandse Belastingdienst verstuurt naar Nederlandse particulieren. Deze brief zit qua toon tussen de eerste aangiftebrief en de derde aanmaningsbrief in; iets minder vrijblijvend dan de eerste en iets minder dreigend dan de laatste. De belastingplichtige in kwestie is wel te laat met betalen, maar de Belastingdienst geeft aan dat hij nog een laatste kans heeft om het goed te maken. Bij deze boodschap past dus zowel de post-it-nudge als de sociale norm-nudge.

Aan de helft van de brieven is helemaal aan het begin de volgende zin toegevoegd: "Van de inwoners van [woonplaats respondent] doet 85% op tijd aangifte." Op de andere helft van de brieven is een gele post-it geplakt met daarop de handgeschreven tekst "Denkt u aan uw aangifte? Dank! [initialen belastinginspecteur]". Elke brief is daarnaast voorzien van de naam en adresgegevens van de geïnterviewde. De brieven werden aan de respondenten voorgelegd in een blauwe envelop van de Belastingdienst. Voorbeelden van de twee gebruikte brieven zijn te vinden in bijlage 6.

De sociale norm-nudge wordt door de Nederlandse Belastingdienst op dit moment alleen nog ingezet door te vermelden: "de meeste mensen doen op tijd aangifte".<sup>5</sup> In het buitenland (zie de voorbeelden in paragraaf 3.2.2) wordt geëxperimenteerd met het noemen van (hoge) percentages en soms zelfs percentages die specifiek voor de regio van de Belastingplichtige gelden (BIT, 2012). Afgaande op het interview met de directeur van de Belastingdienst (paragraaf 3.4.1) en de interviews met de medewerkers is het niet onwaarschijnlijk dat de Nederlandse Belastingdienst ook gebruik zal gaan maken van deze effectieve manier van nudgen. Daarom is ervoor gekozen om een percentage, '85%', te noemen in de brief met de sociale norm-nudge. Dit percentage is afkomstig uit een e-mailwisseling met communicatiespecialist Paul Geertzen, één van de respondenten uit de eerste interviewronde. De tekst op de post-it is (afgezien van de initialen van de belastinginspecteur; hun brief was namelijk ondertekend door een andere belastinginspecteur<sup>6</sup>) letterlijk overgenomen uit het scriptieonderzoek van Luesink en Croonen (2009). Op deze manier is getracht een zo realistisch mogelijke situatie te creëren; de respondenten zouden deze brieven daadwerkelijk van de Nederlandse Belastingdienst kunnen ontvangen.

#### *2.4.2 Dataverzameling*

In deze interviewronde worden twintig respondenten geïnterviewd. Als criterium voor de respondenten gold dat ze belastingplichtig moesten zijn; iedereen vanaf 18 jaar kon dus als respondent fungeren. Door dit criterium hebben de respondenten allemaal al eens (schriftelijk) contact gehad met de Belastingdienst. Ze konden de aan hen voorgelegde brief daardoor vergelijken met eerdere brieven die ze van de Belastingdienst ontvingen. Hoewel generaliseren naar een grotere populatie dan de respondentengroep niet het doel is van dit onderzoek, kan een verscheidenheid in respondenten een rijke informatiebron opleveren. Er is daarom geprobeerd om een gevarieerde groep respondenten samen te stellen uit de directe omgeving van mij als onderzoeker. In bijlage 7 is

---

<sup>4</sup>De post-it-nudge werd voor de Nederlandse Belastingdienst gebruikt in een aangiftebrief in het kader van het scriptieonderzoek van Luesink en Croonen (2009).

<sup>5</sup>Dit bleek uit persoonlijke communicatie met zowel Dana Schreur en Paul Geertzen (e-mails, 9 juni 2015).

<sup>6</sup>De gebruikte initialen op de post-it's in dit scriptieonderzoek zijn de initialen van de belastinginspecteur wiens naam op de brieven stond die werden aangeleverd door medewerker Paul Geertzen.

een overzicht te vinden van de respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek.

In tabel 2.1 is te zien welke stappen tijdens de interviews worden doorlopen en welke vijf vragen worden gesteld. Afgezien van het eventueel stellen van een vraag om verduidelijking van het gegeven antwoord, wordt in principe niet van deze vragen afgeweken. De interviews zijn daardoor gestructureerd van aard.

Stappen	Handelingen	Vragen
Stap 1.	Respondent krijgt de brief (één van beide versies) voorgelegd en wordt gevraagd de brief te lezen.	-
Stap 2.	Respondent wordt om eerste reactie gevraagd, wat roept de brief op?	1. Wat voor gevoel krijgt u bij de brief? 2. Valt u iets op en zo ja, wat?
Stap 3.	Respondent krijgt een tekst waarin wordt uitgelegd welke nudge er in de brief zit en van uit welk wetenschappelijk inzicht deze nudge is ontworpen. Respondent wordt om reactie gevraagd.	3. Wat vindt u van de inzet van deze nudge door de Belastingdienst?
Stap 4.	Vragen naar zijn/haar mening over de manier waarop de Belastingdienst transparant is over nudging.	4. Wat weet u over de inzet van nudges door de Belastingdienst? 5. Hoe zou de Belastingdienst hierover moeten communiceren volgens u?

Tabel 2.1 Protocol voor de tweede interviewronde. Bij elke stap zijn de bijbehorende vragen weergegeven.

Bij stap 3 krijgen de respondenten een korte tekst te lezen over de nudge in kwestie. Deze twee tekstjes zijn opgenomen in tabel 2.2.

#### Begeleidende tekst 'sociale norm-nudge'

Uit onderzoek is gebleken dat mensen gevoelig zijn voor het gedrag van andere/de meeste mensen en dat ze hun eigen gedrag hier vaak op aanpassen. Dit wordt ook wel de 'sociale norm' genoemd. In deze brief is een 'sociale norm' ingevoegd. Dit houdt in dat de Belastingdienst dit wetenschappelijke inzicht gebruikt om het onbewuste gedrag van mensen te sturen. Dit wordt ook wel 'nudging' genoemd. In plaats van het enkel informeren van belastingplichtigen over waarom ze belasting moeten betalen of wat er gebeurt als ze te laat zijn, wordt dit zinnetje toegevoegd: "85% van de mensen in [woonplaats] doet op tijd aangifte". Binnen de context van de Belastingdienst blijkt het namelijk goed te werken als deze norm wordt genoemd; mensen doen dan sneller aangifte.

#### Begeleidende tekst 'post-it-nudge'

Uit onderzoek is gebleken dat als mensen het gevoel hebben dat ze persoonlijk worden benaderd, ze eerder geneigd zijn tegemoet te komen aan een vraag of verzoek. In deze brief is door middel van de post-it dit inzicht door de Belastingdienst toegepast. Door de brief met de post-it een persoonlijk tintje te geven, gebruikt de Belastingdienst dit wetenschappelijke inzicht om het onbewuste gedrag van mensen te sturen. Dit wordt ook wel 'nudging' genoemd. Om de post-it zo persoonlijk mogelijk te maken is deze met de hand geschreven en ondertekend met de initialen van de belastinginspecteur namens wie de brief is verstuurd. De post-it wordt

overigens vaak niet door de inspecteur in kwestie geschreven, maar bijvoorbeeld door een assistent die een hele stapel brieven van zo'n post-it voorziet.

*Tabel 2.2 De begeleidende tekstjes die in stap 3 van de interviewronde aan de respondenten worden uitgereikt. Elke respondent krijgt één van deze tekstjes te lezen (zonder het dikgedrukte kopje), afhankelijk van de brief die hij of zij krijgt voorgelegd.*

### 2.4.3 Dataverwerking

De korte interviews zijn opgenomen en de meest bruikbare citaten getranscribeerd. Vanwege de relatief korte duur van de interviews en het feit dat ze volledig gestructureerd waren, was het niet nodig om de interviews te coderen; de thema's die aan bod zullen komen liggen immers van tevoren vast en het materiaal hoeft dus niet door middel van codes te worden geordend.

## 2.5 Validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid

De validiteit van het onderzoek kan worden getoond door als onderzoeker duidelijk te maken hoe bepaalde analyses tot stand zijn gekomen (Boeije, 2005, p. 146). Welke denkstappen zijn er gemaakt? Het moet voor de lezer helder zijn hoe de onderzoeksresultaten tot bepaalde conclusies leiden. Daarom is in dit hoofdstuk een gedetailleerde beschrijving gegeven van de verschillende onderzoeksmethoden die voor dit scriptieonderzoek worden ingezet om de benodigde data te verzamelen.

De betrouwbaarheid van het onderzoek kan zo groot mogelijk worden gemaakt door de dataverzameling zo veel mogelijk te standaardiseren (Boeije, 2005, p. 145). In het geval van dit scriptieonderzoek is geprobeerd om de interviews met de respondenten zoveel mogelijk onder gelijke omstandigheden af te nemen. Dit zorgt ervoor dat verschillende reacties van respondenten zoveel mogelijk aan de respondenten zelf kan worden toegeschreven en niet aan (storende) omgevingsfactoren. Daarnaast zal er tijdens beide interviewrondes worden gewerkt met een (semi-)gestructureerde vragenlijst, wat ervoor zal zorgen dat de interviews een vergelijkbare (eerste interviewronde) of vrijwel identieke (tweede interviewronde) vorm zullen aannemen.

Boeije (2005) noemt vier maatregelen die de onderzoekskwaliteit ten goede kunnen komen: methodische verantwoording, reflectie op de rol van onderzoeker, triangulatie en terugkoppeling naar participanten (p. 150). Deze maatregelen zijn in het geval van dit scriptieonderzoek genomen. In dit hoofdstuk is allereerst nauwkeurig beschreven welke verschillende onderzoeksmethoden zijn gebruikt en hoe de onderzoeker precies te werk is gegaan (methodische verantwoording). Daarnaast ben ik mij er als onderzoeker van bewust geweest dat ik met een bepaalde blik (gevormd door mijn achtergrond, etniciteit, geslacht, leeftijd etc.) naar het onderzoeksonderwerp kijk. Of zoals Boeije (2005) zegt: "Een onderzoeker kan niet waardenvrij zijn." (p. 151). Het is belangrijk om hier als onderzoeker van bewust te zijn en de eigen vooroordelen en waardeoordelen zo min mogelijk een rol te laten spelen tijdens het onderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek merkte ik dat ik meer weerstand voelde bij het inzetten van de post-it-nudge binnen de context van de Belastingdienst, dan bij de sociale norm-nudge. Van dit (voor-)oordeel was ik mij terdege bewust en ik heb getracht tijdens beide interviewrondes deze mening zo min mogelijk met de degene die geïnterviewd werd te delen. Er werd altijd eerst een open vraag gesteld om de mening van deze persoon te achterhalen. Eventueel kwam later mijn mening over de nudges nog ter tafel. De derde maatregel is het toepassen van triangulatie. Dit houdt in dat het onderzoeksonderwerp vanuit verschillende invalshoeken wordt aangevlogen (Boeije, 2005, p. 152). In dit



onderzoek zal het onderzoeksonderwerp zowel met behulp van een literatuuronderzoek als door het houden van interviews en het creëren van een experimentele setting (hypothetische brieven van de Belastingdienst) in kaart worden gebracht. Op deze manier wordt er geprobeerd een zo rijk mogelijk antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Het terugkoppelen naar de participanten zal in het geval van dit scriptieonderzoek vooral tijdens de interviews zelf gebeuren. Tijdens het gesprek zal telkens worden nagegaan of de woorden van de respondent door mij als onderzoeker goed worden geïnterpreteerd door niet te snel genoeg te nemen met een antwoord, maar altijd goed door te vragen.

Volgens Morse (2002) is het belangrijk dat de onderzoeker gedurende het onderzoeksproces kritisch blijft op de onderzoeksopzet, in plaats van enkel een reflectie achteraf, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de onderzoeker zich tijdens het proces niet moet blindstaren op de eigen verwachtingen of vooronderstellingen (*investigator responsiveness*, p. 17), dat de onderzoeksmethoden voortdurend moeten worden geëvalueerd (*methodological coherence*, p. 18) en dat zo nodig de onderzoeksvra(a)g(en) moeten worden aangepast als het onderzoek andere data oplevert dan van tevoren gedacht werd en dat er moet worden geprobeerd om boven het onderzoek uit te stijgen om tot theorieontwikkeling (*theory development*, p. 18) over te kunnen gaan. Dit scriptieonderzoek is dan ook stap voor stap tot stand gekomen en iedere stap is voorzien van feedback van mijn eerste begeleider, prof. dr. Eugène Loos. Daarnaast is tussendoor steeds gekeken of de focus van het onderzoek nog helder was of dat de resultaten uit het literatuuronderzoek of de interviews aanleiding gaven tot een verandering van de focus van het onderzoek.. De drie onderdelen van het onderzoek stonden van tevoren ook nog niet vast: het literatuuronderzoek vormde de basis en daar vloeide de insteek voor de twee interviewrondes uit voort. Op die manier is – in navolging van Morse (2002) - getracht als onderzoeker verantwoordelijkheid te nemen voor de validiteit van het onderzoek en niet blind te varen op aannames die aan het begin van het onderzoeksproces werden gedaan.

Het doel van dit scriptieonderzoek is niet om te generaliseren naar ‘alle medewerkers van de Belastingdienst (eerste interviewronde) of ‘alle belastingbetalers van Nederland’ (tweede interviewronde), maar om tendensen bloot te leggen in de manier waarop er door verschillende partijen over nudging door de Belastingdienst gedacht wordt. Deze tendensen kunnen aanknopingspunten bieden voor (kwantitatief) vervolgonderzoek.

## Hoofdstuk 3. Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek bestaat uit drie delen. In paragraaf 3.1 wordt het concept *nudging* besproken. In paragraaf 3.2 wordt de beleidsdoelstelling van de Belastingdienst, *tax compliance*, nader toegelicht en wordt een aantal nudging-onderzoeken uit binnen- en buitenland besproken waarin is geëxperimenteerd met nudging om tax compliance te vergroten. In paragraaf 3.3 wordt de acceptatie van nudging door de overheid besproken. De Belastingdienst kan immers volop experimenteren met nudging, maar als er in de maatschappij negatief wordt aangekeken tegen de inzet van nudges, zou wellicht eerst op de acceptatie van nudging moeten worden ingezet. In paragraaf 3.3 worden daarom twee adviesrapporten (van de RMO en de WRR) en Nederlandse krantenberichten besproken om een beeld te kunnen schetsen van het publiek debat in Nederland over nudging door de overheid.<sup>7</sup> In paragraaf 3.4 wordt nagegaan hoe de Belastingdienst omgaat met de transparantie-eis.<sup>8</sup>

### 3.1 Nudging

In deze paragraaf wordt nudging, het kernconcept van dit scriptieonderzoek behandeld. In 3.1.1 komt de herkomst van nudging aan bod, in 3.1.2 wordt de (brede) definitie van het concept nader toegelicht, in 3.1.3 worden twee aanverwante concepten - keuzearchitectuur en libertair paternalisme - geduid en in 3.1.4 wordt een aantal voorbeelden gegeven van gedragswetenschappelijke inzichten die in het kader van wetenschappelijke onderzoeken zijn omgezet in concrete nudges.

#### 3.1.1 Herkomst: van *homo economicus* naar *homo sapiens*<sup>9</sup>

Het concept nudging is afkomstig uit het boek *Nudge* van Richard Thaler en Cass Sunstein. In een lezing die Sunstein hield voor het Cambridge Forum wordt duidelijk dat de titel van het boek van Thaler en Sunstein, als het aan hen had gelegen, *Libertarian Paternalism* (libertair paternalisme; zie paragraaf 3.1.3) was geweest.<sup>10</sup> De uitgever die het manuscript wilde publiceren, besloot echter dat het boek het met deze titel niet zou gaan redden en kwam met de titel *Nudge* op de proppen. Zo'n korte en krachtige titel zou de lezer vast met het boek in de hand een duwtje in de richting van de kassa geven. Dit lijkt misschien enkel een leuke anekdote, maar het is belangrijk om te beseffen dat de auteurs libertair paternalisme in eerste instantie als hoofdconcept van hun invloedrijke boek (alleen van de Engelse versie zijn er volgens amazon.com al meer dan 750.000 verkocht)<sup>11</sup> in gedachten hadden. Met hun boek willen ze namelijk duidelijk maken hoe juist beleidsmakers inzichten uit de gedragswetenschappen kunnen inzetten om "... mensen met zachte hand - met een nudge - naar betere keuzes te leiden ..." (aldus de tekst op de achterkant van het boek van Thaler en Sunstein, 2009).

De term mag dan relatief jong zijn, het idee dat het gedrag van mensen te beïnvloeden is door middel van kleine duwtjes gaat al langer mee. Nudging heeft alles te maken met een veranderde kijk op het gedrag van mensen.

---

<sup>7</sup> Paragraaf 3.3 vormt ook het uitgangspunt voor het empirische deel van dit scriptieonderzoek. Daarin vindt namelijk een verkenning plaats van hoe belastingplichtigen over nudging door de Belastingdienst denken. De resultaten hiervan worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd.

<sup>8</sup> Paragraaf 3.4 vormt het uitgangspunt voor de eerste interviewronde (zie paragraaf 4.2); hierin zal namelijk met de medewerkers van de Belastingdienst en met hoogleraar belastingrecht Koos Boer worden gesproken over de transparantie-eis met betrekking tot nudging door de Belastingdienst.

<sup>9</sup> Deze twee termen worden tegenover elkaar geplaatst door Thaler en Sunstein (2009, p. 15).

<sup>10</sup> De lezing is via deze link te bekijken: <https://www.youtube.com/watch?v=Rewo7dPiRyU&feature=youtu.be> (bezocht op 22 april 2015).

<sup>11</sup> Zie de verkooppagina van het boek: <http://www.amazon.com/Nudge-Improving-Decisions-Health-Happiness/dp/014311526X> (bezocht op 12 mei 2015).

Klassieke economen hanteren het *expected utility model* (Von Neumann en Morgenstern, 1944) dat ervan uitgaat dat mensen rationele wezens zijn. Zij zouden alle opties afwegen en altijd kiezen voor de optie waarvan ze verwachten dat deze hen het meeste ‘nut’ zal opleveren. Dankzij inzichten uit de gedragswetenschappen is in de afgelopen decennia dit beeld van de mens als ‘homo economicus’ gaan wankelen. De psycholoog en Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman staat bekend om zijn theorie over de twee denksystemen die een mens bezit; systeem I en systeem II (Kahneman, 2011). Met het eerste systeem worden automatische, onbewuste en snelle keuzes gemaakt en met het tweede systeem de bewuste, weloverwogen keuzes. Of zoals Thaler en Sunstein (2009) het verwoorden: “Je zou kunnen zeggen dat het automatische systeem je onderbuikgevoel is en het reflectieve systeem je bewuste denken.” (p. 31).

Mede door het werk van Kahneman is het beeld ontkracht dat een mens altijd weloverwogen en rationeel beslissingen neemt. In veel gevallen maakt men gebruik van het automatische systeem; simpelweg omdat men niet altijd over de tijd en de energie beschikt om alle mogelijke keuzes te analyseren. Kahneman heeft, veelal samen met zijn collega-wetenschapper Amos Tversky, in zijn onderzoeken gezocht naar achterliggende patronen die de (ir)rationele keuzes van mensen kunnen verklaren. Een bekend voorbeeld van zo’n patroon is *loss aversion*; mensen vinden iets waardevoller als ze het zouden kunnen verliezen of op zouden moeten geven dan wanneer het iets is dat ze in hun bezit zouden kunnen krijgen (Kahneman, Knetsch en Thaler, 1990, 1991; Tyversky en Kahneman 1991). Ofwel: mensen houden er niet van dingen te verliezen. Een bekend voorbeeld hiervan is het onderzoek waarin het *Asian disease*-dilemma aan mensen werd voorgelegd (Tyversky en Kahneman, 1981). In dit dilemma wordt gesteld dat de Verenigde Staten zich aan het voorbereiden zijn op een uitbraak van een zeldzame Aziatische ziekte die vermoedelijk aan 600 mensen het leven zal kosten. Er zijn twee medische programma’s die kunnen worden opgestart en aan de respondenten wordt gevraagd voor welk programma ze zouden kiezen. Programma A heeft als gevolg dat 200 mensen gered zullen worden. Programma B heeft als gevolg dat er één derde kans is dat iedereen gered wordt, maar een kans van twee derde dat niemand wordt gered. Als de twee programma’s op deze manier worden beschreven, kiest de meerderheid voor programma A. Van de groep respondenten aan wie programma A wordt gepresenteerd met de woorden ‘400 mensen zullen sterven’, kiest echter het merendeel voor programma B als de in te zetten oplossing. De manier waarop de keuze wordt *geframed*, zorgt ervoor dat er andere associaties worden opgeroepen en andere inschattingen gemaakt (Kahneman, 2003, p. 1458).

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat mensen anders kunnen reageren op een keuze als deze anders aan hen wordt voorgelegd, zelfs als de keuze precies hetzelfde is gebleven. Mensen zijn gevoelig voor details of omstandigheden die rationeel gezien geen invloed zouden moeten hebben. Een rationeel mens zou in het geval van het Asian disease-dilemma in beide gevallen voor hetzelfde programma kiezen; de uitkomsten zouden immers exact hetzelfde zijn. Met de erkenning van de irrationele mens, kwam logischerwijs ook aandacht voor het omgaan met zijn irrationaliteit. De nieuwe visie werd ook wel *behavioural economics* genoemd (Dixit, 2014, p. 23). Als je weet dat mensen gevoelig zijn voor *framing*, kun je hier maar beter rekening mee houden als je mensen voor een bepaalde keuze stelt.

### 3.1.2 Definitie

Er zijn verschillende definities van nudging in omloop, maar de kortste omschrijving luidt: "... een duwtje in de juiste richting" (Thaler en Sunstein, 2009, p. 12). Het blijkt lastig om een scherpere definitie te formuleren (WRR, 2014), maar een uitgebreidere duiding van het begrip volgens Thaler en Sunstein (2009) is:

“In de betekenis waarin wij deze omschrijving gebruiken, heeft zo'n duwtje in de goede richting betrekking op alle mogelijke aspecten van de keuzearchitectuur die het gedrag van mensen op voorspelbare wijze veranderen zonder opties te verbieden of de financiële stimulansen aanzienlijk te wijzigen. Wil iets gelden als een duwtje in de goede richting, dan moet de interventie gemakkelijk en goedkoop te vermijden zijn. Het is geen verplichting. Fruit op ooghoogte neerzetten, geldt als een duwtje in de goede richting, junkfood verbieden niet.” (p. 14)

Uit deze definitie kan worden afgeleid dat nudging een verzamelterm is voor interventies die tot doel hebben het gedrag van mensen 'op voorspelbare' wijze te beïnvloeden. Deze interventies moeten dus zijn bedacht aan de hand van een bepaald (wetenschappelijk onderbouwd) gedragsprincipe of gedragspatroon (bijvoorbeeld: niet alle producten in de supermarkt worden door klanten bekeken, en de producten die op ooghoogte staan hebben meer kans om verkocht te worden), zodat er een voorspelling kan worden gedaan over de uitkomst van deze interventie.

Volgens John, Smith en Stoker (2009) moet nudging worden gezien als een kapstok waar verschillende strategieën onder vallen die allemaal tot doel hebben het gedrag van burgers te beïnvloeden. Zij hebben het dan over *civic behaviour*. In een andere publicatie waar deze auteurs ook aan meegewerkt hebben, wordt *civic behaviour* uitgelegd als gedrag dat gevolgen heeft voor de maatschappij en/of voor het maatschappelijk belang (John et al., 2011).

De breed geformuleerde definitie van Sunstein en Thaler heeft sinds het verschijnen van het boek *Nudge* aanleiding gegeven tot discussies over de grenzen van het begrip nudging. Feitsma (te verschijnen) stelt dat dit komt doordat Thaler en Sunstein hun boek voor een breed publiek schreven en hierdoor tijdens het schrijven minder op zoek waren naar een volledig uitgewerkte, technische definitie. Er ontstonden discussies over wat nudging precies inhoudt (zie bijvoorbeeld: Hausman en Welch, 2010; Hansen en Jespersen, 2013; Hansen, te verschijnen) en wat wel en niet als een nudge geïdentificeerd kan worden (zie bijvoorbeeld: Selinger en Whyte, 2012). Het voert voor dit scriptieonderzoek te ver om deze discussie uitgebreid te bespreken, maar het is goed om ons ervan bewust te zijn dat de term (in ieder geval in de academische wereld) ter discussie staat. Het zou immers goed kunnen dat uit de resultaten van het empirische deel van dit scriptieonderzoek zal blijken dat onduidelijkheid over de definitie van nudging ook een rol speelt binnen de context van de Belastingdienst. In de interviews met medewerkers van de Belastingdienst zal daarom ook altijd worden gevraagd naar wat volgens de geïnterviewde de definitie van nudging precies is. In dit scriptieonderzoek zal de definitie van Sunstein en Thaler worden gehanteerd, omdat dit de oorspronkelijke en meest bekende definitie is. De focus in dit onderzoek ligt op de transparantie over en de acceptatie van nudging door de Belastingdienst en daarbij is de brede definitie van Sunstein en Thaler (2009) afdoende. In het empirische deel van het onderzoek worden bovendien ook nudges

ingezet die door Thaler en Sunstein (2009) als zodanig werden bestempeld (zie hoofdstuk 2 'Methoden' en hoofdstuk 4 'Resultaten').

### 3.1.3 Keuzearchitectuur en libertair paternalisme

In Thaler en Sunsteins definitie van 'nudging' wordt ook het woord 'keuzearchitectuur' genoemd. Zij beschrijven een 'keuzearchitect' als "... iemand die verantwoordelijk is voor het organiseren van de context waarbinnen mensen beslissingen nemen." (Thaler en Sunstein, 2009, p. 11). Thaler en Sunstein beschrijven niet heel duidelijk hoe de begrippen nudging en keuzearchitectuur zich tot elkaar verhouden, maar mijns inziens is nudging één van de instrumenten die een keuzearchitect tot zijn beschikking heeft.

Wie heil ziet in het toepassen van nudging, is volgens Thaler en Sunstein (2009) een voorstander van de (door hen uitgevonden) beweging 'libertair paternalisme'. Libertair paternalisme is libertair omdat "mensen over het algemeen vrij moeten zijn om te doen wat ze willen" en paternalistisch omdat het legitiem zou zijn om "het gedrag van mensen zodanig te sturen dat hun leven daar beter van wordt" (Thaler en Sunstein, 2009, p. 13). Op het eerste gezicht is het een verwarrend begrip. Ook Thaler en Sunstein geven toe dat de naam van hun 'beweging' iets paradoxaals heeft. Hoe kun je voor volledige keuzevrijheid zijn en tegelijkertijd ook voor het bewust beïnvloeden van onbewust gedrag? In paragraaf 3.3 zal verder op deze vraag worden ingegaan.

### 3.1.4 Nudging: van theorie naar praktijk

In deze paragraaf zal het concept nudging verder worden toegelicht aan de hand van voorbeelden van concrete nudges. In de tabel 3.1 zijn een aantal gedragswetenschappelijke inzichten, de onderzoeken waarin deze werden opgedaan en een voorbeeld van een nudge die hierop voortborduurde, opgenomen.

Inzicht	Voorbeeld onderzoek waarin dit werd gevonden	Voorbeeld van een mogelijke nudge
Mensen hebben een voorkeur voor de status quo ( <i>defaults</i> ).	Samuelson en Zeckhauser (1988)	Standaardoptie bij orgaandonatie: bij standaard 'ja' is 82% donor, bij standaard 'nee' is 42% donor. (Johnson en Goldstein, 2003)
Mensen zijn gevoelig voor de manier waarop iets is geformuleerd ( <i>framing</i> ).	Tversky en Kahneman (1981)	'Asian disease'-dilemma. Keuze wordt sterk bepaald door de formulering, terwijl de feitelijke uitkomst hetzelfde is.
Mensen zijn afkerig van verlies ( <i>loss aversion</i> ).	Kahneman, Knetsch en Thaler (1991)	In een anti-roken-campagne benadrukken wat je verliest door te roken (conditie, gezonde huid, gezonde longen etc.).
Mensen kiezen vaak gedachtenloos.	Wansink (2006)	Mensen eten meer als ze eten in een grotere verpakking of op een groter bord krijgen aangereikt, bijvoorbeeld: grote popcorn-bakken in een bioscoop. Zelfs als de popcorn oud en smakeloos is, eten de mensen met een grote bak er meer van (Wansink, 2006).
Mensen zijn gevoelig voor dat wat andere mensen doen, ze willen zich graag conformeren (sociale norm).	Asch (1995); Akerlof, Yellen en Katz (1996); Christakis en Fowler (2007); Sacerdote (2001).	Mensen informeren over wat andere mensen doen, bijvoorbeeld belastingplichtigen in een brief vertellen dat 90% van de mensen in hun omgeving al volledig aan hun verplichtingen heeft voldaan (Coleman, 1996).



Mensen vragen naar wat ze gaan doen, maakt de kans groter dat ze zich gaan gedragen overeenkomstig hun antwoorden. Thaler en Sunstein (2009) noemen dit 'het effect van louter meten' (p. 84).	Sherman (1980)	Mensen een dag voor de verkiezingen vragen of ze gaan stemmen vergroot de kans dat ze gaan stemmen met maar liefst 25% (Greenwald, Carnot, Beach en Young, 1987).
--	----------------	---

Tabel 3.1 Voorbeelden van gedragswetenschappelijke inzichten en nudges die op basis van die inzichten ontworpen zijn.

### 3.2 Tax nudging: duwtjes van de Belastingdienst

De beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is: “de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun (fiscale) verplichtingen nakomen maximaal te vergroten” (Belastingdienst, 2014, p. onbekend, hoofdstuk 'Determinanten van compliance'). Volgens Verboon en Van Dijke (2007) is *tax compliance*: “... the willingness of people to comply with tax authorities by paying their taxes”, ofwel: de bereidheid van mensen om belasting te betalen (p. 705). In beleidsdocumenten van de Belastingdienst wordt compliance gedefinieerd als: "... de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen na te komen" (Belastingdienst, 2014, p. onbekend, hoofdstuk 'Kennisagenda in perspectief').

Volgens Leviner (2008) is er wereldwijd bij belastingdiensten steeds meer het besef ontstaan dat er naast financiële belangen ook andere zaken een rol kunnen spelen bij non-compliance. Hij noemt als voorbeeld de relatie van de belastingplichtige met de Belastingdienst; een goede verstandhouding tussen deze twee partijen kan een hogere (vrijwillige) compliance tot gevolg hebben. (Dreigen met) straffen is dus allang niet meer de enige manier om tax compliance te vergroten. Sterker nog, het enkel inzetten op ‘punitieve sancties’ kan volgens Leviner zelfs een averechts effect hebben. Hij stelt dat belastingdiensten daarom steeds vaker gebruikmaken van maatregelen en interventies die rekening houden met de verschillende factoren voor non-compliance (Leviner, 2008). Nudging lijkt in eerste instantie, mede door het vrijblijvende karakter ervan, goed aan te sluiten bij de doelstelling van de Belastingdienst. In de volgende paragraaf wordt besproken welke nudges in experimenten effectief zijn gebleken binnen de context van de (buitenlandse) Belastingdienst(en).

#### *Twee typen tax nudges*

Bij het vergelijken van ‘tax nudging’-onderzoeken blijkt dat er veel aandacht is voor onderzoek naar het inzetten van de ‘sociale norm’. Robert Cialdini is de wetenschapper die onlosmakelijk met dit concept verbonden is. Deze psycholoog staat bekend als ‘beïnvloedings-expert’. Van zijn populair-wetenschappelijke boek *Influence* uit 1984 werden wereldwijd meer dan twee miljoen exemplaren verkocht (Decorte, januari 2015). In dit boek beschrijft Cialdini zes principes die invloed hebben op het gedrag van mensen: sociale bewijskracht, wederkerigheid, commitment en consistentie, sympathie, autoriteit en schaarste (Cialdini, 1984). Het voert voor dit scriptieonderzoek te ver om al deze principes nader toe te lichten, maar ‘sociale bewijskracht’ (een ander woord voor sociale norm) is volgens Cialdini één van die principes waarmee je anderen kunt beïnvloeden, omdat mensen gevoelig zijn voor dat wat (ze denken dat) anderen doen en hun gedrag in veel gevallen daarop aanpassen (zie bijvoorbeeld: Cialdini, Kallgren en Reno, 1991; Cialdini en Trost, 1998). Uit een onderzoek naar het beïnvloeden van het energieverbruik van mensen bleek bijvoorbeeld dat het communiceren van een sociale

norm effectiever kan zijn dan het aandragen van allerlei inhoudelijke argumenten, bijvoorbeeld over waarom het belangrijk is om energie te besparen (Nolan, Wesley Schultz, Cialdini, Goldstein en Griskevicius, 2008).

Een andere ‘categorie’ van tax nudging-onderzoek die we kunnen onderscheiden, is meer gericht op het persoonlijker maken van de communicatie met belastingplichtigen. Ook dit valt te herleiden tot de principes van Cialdini, namelijk: het principe van ‘sympathie’, maar ook dat van ‘wederkerigheid’. Het sympathie-principe houdt in dat we eerder geneigd zijn dingen te doen voor mensen die we aardig vinden (Cialdini, 1987). Het wederkerigheid-principe heeft alles te maken met ‘voor wat, hoort wat’. Volgens Gouldner (1960) is dit iets wat in elke menselijke samenleving aan de orde is: we voelen dat het de norm is om ons op dezelfde manier te gedragen als anderen zich jegens ons gedragen.

De twee hierboven genoemde categorieën zijn te onderscheiden als er verschillende tax nudging-onderzoeken naast elkaar worden gelegd. Er zijn zeker meer categorieën denkbaar, maar in het kader van dit scriptieonderzoek is om een aantal redenen gekozen voor deze twee typen nudges. Allereerst voert het voor dit scriptieonderzoek te ver om alle typen nudges die door (of in opdracht van) belastingdiensten zijn onderzocht te bespreken; een keuze maken was daarom noodzakelijk. Ten tweede zijn het beide categorieën waarin meerdere tax nudging-onderzoeken te plaatsen waren. Het zijn dus geen zeldzame nudges die door een enkele Belastingdienst eenmalig zijn toegepast, maar nudges waar belastingdiensten wereldwijd in geïnteresseerd zijn. Ten derde zijn het beide nudges die volgens verschillende onderzoeken effectief zijn gebleken in de context van belastingdiensten. Het is dus zeker niet ondenkbaar dat ze op den duur ook binnen de Nederlandse Belastingdienst (op grotere schaal) zullen worden ingezet. Ten vierde zijn het beide nudges waar de Nederlandse Belastingdienst zich ook al mee bezighoudt; dit werd bevestigd in de interviews met de medewerkers van de Belastingdienst. Tot slot zijn deze twee nudges qua vorm misschien vergelijkbaar, maar intuïtief lijken ze toch van elkaar te verschillen. Belastingplichtigen vertellen over het betaalde bedrag van anderen in hun omgeving (sociale norm) voelt een stuk objectiever dan wanneer er een handgeschreven briefje aan een belastingbrief wordt toegevoegd om in te spelen op menselijke emoties en de ontvanger zo (op tijd) aangifte te laten doen.. In het empirische deel van dit scriptieonderzoek spelen deze twee typen nudges ook een rol. Het draait daar om de vraag hoe acceptabel mensen het vinden als de Belastingdienst dit soort nudges in zou zetten. Het is goed mogelijk dat op verschillende nudges ook verschillend wordt gereageerd. Als dit zo is dan zou het goed zijn als de Belastingdienst zich ervan bewust is dat de ene nudge de andere niet is. In paragraaf 3.3.2 komt overigens ook naar voren dat niet alle nudges over één kam geschoren zouden moeten worden en dat het belangrijk is om als overheid een (publiek) debat te voeren over hoe gewenst verschillende typen nudges zijn binnen de context van de overheid.

#### *Nudge type 1: leuker kunnen we het niet maken, wel socialer*

Zoals hierboven beschreven werd, wordt er in tax nudging-experimenten veelvuldig gebruik gemaakt van de sociale norm.

In een recent groot Noors onderzoek van Bott, Cappelen, Sørensen en Tungodden (2014) ontvingen ongeveer 2.000 belastingplichtigen, waarvan de Noorse Belastingdienst vermoedde dat ze hun buitenlandse inkomsten te laag opgaven, een brief waarin werd aangegeven dat de grote meerderheid van de Noorse burgers correct en

volledig aangifte van de inkomsten doet.<sup>12</sup> Vervolgens werd er gesteld dat het wel zo eerlijk zou zijn als Noren met inkomsten uit het buitenland ook hun (volledige) steentje zouden bijdragen. De sociale norm werd hier ingezet om een moreel appel te doen op de belastingplichtigen in kwestie. Ongeveer 6.000 andere belastingplichtigen (die eveneens te weinig buitenlandse inkomsten zouden hebben opgegeven) ontvingen in deze zogenoemde 'morele conditie' een brief waarin werd gewezen op de publieke diensten die met het belastinggeld werden gefinancierd.

Wat bleek het geval? De 8.000 belastingbetalers in de morele conditie gaven dubbel zoveel inkomen op als de belastingbetalers die de neutrale basisbrief hadden ontvangen. Met name de brief met de sociale norm-nudge bleek een sterk effect te hebben op de eerlijkheid van de belastingplichtige. De nudge leverde de Noorse fiscus miljoenen extra inkomsten op.

Een ander voorbeeld is het onderzoek van Coleman (1996). Dit onderzoek vond plaats in de Amerikaanse staat Minnesota, waar maar liefst 47.000 belastingbetalers (onbewust) deelnamen aan het experiment. Het doel van het experiment was het onderzoeken van alternatieven met betrekking tot de informatieverstrekking, om zo de vrijwillige tax compliance van de belastingbetalers te vergroten. Ongeveer 20.000 belastingplichtigen ontvingen in dit experiment een brief waarin werd meegedeeld dat meer dan negentig procent van de inwoners van Minnesota al hun belastingverplichtingen waren nagekomen. De aandacht vestigen op de sociale norm - dat wat andere mensen doen - bleek van invloed te zijn op de eerlijkheid van de belastingbetalers: gemiddeld betaalden zij 278 dollar meer belasting (Coleman, 1996, p. 25). Het betekende een grote winst ten opzichte van de marginale kosten van de nudge die was toegevoegd aan een brief die toch al verstuurd werd.

Het Engelse *Behavioural Insights Team* (BIT-team) heeft ook verscheidene onderzoeken gedaan naar het effect van nudges in de strijd voor meer tax compliance. Ook deze onderzoekers waren geïnteresseerd in de effectiviteit van het vermelden van de sociale norm en voerden een experiment uit met 140.000 belastingplichtigen (BIT, 2012). Al deze belastingplichtigen ontvingen een brief. Sommigen (de controlegroep) een brief zonder sociale norm en anderen één van de brieven waarin een 'sociale norm-boodschap' was verwerkt. De brieven van de laatste soort bevatten allemaal in ieder geval de tekst "9 out of 10 people in Britain pay their tax on time". Aan sommige brieven was informatie over het 'betaalgedrag' van de mensen uit de omgeving van de ontvanger van de brief (bijvoorbeeld mensen met dezelfde postcode) toegevoegd. Het resultaat was dat ten opzichte van de controlegroep een groter deel van de belastingplichtigen uit de sociale norm-condities gehoor gaf aan de brief. Ook bleek dat het nog beter werkte om een sociale norm op een lokaal niveau (dus in plaats van de landelijke cijfers, de cijfers die iets zeggen over de stad van de belastingplichtige) te hanteren. Het aantal belastingplichtigen dat binnen drie maanden gehoor gaf aan de brief lag 15% hoger in de groep die een brief had gekregen waarin de sociale norm van hun stad werd vermeld.

---

<sup>12</sup> Dit was één van de vier condities in het onderzoek. De belastingplichtigen in de andere condities ontvingen ofwel geen brief, of een neutrale basisbrief of een brief waaraan een zin was toegevoegd die de 'detecteerbaarheid' van belastingfraude moest benadrukken. In totaal namen er (onbewust) 18.000 belastingplichtigen deel aan het onderzoek.

In 2014 verscheen in Nederland de bundel 'Inzicht in motieven achter naleving. Samenvattingenbundel onderzoeken Handhaving en Gedrag'.<sup>13</sup> Het doel van de bundel is niet alleen het verkort weergeven van de onderzoeksresultaten van een aantal studies naar menselijk gedrag, maar ook het beschrijven van de praktische implicaties van deze onderzoeken; wat voor rol kunnen deze resultaten in de praktijk - van bijvoorbeeld de Belastingdienst - spelen? In deze bundel is ook een onderzoek opgenomen naar het communiceren van de sociale norm (Van Baaren, Van Leeuwen, Siebelt en De Lange, 2012). Ook uit dit onderzoek blijkt dat het "... communiceren van een normniveau tot meer naleving van het gewenste gedrag leidt dan het niet communiceren van het normniveau." (CCV, 2014, p. 43). Nadat de resultaten in de samenvatting in de bundel zijn opgesomd, worden de praktische implicaties vermeld. Het volgende wordt geconcludeerd: "Het communiceren van norminformatie is een makkelijke en veelbelovende manier om compliantie te verhogen." (CCV, 2014, p. 47). Er worden voorbeelden genoemd hoe je als medewerker van de Belastingdienst het inzetten van de sociale norm zou kunnen bewerkstelligen. Een nadere verkenning van de onderzoeksopzet in het oorspronkelijke onderzoeksrapport maakt echter duidelijk dat het onderzoek enkel is uitgevoerd onder studenten (dit werd in de bundel overigens ook meegedeeld) en dat de taken die aan deze studenten werden voorgelegd niets met de context van de Belastingdienst te maken hadden. De conclusies van het onderzoek worden echter in de bundel aangevoerd als bewijs voor de waarschijnlijke positieve effecten van het inzetten van de sociale norm door de Belastingdienst. Mijns inziens is dat wat al te snel geconcludeerd; al kan ik me in het licht van de onderzoeken die hierboven zijn besproken wel voorstellen dat het inzetten van de sociale norm door de Nederlandse Belastingdienst positief zou kunnen uitwerken.

*Nudge type 2: leuker kunnen we het niet maken, wel persoonlijker*

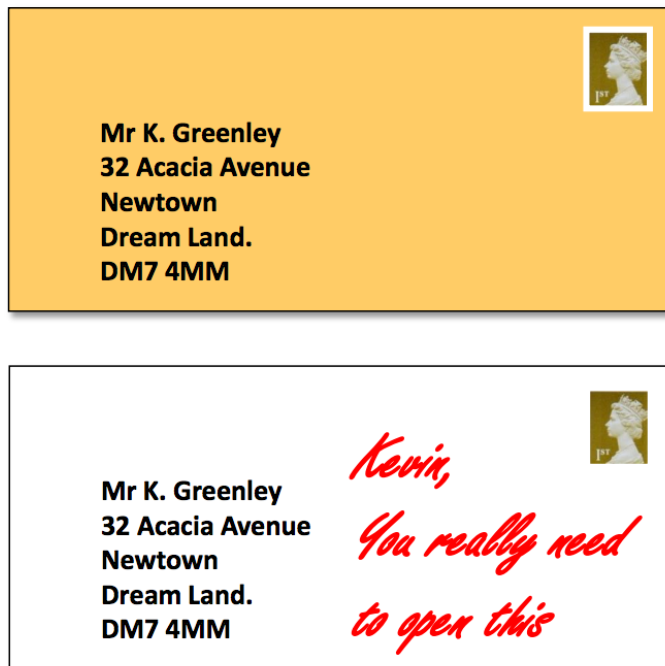
Het Engelse *Behavioural Insights Team* heeft ook een aantal onderzoeken gedaan waarbij het inzicht werd toegepast dat het persoonlijker maken van een boodschap zorgt voor meer reacties op de verzonden boodschap. In een presentatie die David Halpern, de directeur van het team, in april 2013 gaf, haalt hij een experiment aan waarin er gebruik is gemaakt van handgeschreven boodschappen op enveloppen van de Engelse Belastingdienst.<sup>14</sup> In het experiment werden bruine (bruin is de standaardkleur van overheidsenveloppen in Engeland), niet gepersonaliseerde enveloppen verstuurd. Daarnaast werden er witte enveloppen verstuurd waar met de hand een boodschap op geschreven was. Wat er precies op geschreven is, is onduidelijk. In een blog wordt gerept over de tekst "This message is important", terwijl Halpern zelf in zijn presentatie de afbeelding laat zien die hieronder wordt getoond (figuur 3.2).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> 'Handhaving en Gedrag' is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is "... gericht op het vergaren van empirische wetenschappelijke kennis met een gedragswetenschappelijk karakter." (CCV, 2014, p. 7). De betrokken partijen zijn: de Belastingdienst, De Nederlandse Bank, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Dit samenwerkingsprogramma heeft het bijhouden van nieuwe wetenschappelijke kennis en het verder onderzoeken daarvan zodat het eventueel in de praktijk kan worden toegepast, als belangrijkste doel. De bundel is uitgegeven door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

<sup>14</sup> De presentatie van David Halpern is hier terug te vinden: <http://bi.dpc.nsw.gov.au/assets/Behavioural-Insights/Library/Dr-David-Halperns-Presentation-Behavioural-Insights-Breakfast-Forum.pdf> (bezocht op 19 mei 2015).

<sup>15</sup> De genoemde blog is via deze link te vinden: <http://inudgeyou.com/letter-nudge-the-power-of-handwriting/> (bezocht op 20 mei 2015).



Figuur 3.2 Afbeelding van de twee soorten enveloppen die zijn gebruikt in een experiment van het Engelse BIT. Deze afbeelding is afkomstig uit een presentatie van de directeur van het BIT, David Halpern (zie voetnoot 14).

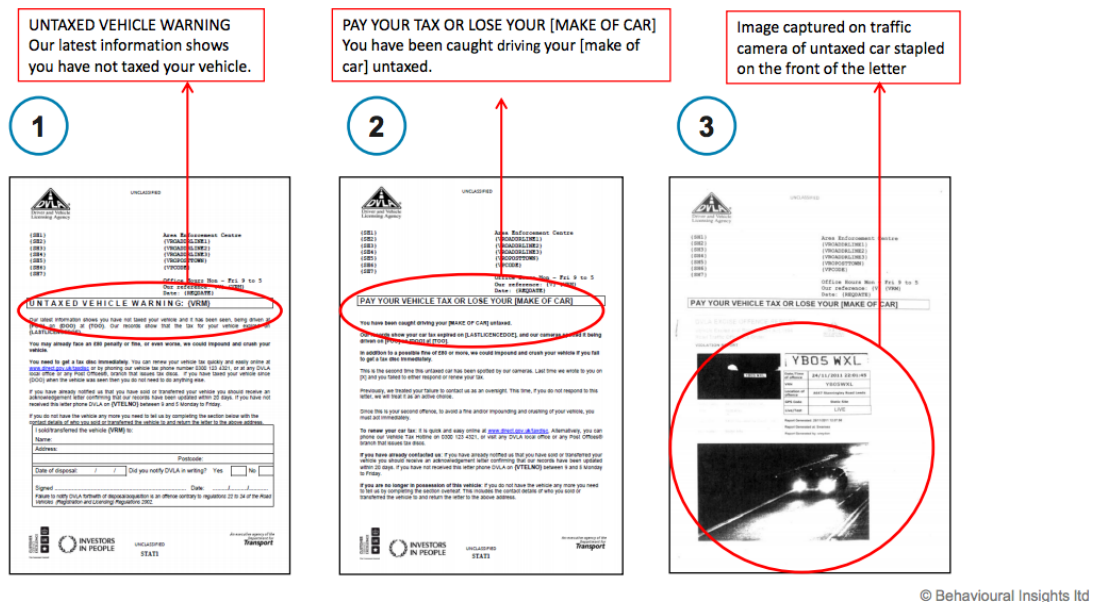
Er werd meer gereageerd op de envelop met de persoonlijke boodschap: het aantal reacties nam toe van 21,8% naar 26%. Halpern stelt dat elke pond die aan het experiment is uitgegeven op deze manier 2000 pond heeft opgeleverd.<sup>16</sup> Hoewel het verschil tussen de percentages dus niet groot is, lijkt het rendement van deze simpele ingreep al zeer de moeite waard. Hoewel de precieze onderzoeksopzet niet te achterhalen lijkt, moge het duidelijk zijn dat er door het BIT is geëxperimenteerd met ‘personaliserings-nudges’. Het team is enthousiast over de uitkomsten: het werkt.

In dezelfde presentatie van Halpern is ook een dia gewijd aan een onderzoek naar het versimpelen van brieven aan mensen die te weinig of geen wegenbelasting betaalden. Ook is gekeken naar het effect van het toevoegen van een foto van de auto in kwestie, gemaakt terwijl deze op straat rondreed. Wat de versimpeling van de tekstuele boodschap precies inhoudt, wordt niet helemaal duidelijk. Wat echter wel duidelijk is, is dat de meest opvallende tekst bovenaan de brief een stuk persoonlijker is gemaakt. De aangeschrevene wordt hier namelijk direct aangesproken (“you”) en het merk van de auto wordt genoemd (zie figuur 3.3).

In een presentatie van Alex Gyani (ook een lid van het BIT) wordt een afbeelding van de verschillende brieven getoond en daarnaast worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.<sup>17</sup> De brieven leveren wederom misschien geen groot verschil op, maar het lijkt toch de moeite waard: op de originele brief reageert 40,2% terwijl naar aanleiding van de nieuwe brief 48,8% van de aangeschrevenen actie onderneemt.

<sup>16</sup> David Halpern zegt dit in een interview dat hier terug te vinden is: <http://freakonomics.com/2013/04/03/the-tax-man-nudgeth-full-transcript/> (bezoekt op 20 mei 2015).

<sup>17</sup> De presentatie van Alex Gyani is hier te vinden: <http://www.vic.ipaa.org.au/document/item/2785> (bezoekt op 20 mei 2015).



Figuur 3.3 De verschillende brieven in het experiment met brieven over wegenbelasting. Deze afbeelding is afkomstig uit een presentatie van Alex Gyani, lid van het BIT.

Tot slot is er door het BIT een onderzoek uitgevoerd met brieven die gericht waren aan belastingplichtigen die hun belastingsschulden niet op tijd hadden betaald. In de brieven werd aangegeven dat men nog een laatste kans had om te betalen zonder een boete (BIT, 2012). De verschillende condities in het experiment waren: geen brief (controlegroep), een standaardbrief, een persoonlijke brief met het bedrag dat nog verschuldigd was, een persoonlijke brief met aanhef waarin de naam van de ontvanger werd genoemd, en een persoonlijke brief waarin zowel het verschuldigde bedrag als de naam van de ontvanger werden genoemd.

De eerste resultaten laten zien dat het in ieder geval zin heeft om een brief te sturen (5,2% betaalt als er geen brief wordt verstuurd, 23,2% betaalt als ze de standaardbrief ontvangen). Daarnaast levert het versturen van een brief met een persoonlijke aanhef nog een winst van zo'n 10 procentpunt op (33%). Het aantal bestellingen naar aanleiding van een brief met aanhef en een vermeld verschuldigd bedrag ligt weer iets lager (29%).

Een experiment dat is uitgevoerd binnen de Nederlandse Belastingdienst (en dat ook wordt aangehaald in het al eerder genoemde nrc.next artikel; Rusman en De Jong, 2015) is het experiment met post-it's van Joyce Croonen en Liza Luesink in het kader van hun masterscriptie. Dit experiment is gebaseerd op een onderzoek van Garner (2005) waarin werd gekeken of respondenten eerder en/of vaker een vragenlijst invulden en terugstuurden als deze was voorzien van een post-it. Dit bleek te werken: twee keer zoveel mensen stuurden de vragenlijst terug als deze was voorzien van een post-it met een handgeschreven verzoek om de vragenlijst in te vullen.

De post-it's in het experiment van Croonen en Luesink werden voorzien van een handgeschreven boodschap en op een brief van de Belastingdienst (om ondernemers te herinneren aan hun aangifte) of op de bijbehorende envelop geplakt (Luesink en Croonen, 2009). Er waren twee soorten boodschappen: 'Denkt u aan uw aangifte?' (onpersoonlijk) en 'Denkt u aan uw aangifte? Dank u! [initialen afzender]' (persoonlijk). Wat bleek? De post-it had geen effect op het aantal ingediende aangiftes, maar wel op de snelheid waarmee de aangiftes werden ingediend: een post-it op de envelop zorgde ervoor dat men de aangifte bijna twee keer sneller indiende dan wanneer een brief zonder post-it werd verstuurd. Ondernemers die een brief ontvingen waarbij de post-it op de

envelop was bevestigd (en voor de zekerheid was deze met een nietje vastgemaakt) dienden de aangifte gemiddeld binnen 7 dagen in, terwijl de ondernemers die een brief ontvingen waarbij de post-it op de brief zelf was geplakt er gemiddeld 12 dagen over deden. Het is een interessant resultaat, maar er moet wel worden opgemerkt dat de 'proefpersonen' uit een selecte groep ondernemers bestond; ondernemers die al meerdere keren hun aangifte niet (op tijd) hadden ingediend. Daarnaast was de omvang van de groep (N=305, inclusief de controlegroep die geen post-it ontving) niet bijzonder groot. Dit alles in ogenschouw genomen, is het interessant dat het artikel in *nrc.next* (Rusman en De Jong, 2015) opent met dit experiment. Ook werd tijdens de expertinterviews (zie hoofdstuk 4) meermaals verwezen naar deze interventie. De post-it nudge wordt dus gezien als 'iets dat de Belastingdienst doet' om belastingplichtigen te beïnvloeden, terwijl het tot nu toe bij dit experiment is gebleven.

De (eerste, voorzichtige) resultaten met deze twee type nudges lijken, kortom, veelbelovend. Ze werken niet alleen, ze zijn ook nog eens buitengewoon kosteneffectief; de tax compliance wordt voor een weinig geld vergroot. Maar niet alles wat werkt, hoeft ook wenselijk te zijn. In het kader van dit scriptieonderzoek is dan ook de vraag: wat vinden we er als samenleving eigenlijk van dat de Belastingdienst dit soort nudges inzet?

### **3.3 Nudging door de overheid: de meningen zijn verdeeld**

Sinds het verschijnen van het boek *Nudge* van de auteurs Richard Thaler en Cass Sunstein in 2008 zijn overheden in de westerse wereld in de ban van het fenomeen *nudging*. Alleen al in Nederland verschenen in 2013 en 2014 vier adviesrapporten (van de RMO, WRR, Rli en RVZ) over de mogelijkheden die gedragswetenschappelijke inzichten de overheid kunnen bieden (zie paragraaf 3.3.1). Verder is er in Engeland en in de Verenigde Staten een *Behavioural Insights Team* (BIT; in de volksmond ook wel 'nudge units' genoemd) ingesteld. Deze interdisciplinaire teams van gedragswetenschappers staan (onder andere) onder leiding van de auteurs van het boek *Nudge*; de Amerikanen Richard Thaler (Engeland) en Cass Sunstein (VS) en hebben als formeel doel "... 'mensen helpen betere keuzes voor zichzelf te maken' en te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie ervan daarvan vaker zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten" (WRR, 2014, p. 44). Inmiddels overweegt ook de Duitse regering om over te gaan tot de oprichting van een BIT (WRR, 2014, p. 46)

De interesse van de Nederlandse overheid valt verder te verklaren aan de hand van de verschuiving van de verzorgingsstaat in de richting van een zogenoemde 'participatiesamenleving': de overheid wil meer eigen verantwoordelijkheid bij de burger leggen, maar zoekt ondertussen naar manieren om burgers zo goed mogelijk te ondersteunen in die eigen verantwoordelijkheid (WRR, 2014, p. 18). Nudging lijkt daar mogelijkheden voor te bieden, want de overheid is immers bij uitstek een keuzearchitect; de grote verantwoordelijke voor de context waarbinnen burgers keuzes maken.

Een laatste reden voor de plotselinge interesse in nudging is dat de overheid wil bezuinigen, wat betekent dat de mogelijkheden voor het aansturen van burgers met behulp van klassieke middelen als subsidies of voorzieningen beperkt zijn (WRR, 2014, p. 18). De vraag is dus: hoe kan de staat de burger helpen bij het maken van verantwoorde keuzes, zonder dat dit veel belastinggeld kost? Een groot voordeel van nudging is dat het om subtiele interventies gaat die weinig kosten met zich meebrengen (Thaler en Sunstein, 2009, p. 23).



In de paragrafen 3.3.1 en 3.3.2 wordt weergegeven hoe er in grote lijnen tegen het inzetten van nudging door overheidsorganen (en dus ook: de Belastingdienst) wordt aangekeken. Hoe wordt erover gesproken in adviesrapporten en op de opiniepagina's van de Nederlandse dagbladen? En wat zijn de argumenten voor en tegen het inzetten van nudging door de overheid?

### *3.3.1 Nudging door de overheid: argumenten voor en tegen in adviesrapporten*

In hoofdstuk 1 werd al even kort gesproken over de rapporten die verschillende overheidsadviesorganen in 2013 en 2014 uitbrachten over nudging. Als we nudging door de Belastingdienst willen bespreken, dan kunnen we dat niet doen zonder aandacht te besteden aan deze rapporten, aangezien de Belastingdienst een overheidsorgaan is. De adviesrapporten van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) zullen niet worden besproken omdat deze zich specifiek richten op de thema's duurzaamheid en een gezonde levensstijl. Deze thema's liggen wat verder van de focus van dit scriptieonderzoek en daarom zullen alleen de rapporten van de WRR en de RMO worden toegelicht.

*WRR: 'Met kennis van gedrag beleid maken'*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bracht in augustus vorig jaar het rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken' uit (WRR, 2014). De auteurs vatten hun bevindingen, in hun brief aan de minister-president, als volgt samen "... structurele aandacht voor gedragswetenschappelijke kennis gedurende de beleidsvorming kan leiden tot een completere probleemanalyse, meer valide beleidstheorieën, verbetering van bestaand beleid, en daardoor meer kans op effectiviteit." (WRR, 2014, p. 6). De structurele aandacht voor inzichten uit de gedragswetenschap kan volgens hen op verschillende manieren worden georganiseerd. Zo wordt er aanbevolen om gedragswetenschappers een volwaardige rol te laten spelen tijdens het beleidsproces en voldoende tijd te nemen om te experimenteren met nudging in verschillende contexten.

De WRR is positief over het verkennen van de mogelijkheden van nudging als instrument voor de overheid. Ze geeft aan dat het in tijden van bezuinigingen belangrijk is om inzicht te hebben in hoe mensen keuzes maken en welke factoren van invloed zijn op gedrag, want alleen op die manier kan effectief beleid worden gemaakt en het overheidsgeld zo goed mogelijk worden besteed (WRR, 2014, p. 9). De raad stelt echter ook dat effectiviteit niet de enige "waarde" is die belangrijk is (of zou moeten zijn) voor beleidsmakers. Tijdens het experimenteren en het uiteindelijk structureel inzetten van nudging moeten andere waarden als "rechtsstatelijkheid" niet uit het oog worden verloren (p. 39). De WRR stelt niettemin dat als individuele keuzes een nadelig effect kunnen hebben op de samenleving als geheel, nudging een goede manier kan zijn om mensen te helpen bij het maken van 'de juiste keuze' (p. 11). Maar het is eerst van belang om meer te experimenteren met gedragswetenschappelijke inzichten (p. 36). Wat in de ene situatie werkt, is in een andere situatie misschien helemaal niet effectief, juist omdat ogenschijnlijk onbelangrijke details in de context rondom een keuze van grote invloed kunnen zijn op het gedrag van mensen (Thaler en Sunstein, 2009, p. 12; WRR, 2014, p. 48).

De WRR vraagt zich af overigens of 'het inzetten van de sociale norm' wel een nudge is. De auteurs van het rapport twijfelen of dit wel te maken heeft met het ontwerpen van de architectuur rondom een keuze (WRR, 2014, p. 64). Ik denk dat deze twijfel voortkomt uit de onduidelijkheid over de definitie van nudging. Zoals besproken in paragraaf 3.1 zijn de grenzen van het begrip door Thaler en Sunstein (2009) niet duidelijk

afgebakend en hierdoor is het lastig om per interventie te bepalen of het al dan niet een nudge is. Mijns inziens is het gebruik van sociale normen echter wel degelijk een nudge, omdat het alles te maken heeft met het inzetten van gedragswetenschappelijk inzichten om het gedrag van mensen op een voorspelbare wijze te beïnvloeden, zonder dat hier dwang aan te pas komt (vergelijk deze kenmerken met de definitie van Thaler en Sunstein, zie paragraaf 3.1.2).

Naast de duiding en de mogelijkheden van nudging, worden ook een aantal bezwaren besproken in het WRR-rapport: nudging pleegt inbreuk op de keuzevrijheid van burgers, de overheid kan onmogelijk weten wat de beste keuze is voor alle individuele inwoners van een land, nudging zorgt ervoor dat mensen niet meer zelf hoeven na te denken (“infantilisering”) en nudging is een onzichtbare vorm van sturing en daarom is het manipulatie (WRR, 2014, p. 65). De eerste drie bezwaren worden door de WRR eenvoudig van de hand gewezen, omdat deze voor overheidsbemoediging in het algemeen zouden gelden en niet voor nudging in het bijzonder. Als tegenreactie op het derde bezwaar (infantilisering) wordt nog toegevoegd dat nudging vooral wordt ingezet als mensen uit zichzelf geen keuze maken of bijvoorbeeld uitstelgedrag vertonen. Het is in die gevallen dus niet zo dat mensen minder gaan nadenken, wat het bezwaar minder valide maakt. Maar zoals ook Sunstein (2014) aangeeft: we weten eigenlijk nog te weinig over ‘infantilisering’ als mogelijk effect - er zou hier meer onderzoek naar gedaan moeten worden.

De WRR geeft vooral aandacht aan het laatste bezwaar: bij gebrek aan transparantie kan nudging als manipulatie worden gezien. De WRR zegt hierover: “... naar onze overtuiging dient het belang van transparantie altijd te prevaleren, óók als dat leidt tot (enig) verlies van effectiviteit.” (p. 68). Door open en eerlijk te zijn over het inzetten van (gedrags-)wetenschappelijke inzichten kan er vroegtijdig in het beleidsproces kritiek worden geleverd en kunnen er in overleg keuzes worden gemaakt. Dit verkleint de kans dat er van buitenaf het stempel ‘manipulatie’ op ingezette nudges kan worden gedrukt. Op dit moment is de Nederlandse overheid volgens de WRR nog maar weinig transparant over hoe beleid precies tot stand komt en dat geldt ook voor beleid waarin gedragswetenschappelijke inzichten zijn gebruikt (p. 53). Het *publicity principle* van Rawls dat Thaler en Sunstein (2009) voorstellen (als morgen in de krant zou staan wat je met nudging doet, dan zou je daar niet heel nerveus van moeten worden) is volgens de WRR een goed begin, maar er moet een voortdurende dialoog worden gevoerd over de legitimiteit van de inzet van nudges. Elke nudge voorzien van een waarschuwing wordt echter ook niet nodig geacht; het gaat hier om het vinden van een juiste balans (WRR, 2014, p. 67)

#### *RMO: ‘De verleiding weerstaan’*

De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling heeft in haar rapport ‘De verleiding weerstaan’ gekeken naar de voorwaarden die aan nudging door de overheid gesteld zouden moeten worden (RMO, 2014). In het rapport wordt veel aandacht geschonken aan de mogelijke bezwaren tegen nudging door de overheid. De RMO bestempelt nudging door de overheid als zijnde een ‘gevoelig thema’ (RMO, 2014, p. 5). Daarnaast ziet de RMO, net als de WRR, echter ook de noodzaak voor het onderzoeken van de mogelijkheden van nudging, aangezien de overheid op een “verantwoorde manier moet terugtreden” en de burger in de op handen zijnde participatiemaatschappij niet aan zijn lot mag overlaten (p. 11). Daarnaast gaan de traditionele instrumenten die de overheid hanteert om gedrag te beïnvloeden nog teveel uit van de burger als ‘rationeel mens’ (Stinesen en Renes, 2014).

In het RMO-rapport wordt gesteld dat de overheid alleen mag nudgen als dit het volgende doel dient: de autonomie van burgers versterken. Burgers moeten volgens de RMO niet worden geduwd (genudged) in een bepaalde richting, maar moeten worden geholpen bij het zelfstandig kiezen van de optie die het beste voor hen is (RMO, 2014, p. 19). Burgers helpen bij het maken van hun eigen keuzes, dat is het devies.

De RMO bespreekt ook kort het publieke debat dat gaande is over het inzetten van nudging door de overheid. De tegenstanders gebruiken volgens het rapport woorden als ‘betuttelend’ en ‘manipulatief’, terwijl de voorstanders nudging juist zien als iets waardoor mensen worden geholpen bij keuzes die ze anders niet zouden maken, zodat ze tijd overhouden om zich te kunnen richten op “meer wezenlijke zaken” (p. 17). De RMO wijst er ook op dat er in het publieke debat nog wel eens uit het oog wordt verloren dat de overheid altijd al bezig is geweest met gedragsbeïnvloeding en dat dus niet moet worden gedaan alsof de overheid een nieuwkomer is op dit vlak. Wat volgens de RMO vernieuwend is aan nudging is niet zozeer dat de overheid op gedrag stuurt, maar “... het idee dat de overheid meer en beter kan inspelen op irrationele en onbewuste denkprocessen van burgers” (p. 32).

Als de overheid wil nudgen dan zou er volgens de RMO een aantal waarborgen in ogenschouw moeten worden genomen. De eerste waarborg is dat, als het gaat om omstreden onderwerpen (bijvoorbeeld orgaandonatie), de overheid terughoudend moet zijn in het inzetten van nudges (RMO, 2014, p. 72; dit vindt overigens ook de WRR (2014)). Keuzes kunnen immers nooit neutraal worden voorgelegd aan mensen - en wat doe je als de meningen zijn verdeeld over de ‘juiste optie’? Als er toch nudges worden toegepast op het gebied van dit soort kwesties, dan moet er sprake zijn van een democratische meerderheid die hier voorstander van is en moet er openlijk over de beoogde nudges en werking ervan kunnen worden gedebatteerd.

De tweede waarborg heeft te maken met het verzamelen van meer kennis over nudging. Volgens de RMO is er op dit moment sprake van een erg versnipperde manier van kennisontwikkeling over nudging bij de overheid. Er zijn allerlei departementen en organen die zelfstandig bezig zijn met het thema, maar dit zou meer gestructureerd en transparanter moeten gebeuren. Op die manier kunnen er ook burgers bij worden betrokken en zo kan “elke zweem van manipulatie worden voorkomen” (p. 13).

De derde waarborg draait om het thema ‘transparantie’. Oplettende burgers moeten nudges kunnen herkennen, ze kunnen herleiden en eenvoudig bezwaar kunnen maken als ze het niet met de ingezette nudge eens zijn. Of in de woorden van de RMO: “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.” (p. 13). Ook de RMO haalt het publicity principle van Rawls (1999) aan als een “belangrijk uitgangspunt voor het beleidsproces” als er door de overheid wordt nagedacht over het inzetten van nudging.

Deze drie waarborgen zijn voor de RMO onontbeerlijk. De raad ziet echter ook in dat het nog wel even duurt voordat er op grote schaal wordt ingezet op nudging. Volgens de RMO zijn Nederlandse politici en beleidsmakers nog maar heel voorzichtig bezig met het thema: “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.” (p. 37).

Kortom: de WRR en de RMO zijn het erover eens dat transparantie een zwaarwegende voorwaarde is voor het experimenteren met en inzetten van nudges door de overheid. De beide raden zijn het er ook over eens dat er vooral nog veel onderzoek moet worden gedaan om de mogelijkheden van nudging in kaart te kunnen brengen. Ook stellen ze beiden dat een voorzichtige houding vooral gepast is als het gaat om ‘omstreden onderwerpen’. De vraag die zich in het kader van dit scriptieonderzoek dan aandient, is: is belasting betalen (en daarmee het inzetten van nudging om tax compliance te bevorderen) zo’n omstreden onderwerp?

#### *Belasting betalen: een (on)omstreden thema?*

De Fiscale Monitor van de Belastingdienst laat zien dat de belastingmoraal (hoe belangrijk is het om aan belastingverplichtingen te voldoen) al jaren rond de 4 scoort op een vijf-puntschaal (1 = zwakke belastingmoraal en 5 = sterke belastingmoraal). Daarnaast hebben Nederlanders een sterke persoonlijke norm ten aanzien van het naleven van wettelijke regels; de gemiddelde score van de afgelopen vijf jaar is 4,2. Over frauderen is men het in Nederland ook wel eens: in 2014 vindt gemiddeld 87% van de ondervraagden doelbewust frauderen door bijvoorbeeld belasting te ontduiken (volstrekt) onaanvaardbaar.<sup>18</sup> Aan de hand van deze cijfers, los van het gevoel dat mensen hebben bij het betalen van belasting, kunnen we stellen dat het feit dat er betaald moet worden geen omstreden onderwerp is. De vraag is dus of transparantie over het experimenteren met en het inzetten van nudging door de Belastingdienst daardoor minder belangrijk is. Hierover is ook met de medewerkers van de Belastingdienst over gesproken (zie hoofdstuk 4).

#### *3.3.2 Nudging door de overheid: argumenten voor en tegen in Nederlandse kranten*

Om een beeld te krijgen van hoe er in de media wordt gesproken over nudging door de overheid wordt in deze paragraaf een beknopt overzicht gegeven van wat er in de Nederlandse dagbladen over het onderwerp is verschenen. Een zoektocht in de krantenbank LexisNexis levert om precies te zijn 95 resultaten op als er gezocht wordt op nudging.<sup>19</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat hier sprake is van overlap, aangezien ook de relevante artikelen uit regionale kranten die vaak nieuws overnemen van de grote dagbladen, in deze resultaten worden weergegeven. Daarnaast zitten er artikelen tussen waarin dezelfde persoon voor een andere krant wordt geïnterviewd. Wat ook opvalt is dat 79 van deze artikelen in 2014 zijn verschenen. We kunnen dus voorzichtig concluderen dat het publieke debat in Nederland nog maar net op gang is gekomen.

In veel krantenberichten komt de on-controversiële vlieg-in-het-urinoir-nudge terug als voorbeeld. Ook de schoolkantine waar de appel op ooghoogte wordt gelegd en je moet bukken voor de ongezonde chocoladereep wordt meermaals genoemd. Wie kan er tegen een concept zijn dat op deze manier wordt geïntroduceerd en

---

<sup>18</sup> Deze cijfers zijn te bekijken via de online Fiscale Monitor van de Belastingdienst (bezoekt op 21 mei 2015): [https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S\\_1040\\_Sterkepunten22/a1061\\_Belastingmoraal-per-jaar](https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S_1040_Sterkepunten22/a1061_Belastingmoraal-per-jaar).  
[https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S\\_1028\\_Belastingmoraal10/a1059\\_Persoonlijke-norm-tegenover-naleven-wettelijke-regels-per-jaar](https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S_1028_Belastingmoraal10/a1059_Persoonlijke-norm-tegenover-naleven-wettelijke-regels-per-jaar).  
[https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S\\_1032\\_Douane14/S\\_1028\\_Belastingmoraal10/a1046\\_Oordeel-over-aanvaardbaarheid-frauderen](https://www.fiscalemonitor.nl/cijfers-trends/S_1032_Douane14/S_1028_Belastingmoraal10/a1046_Oordeel-over-aanvaardbaarheid-frauderen).

<sup>19</sup> Deze zoektocht vond plaats op 20 mei 2015 en de resultaten omvatten alle nieuwsberichten uit Nederlandse kranten van 1980 tot en met vandaag de dag.

waarmee zulke nobele doelen worden nagestreefd? Misschien is het feit dat de term nudging steeds op deze onschuldige manier wordt verduidelijkt ook een reden voor het feit dat er (nog) geen hevige discussies zijn ontstaan in het Nederlandse publieke debat.

#### *De tegenstanders*

Volgens Jilles Smids, promovendus aan de TU Eindhoven bij de sectie 'Philosophy and Ethics', moet er onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen nudges, omdat niet elke nudge even "vriendelijk" is (Smids, 2013). Iedere nudge moet volgens hem afzonderlijk worden beoordeeld in het Nederlandse publieke debat. Hij stelt dat het moedwillig beïnvloeden van keuzes (door bijvoorbeeld met opzet groenten op ooghoogte te plaatsen, zodat deze eerder worden gekocht dan ongezonde producten) de keuzevrijheid van mensen beperkt, omdat ze niet doorhebben dat ze worden beïnvloed. Daarnaast is hij ervan overtuigd dat nudging mensen het recht ontnemt om fouten te maken. Dit bezwaar droeg de WRR (2014) ook aan onder de noemer 'infantilisering' (p. 65). Smids stelt verder dat mensen zelf moeten mogen nadenken over "het goede leven" en dat het niet aan de overheid is om hierover te gaan.

Dit vindt ook hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen (Rusman, 2014). Frissen ziet twee belangrijke bezwaren tegen nudging: ten eerste wordt er volgens hem ten onrechte aangenomen dat we wetenschappelijk kunnen vaststellen wat de juiste keuzes zijn voor mensen. We zijn bijvoorbeeld in de afgelopen decennia heel anders gaan denken over wat precies 'gezonde voeding' voeding is. En ten tweede zijn tegenstanders van nudging bang dat het een middel is om de visie op 'het goede leven' van de meerderheid op te leggen aan de minderheid in een land. In een ander krantenartikel stelt Frissen: "... de overheid moet terughoudend zijn in allerlei opvattingen over het goede leven" (Frissen, 2014). Als voorbeeld noemt hij orgaandonatie: "Als ik kenbaar moet maken dat mijn organen beschikbaar zijn voor transplantatie, ben en blijf ik de eerste beschikker over mijn lichaam. Moet ik echter kenbaar maken dat ik geen donor wil zijn, dan is het lichaam van de Staat, tenzij ik anders beschik." (Frissen, 2014). Hierbij moet worden opgemerkt dat Frissen – los van nudging - niet bijzonder positief tegenover de overheid staat. De hoogleraar sluit zijn betoog af met de woorden: "De Staat is een gevaarlijke, om niet te zeggen fatale institutie." (Frissen, 2014).

Journalist Gerry van der List (Van der List, 2014) merkt in een artikel in Elsevier terecht op dat de principes van nudging - het onbewuste gedrag van mensen beïnvloeden - door commerciële partijen al veel langer wordt gedaan. Het is nu vooral de vraag of de overheid op dezelfde manier met burgers om mag gaan. Deze discussie heeft volgens Van der List alles te maken met de discussie over 'wat vrijheid is'. Hij maakt zelfs een voorzichtige vergelijking tussen nudging en het socialistische gedachtengoed; "... ze zijn allebei gebaseerd op een negatief oordeel over de keuzecompetentie van burgers". Volgens Van der List staat het RMO-rapport vol met paternalistisch taalgebruik en wordt er door de auteurs aangeraden om burgers zo stiekem mogelijk te nudgen, zodat het zo weinig mogelijk weerstand zal oproepen. Hier is Van der List fel op tegen. Hij vindt het belangrijk dat burgers in een vrije samenleving het recht behouden om ("binnen de grenzen van de wet") onverstandige keuzes te maken (Van der List, 2014).

Thijs Kleinpaste is de criticaster die het Nederlandse publieke debat over nudging in 2013 - voor het verschijnen van de eerdergenoemde adviesrapporten - wist aan te zwengelen met een opiniestuk in NRC Handelsblad

(Kleinpaste, 20 juli 2013). Er verschenen in dezelfde krant drie opinieartikelen van voorstanders van nudging naar aanleiding van zijn stuk, één opiniestuk van een medestander en daarnaast reageerde Liza Luesink (van het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst, weliswaar op persoonlijke titel) ook op zijn stuk middels een artikel op haar eigen blog. Deze reacties worden hieronder besproken, nadat de argumenten van Kleinpaste zijn toegelicht.

Kleinpaste heeft geen goed woord over voor nudging. Hij noemt keuzearchitectuur "het bestuurlijke duizenddingendoekje" en stelt dat de ideeën van Thaler en Sunstein al volop worden toegepast door beleidsmakers. Hij vindt dat nudging gebaseerd is op een zeer negatief mensbeeld en dat we door het inzetten ervan de hoop opgeven dat mensen zelfstandige en verantwoordelijke wezens kunnen zijn, die zelf willen nadenken. Nudging lijkt volgens hem een middel voor een perfecte wereld, waarin mensen geen menselijk gedrag mogen vertonen en geen fouten mogen maken. Hij ziet nudging als een symptoom van een bredere maatschappelijke trend: een toenemende individualisering waardoor we niet meer weten wat het is om een samenleving met bijbehorend(e) "plichtsbef, morele codes en normen" te zijn (Kleinpaste, 2013). Met andere woorden: we hebben liever technische oplossingen om bepaald gedrag te veranderen, dan dat we in debat gaan over het 'waarom' van het gedrag.

Albert Jan Kruijer is oprichter van het Instituut voor Publieke Waarden en is de medestander die reageerde op het stuk van Kleinpaste (Kruijer, 2013). Hij opent zijn artikel met de woorden: "Kleinpaste heeft groot gelijk" en hij stelt dat nudging bijdraagt aan de verschuiving van een verzorgingsstaat naar een controlestaat. Hij vindt net als Kleinpaste dat nudging "raakt aan de kernwaarden van de democratie". Hij ziet nudging als een controlemiddel van de overheid dat ervoor kan zorgen dat beleid dat in eerste instantie (toen de burger nog zelf mocht kiezen) niet werkte, toch effectief wordt.

#### *De voorstanders*

Volgens Robert Dur, hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, snijden de bezwaren van Kleinpaste geen hout. De Nederlandse overheid moet volgens hem nudging juist een kans geven (Dur, 2013). Dur betoogt dat de keuzevrijheid van burgers niet wordt aangetast op het moment dat de overheid nudges inzet. De essentie van nudging is immers dat alle opties openblijven. Kleinpaste lijkt volgens Dur vooral bezwaar te maken tegen paternalistisch optreden in het algemeen en niet tegen nudging in het bijzonder. De traditionele sturingsinstrumenten, zoals accijnzen en verboden, zijn volgens Dur een stuk ingrijpender dan de lichte duwtjes die de overheid met behulp van nudging zou uitdelen. Dur is ook van mening dat nudging in het voordeel van de samenleving werkt. Hij noemt hierbij expliciet dat het in ieders voordeel zou zijn als nudging wordt ingezet door de Belastingdienst om "ontduiking te ontmoedigen". Dur bestrijdt daarnaast dat nudges (in de woorden van Kleinpaste) een vorm van "stiekeme manipulatie" zijn. Hij haalt als voorbeeld het Engelse BIT aan; hun onderzoeksresultaten worden door henzelf trots gepresenteerd en de pers besteedt er volop aandacht aan. Tot slot is Dur het niet eens met Kleinpaste's stelling dat nudging de moraliteit in de weg staat. Volgens Dur sluit het één het ander niet uit en aangezien traditionele sturingsinstrumenten geen gevaar vormen voor de moraliteit, hoeven nudges dit ook niet zijn. Hier komt overigens niet veel argumentatie aan te pas; we moeten Dur blijkbaar op zijn woord geloven. Aan het einde van zijn betoog concludeert Dur dat Kleinpaste te hooggespannen verwachtingen heeft van de nudges die de overheid zou kunnen toepassen en stelt hij dat het overtrokken is om

te denken dat mensen door nudges niet meer zelf zouden hoeven nadenken. De mogelijkheden van nudging worden bovendien nog maar net door beleidsmakers ontdekt en is er dan ook nog lang geen sprake van een omvangrijke 'nudging-praktijk'. Om erachter te komen wat nudging precies kan betekenen voor de Nederlandse overheid, beveelt Dur aan om in Nederland ook een BIT in te stellen, zodat er geëxperimenteerd kan worden met nudges in de Nederlandse context.

Liza Luesink maakt deel uit van het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst en reageerde ook op het artikel van Kleinpaste. Volgens Luesink hoeven we niet bang te zijn dat nudging ons, in de woorden van Kleinpaste, tot "zwakke slampampers" maakt, omdat we dat volgens haar al zijn (Luesink, 2013). Luesink stelt dat veel van de keuzes die we maken tot stand komen door onbewuste processen en dat we in de afgelopen jaren door wetenschappelijk onderzoek steeds meer over deze processen te weten zijn gekomen. Volgens Luesink zijn er nu twee opties: "Deze kennis kun je laten verstoffen op de planken van de ivoeren toren of benutten. Ik kies voor dat laatste." (Luesink, 2013) Evenals Robert Dur vindt ook Luesink dat Kleinpaste de effecten van nudging in de praktijk overschat. Nudging werkt volgens haar alleen werkt als je in de richting van een keuze wordt geduwd die je zelf eigenlijk al had willen maken. Luesink geeft daarnaast aan dat voor haarzelf als 'nudger' ook een ethisch aspect een rol speelt als haar gevraagd wordt om met haar kennis het gedrag van mensen te beïnvloeden. Het doel ten behoeve waarvan nudging kan worden ingezet, kan immers omstreden kan zijn. Luesink vindt echter dat dit bij de overheid anders ligt omdat ze alle doelen die de overheid nastreeft van het label 'democratisch gekozen' voorziet. En hoe kan een doel waar een democratisch mandaat voor is nog omstreden zijn? Het doel heiligt in zo'n geval de middelen, zo suggereert Luesink. Ze vindt dat we vooral zouden moeten onderzoeken hoe de overheid nog effectiever de kennis uit de gedragswetenschappen kan inzetten (Luesink, 2013).

"Ambtenaar en filosoof" Harrie van Rooij en WRR-medewerker Will Tiemeijer reageren beiden in het NRC Handelsblad van dinsdag 3 juli 2013 op het artikel van Kleinpaste. Volgens Van Rooij heeft het geen zin om in discussies twee totaal verschillende mensbeelden - de rationele beslisser vs. de "wilszwakke slampamper" tegenover elkaar te zetten, omdat de werkelijkheid volgens hem genuanceerder is (Van Rooij, 2013). Nudging heeft volgens Van Rooij oog voor deze genuanceerde werkelijkheid en kan mensen helpen in "de rommelige context waarin menselijke beslissingen tot stand komen" de juiste keuzes te maken, zonder dat daarbij autonomie, eigen verantwoordelijkheid en vrijheid op het spel komen te staan. Volgens Van Rooij werkt nudging preventief, omdat mensen kunnen worden behoed voor het maken van onverstandige keuzes. En aangezien beleidsmakers volgens Van Rooij liever inzetten op preventie dan op straf, zou aandacht voor dit sturingsinstrument volgens hem niet verkeerd zijn.

Will Tiemeijer (werkzaam bij de WRR) heeft het in zijn opiniestuk over de "licht hysterische formuleringen" die in het Nederlandse publieke debat door tegenstanders van nudging door de overheid worden gebezigd (Tiemeijer, 2013). Om het ongelijk van Kleinpaste aan te tonen, legt Tiemeijer twee argumenten op tafel. Ten eerste zijn volgens hem de thema's waar nudging bij wordt toegepast van dien aard dat "... zelfs fervente critici van nudging beamen dat hiertegen weinig bezwaar te maken valt". Hij noemt als voorbeelden: het tegengaan van olopemde schulden, meer veiligheid in het verkeer, zuiniger omgaan met energie en een gezondere levensstijl. Ten tweede zijn we volgens Tiemeijer in Nederland nog lang niet zo ver in het experimenteren met en



het structureel implementeren van nudging door de overheid. Net als Robert Dur stelt Tiemeijer dat de Nederlandse overheid zich nog in de ontdekkingsfase bevindt als het om nudging gaat.

Denise de Ridder, klinisch psycholoog en hoogleraar gezondheidspsychologie aan de Universiteit Utrecht, stelt in een interview in De Volkskrant dat nudging een beladen term is doordat het debat er omheen sterk gepolariseerd is; je bent voor of tegen (Müller, 2014). Ze benadrukt echter ook dat volgens haar gedragsbeïnvloeding juist de taak van de overheid is en dat je mensen moet helpen bij het maken van de keuzes die ze diep van binnen willen maken (ze refereert hier aan gezond gedrag; uit onderzoek blijkt dat mensen graag gezond willen leven): "Nudging werkt alleen als jij dat wilt. Het is niet betuttelend." (Müller, 2014). Wat volgens haar ook een voordeel is, is dat mensen zich minder druk hoeven maken over bepaalde keuzes: "... burgers kunnen zo ook meer regie over hun eigen leven krijgen."

Al met al heeft het Nederlandse publieke debat over nudging iets weg van een welles-nietes-discussie. De één vindt dat de keuzevrijheid van mensen wordt aangetast als nudging door de overheid wordt ingezet, terwijl de ander juist stellig beweert dat deze intact blijft. De tegenstanders betogen dat de vrijheid van mensen wordt ingeperkt, de autonomie wordt aangetast en mensen de verantwoordelijkheid voor hun eigen keuzes verliezen. Hoogleraar Paul Frissen voegt er aan toe dat in lang niet iedere situatie duidelijk is wat de richting is waarin genudged zou moeten worden en dat die richtingen in de loop der tijd ook nogal kunnen veranderen (Rusman, 2014). Alle tegenstanders vallen nudging als concept in z'n geheel aan. Er wordt door hen geen onderscheid gemaakt tussen nudges die mogelijk de keuzevrijheid aan zouden kunnen tasten en nudges die dat niet doen. Alle nudges worden over één kam geschoren. Alleen promovendus Jilles Smids merkt op dat verschillende typen nudges afzonderlijk zouden moeten worden bediscussieerd in het Nederlandse publieke debat, maar de rest van de tegenstanders lijkt nudging categorisch af te wijzen. De tegenstanders maken het de voorstanders van nudging hiermee gemakkelijk, want die hoeven alleen maar een paar onschuldige nudges te noemen (bijvoorbeeld de vlieg-in-het-urinoir-nudge) om de lezer aan hun kant te krijgen. Hoe kun je immers tegen een instrument zijn dat er voor zorgt dat mensen zich netter, zuiniger of veiliger gedragen? Daar hebben we toch allemaal baat bij?

De voorstanders bestrijden het beeld dat de Nederlandse burger al op grote schaal wordt genudged door de overheid. Ze verwijzen daarnaast naar de onomstreden thema's (verkeersveiligheid, hygiëne op straat, zuinig omgaan met energie) waarbinnen momenteel wordt geëxperimenteerd met gedragswetenschappelijke inzichten. De discussie lijkt bovendien vooral te gaan over wat er in de toekomst allemaal goed of fout zou kunnen gaan als de overheid meer zou gaan nudgen. En dat is omdat we simpelweg nog niet precies weten wat voor effecten nudging door de Nederlandse overheid zou sorteren. De voorstanders onderkennen dit en adviseren de overheid daarom om door middel van experimenten de mogelijkheden van nudging te ontdekken.

#### *Toevoegingen aan het Nederlandse publieke debat*

Ondanks het feit dat er allerlei argumenten worden aangevoerd vanuit beide kampen, komen twee zaken in deze discussie niet aan bod. Ten eerste ligt de focus bij de voorstanders, net als in de rapporten van de RMO en de WRR, op de thema's waarbinnen nudging zou kunnen worden toegepast en niet zozeer bij de concrete nudges die bij die thema's zouden kunnen worden ingezet. Terughoudendheid wordt alleen aangeraden op het moment dat er 'omstreden thema's' op het spel staan, maar hoe zit het eigenlijk met 'omstreden nudges'? Heiligt het doel alle middelen? Dat zou betekenen dat voor een onomstreden onderwerp als belasting betalen alles geoorloofd is,

zolang de interventies maar binnen de definitie van nudging passen. Maar ligt dit niet een stuk genuanceerder? Men kan toch ook vóór nudging zijn, maar tegen bepaalde typen nudges? En als nudging, bijvoorbeeld door de Belastingdienst, geaccepteerd is, moet er dan niet alsnog een debat worden gevoerd over welke nudges acceptabel zijn en welke niet? De voorstanders benadrukken welke nobele doelen kunnen worden nagestreefd met behulp van nudging. De tegenstanders vinden het hele concept nudging gevaarlijk, manipulatief en zelfs mensonterend. Op dit moment is het Nederlandse publieke debat dus sterk gepolariseerd: men is vóór of tegen nudging. Iets meer nuance zou het debat wellicht een stuk verder brengen.

Ten tweede lijken de voor- en tegenstanders een ander mensbeeld te hanteren als het gaat om de legitimiteit van nudging. Ze vertrekken weliswaar vanuit hetzelfde punt: zowel de voorstanders als de tegenstanders gaan uit van de ‘irrationele mens’ ofwel de ‘human’ als het gaat om het bewijs voor de effectiviteit van nudging: nudging werkt omdat mensen nu eenmaal door ogenschijnlijk betekenisloze details rondom een keuze in een bepaalde richting worden geduwd. Maar vervolgens zeggen de voorstanders dat er - op het moment dat er door keuzearchitecten aan deze context wordt gesleuteld om het onbewuste gedrag van mensen te beïnvloeden - geen sprake van dwang is. De keuzevrijheid zou volledig intact blijven, omdat mensen zelf kunnen bepalen welke keuze ze uiteindelijk maken. Hierbij beroepen de voorstanders van nudging zich weer op een heel ander mensbeeld: dat van de mens als rationele, onafhankelijke beslisser. De tegenstanders van nudging zetten hier tegenover dat die keuzevrijheid juist wel in het gedrang komt, omdat mensen nu eenmaal zoveel automatisch, onbewust, en ondoordacht gedrag vertonen; dat is immers het uitgangspunt van nudging. Volgens de tegenstanders worden mensen door middel van nudging gestuurd zonder dat ze het door hebben en hun autonomie komt daardoor dus wel degelijk in gevaar. Kleinpaste (2013) stelt bovendien dat het juist een kwestie van beschaving is dat de mens zich zelfstandig over zijn irrationele gedrag probeert heen te zetten.

Hoewel dit in de hierboven beschreven artikelen niet zo wordt uitgelegd, kan dit wellicht wel het ongemakkelijke gevoel van de tegenstanders bij nudging verklaren; als nudgers uitgaan van een irrationele mens, hoe kan nudging dan door een rationeel mensbeeld worden gelegitimeerd? In tabel 3.2 wordt dit verschil in denken schematisch weergegeven.

	Voorstanders	Tegenstanders
<i>Bewijs —&gt; Waarom werkt nudging?</i>	Humans / irrationele mens	Humans / irrationele mens
<i>Legitimiteit —&gt; Waarom is nudging acceptabel?</i>	Econs / rationele mens	Humans / irrationele mens

Tabel 3.2 Mensbeelden van de voorstanders en tegenstanders van nudging.

Het lijkt van belang dat er door de overheidsinstanties die (willen gaan) nudgen in het achterhoofd wordt gehouden dat zowel het thema als de concrete nudge die wordt ingezet, onomstreden zouden moeten zijn. Als de overheid gaat experimenteren met nudges – waar de voorstanders voor pleiten - moet dus niet alleen naar de effectiviteit, maar ook naar de acceptatie van nudges worden gekeken. Zoals de WRR ook aangeeft in haar rapport: effectiviteit is niet de enige waarde die van belang zou moeten zijn in het openbaar bestuur (WRR, 2014, p. 39). Het Nederlandse publieke debat moet daarom worden gevoerd over het doel én de vorm van de

concrete nudges. Zoals Smids (2013) aankaartte; lang niet iedere nudge is even vriendelijk en iedere nudge moet afzonderlijk worden beoordeeld in het publieke debat. Het wetenschappelijke onderzoek dat ten grondslag ligt aan de post-it-nudge (Garner, 2005) is bijvoorbeeld gepubliceerd in het *Journal of Consumer Psychology*. Natuurlijk is het niet verkeerd om je als Belastingdienst te laten inspireren door onderzoeken die vanuit een ander perspectief zijn opgezet en uitgevoerd, maar een zekere terughoudendheid lijkt hier wel van belang. Met andere woorden: als een nudge in een commerciële context blijkt te werken, kan die nudge dan zonder kritische reflectie (in de scriptie van Croonen en Luesink wordt hier namelijk niets over gezegd) binnen de context van de overheid worden ingezet? Zou de kritische reflectie op de herkomst van nudges geen onderdeel uit moeten maken van de ethische discussie (zowel binnen de overheid als in het publieke debat) over nudging door de overheid?

In de twee interviewrondes die tijdens dit scriptieonderzoek zijn gehouden (zie hoofdstuk 4 voor de resultaten), is daarom aandacht besteed aan de acceptatie van verschillende typen nudges die door de Nederlandse Belastingdienst (zouden kunnen) worden ingezet.

### **3.4 Nudging en transparantie: hoe transparant is de Belastingdienst?**

In de vorige paragraaf zijn de argumenten voor en tegen nudging door de overheid - zoals besproken in de krantenartikelen en adviesrapporten - naast elkaar gelegd. Hierbij werd duidelijk dat transparantie over nudging en een open publiek debat over de legitimiteit van verschillende typen nudges twee belangrijke voorwaarden zijn voor nudging door de overheid. Dit roept binnen dit scriptieonderzoek de vraag op: wat gebeurt er eigenlijk op het gebied van nudging binnen de Belastingdienst? En hoe transparant is de Belastingdienst hierover? Worden er al nudges ingezet en zo ja, welke dan en worden die ook besproken in het Nederlandse publieke debat? In hoofdstuk 4 worden de resultaten besproken van zeven interviews met medewerkers van de Belastingdienst en het interview met hoogleraar belastingrecht Koos Boer, maar in deze paragraaf gaat het om de informatie over nudging door de Belastingdienst die voor iedere belastingplichtige toegankelijk is.

In deze paragraaf worden een interview met de directeur van de Belastingdienst, de Kennisagenda van de Belastingdienst (versie 2014), het Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017 en het al eerder genoemde artikel van journalisten Floor Rusman en Steven de Jong (Rusman en De Jong, 2015) dat in nrc.next en NRC Handelsblad verscheen, besproken. In deze vier documenten communiceert de Belastingdienst op een relatief laagdrempelige manier (er wordt bijvoorbeeld weinig jargon gebruikt) met de buitenwereld over haar plannen voor de toekomst. De manier waarop er in deze stukken (al dan niet) over nudging wordt gepraat, geeft een impressie van de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst.

#### *3.4.1 Interview met directeur Hans Blokpoel*

Op 21 april van dit jaar verscheen er een groot interview met Hans Blokpoel, de directeur van de Belastingdienst, op het online medium 'De Correspondent'. In dit interview wordt niet specifiek gesproken over nudging en de Belastingdienst, maar wel over het beïnvloeden van het gedrag van burgers. Blokpoels statement luidt "... mijn missie is gedragsverandering" (Martijn, 2015). Hij verwijst naar de wereld van 'vroeger' waarin iedereen elkaar kende. Tegenwoordig is het "... onmogelijk om iedere belastingplichtige persoonlijk te kennen. 'Ik moet dus anders gaan prioriteren,' zegt Blokpoel. 'Gebruikmakend van data in plaats van handwerk.'" (Martijn, 2015). In een veranderde wereld zijn volgens Blokpoel andere instrumenten nodig en 'big data' is zo'n

instrument. Big data kan helpen om een goed beeld te krijgen van groepen en individuele belastingbetalers. Op die manier kan er ‘op maat’ met hen worden gecommuniceerd. Blokpoel vertelt dat de Belastingdienst sinds kort een nieuw team data-analisten in huis heeft dat zich richt op het ontdekken van patronen in het gedrag van belastingplichtigen. Als er vervolgens bepaalde verbanden worden gevonden tussen persoonlijke eigenschappen van een groep belastingplichtigen en de manier waarop er door hen belasting wordt betaald (eerlijk/oneerlijk, op tijd/te laat), wordt er nagedacht over hoe deze groep het beste kan worden benaderd. Blokpoel geeft het voorbeeld van mensen die in scheiding liggen; uit de analyse van het team blijkt dat deze mensen meer fouten maken in hun aangifte. Nu dit bekend is, wordt deze groep van tevoren middels een brief benaderd met de boodschap dat de kans groter is dat er door mensen in hun situatie fouten worden gemaakt. Het resultaat: er worden 30 tot 70 procent minder fouten gemaakt. Blokpoel noemt het “een doorslaggevend succes” (Martijn, 2015).

Journalist Maurits Martijn stelt in het interview de vraag hoever de Belastingdienst mag gaan in het gebruiken van persoonlijke gegevens van belastingplichtigen. Blokpoel geeft aan dat proportionaliteit (“is wat we willen weten proportioneel voor het doel?”) en subsidiariteit (“is het wel het lichtst mogelijke middel?”) de grenzen bepalen. De vraag is dan natuurlijk: wie bepaalt wanneer die grenzen zijn bereikt? Het antwoord van Blokpoel luidt: de Belastingdienst zelf. Volgens Blokpoel heeft de Belastingdienst daarnaast te maken met partijen in de samenleving die hier een mening over hebben: voorvechters van privacy, belastingplichtigen en journalisten. Blokpoel ziet het gevaar van te weinig transparantie van de kant van de Belastingdienst: “Een ongebreideld gebruik van onze bevoegdheden, zou weleens de grootste bedreiging voor de Belastingdienst kunnen zijn. En daar niet transparant over zijn, levert wellicht op de korte termijn winst op, maar vormt op de lange termijn een serieuze bedreiging.” (Martijn, 2015).

Hoe een juiste mate van transparantie kan worden gewaarborgd, wordt in het interview niet duidelijk. Wel laat Blokpoel merken dat het interview zelf ziet als een gelegenheid om transparant te zijn, maar echt veel inzicht in de gang van zaken bij de Belastingdienst met betrekking tot gedragssturing gunt hij de lezer ook weer niet. Blokpoel geeft bovendien aan dat in sommige gevallen het belang van het opsporen of bestrijden van fraude zo zwaar weegt, dat er (in ieder geval van tevoren) weinig transparantie kan zijn over de manier waarop gegevens worden gebruikt. Hier lijkt een soort tweestrijd te zijn: enerzijds wil de Belastingdienst overkomen als een transparante organisatie, anderzijds wil de dienst in het kader van de effectiviteit van haar interventies niet teveel vertellen over wat er precies aan gedragssturing wordt gedaan. Blokpoel rechtvaardigt deze houding door de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie neer te zetten; de dienst moet er alles aan doen om ervoor te zorgen dat mensen zich volgens de wet gedragen. De directeur is positief over de verandering van een Belastingdienst die controleert en straft, naar een Belastingdienst die gedrag van belastingplichtigen beïnvloedt: “Zo krijg je uiteindelijk een maatschappij waarin ik wil leven. Een overheid die het lichtst mogelijke instrument inzet om mij ergens op te wijzen. En die zelf vaststelt of dat gerechtvaardigd is.” (Martijn, 2015).

Het interview met Blokpoel schetst het beeld van een ambitieuze Belastingdienst die volop bezig is met gedragsbeïnvloeding en die communicatie zo persoonlijk mogelijk wil vormgeven. De stelling van de WRR dat transparantie het belangrijkste is en niet mag worden verdrongen door de roep om effectiviteit, lijkt hierbij enigszins in het gedrang te komen.

### *3.4.2 Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017*

Het Middellangetermijnplan Belastingdienst 2014-2017 (MLTP) geeft eveneens de indruk dat de Belastingdienst op volle toeren bezig is met het ontdekken hoe het gedrag van belastingplichtigen zo effectief mogelijk kan worden beïnvloed. In dit plan wordt gesteld dat de Belastingdienst streeft naar een klimaat waarin belastingplichtigen het vanzelfsprekend vinden om zich aan de regels te houden en waarin zij vanuit zichzelf gemotiveerd zijn om aan hun belastingverplichtingen te voldoen. Met dit doel in het achterhoofd "... wil de dienst een omgeving creëren waarin goed gedrag zoveel mogelijk wordt ondersteund en aangemoedigd" (Belastingdienst, 2013, p. 6). Verder wordt er in dit document niet veel gezegd over het belang van het vergaren en inzetten van (wetenschappelijke) (gedrags-)inzichten. Tussen neus en lippen door wordt nog wel genoemd dat het van belang kan zijn om kennis te hebben van "gedrag en gedragsbeïnvloeding" in het toenemende contact met burgers en bedrijven (p. 24).

Volgens dit plan is de Belastingdienst van 2017 een dienst die belastingplichtigen heel persoonlijk benadert, ofwel: "Elke burger en elk bedrijf krijgt de behandeling die hij verdient." (p. 12). Hoewel de term 'big data' niet valt, wordt wel gesteld dat de dienst hiervoor beter gebruik moet en zal gaan maken van de data die zij in huis heeft en van data van buiten de dienst. Dit laatste klinkt overigens anders dan wat in het interview met algemeen directeur Hans Blokpoel op de Correspondent (Martijn, 21 april 2015) naar voren komt. Blokpoel zegt daar: "Ik vind dat we eerst maar eens die maatschappelijke discussie moeten voeren. Tot die tijd doe ik niets anders dan het slimmer gebruiken van de gegevens die wij altijd al hadden." (Martijn, 21 april 2015). De maatschappelijke discussie moet - als we af gaan op het MLTP - dus voor 2017 worden gevoerd.

De focus ligt in het plan verder op het personeelsbeleid, de manieren waarop de belastingregels kunnen worden gehandhaafd (handhavingsregie), het digitaliseren van de Belastingdienst en de samenwerking binnen de dienst. Dit laatste is overigens nog wel een belangrijk punt dat ook terugkomt in de interviews met de medewerkers van de Belastingdienst (zie hoofdstuk 4); het is een uitdaging om binnen een organisatie met de omvang van de Belastingdienst goed met elkaar samen te werken en kennis uit te wisselen. De auteurs stellen dat het uitwisselen van kennis en kunde cruciaal is om complexe dossiers tot een goed einde te brengen (p. 24). Volgens het plan wordt er al intensief samengewerkt tussen verschillende onderdelen van de dienst en zal het belang hiervan de komende jaren verder toenemen (p. 29).

Na het lezen van het interview en het MLTP 2014-2017 is het beeld ontstaan van een Belastingdienst die zich erg bewust is van de uitdagingen van de toekomst (meer doen met minder mensen), die de mogelijkheden die gedragsbeïnvloeding (onder andere door middel van gedragswetenschappelijke inzichten) ziet en die volop experimenteert om zicht te krijgen op het effect van specifieke interventies.

### *3.4.3 Belastingdienst Kennisagenda 2014*

In de Belastingdienst Kennisagenda 2014 worden de 'grote vragen' gesteld die voor de Belastingdienst relevant zijn met betrekking tot het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. De Kennisagenda is geschreven door het Centrum voor Kennis en Communicatie; het (wetenschappelijke) onderzoekscentrum van de Belastingdienst.

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 wordt in de Belastingdienst Kennisagenda van 2014 gesteld dat de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst 'compliance' is. Alles wat de Belastingdienst onderneemt staat in het teken van dit doel. Hoewel in de Kennisagenda eveneens duidelijk wordt dat de Belastingdienst vermoedt dat het inzetten van gedragswetenschappelijke inzichten van nut kan zijn voor hun uitvoeringspraktijk, lijkt de praktische toepassing ervan nog ver weg. Of het sturen van onbewust gedrag, "ook wel nudging genoemd", kan helpen bij het bevorderen van compliance wordt namelijk als een nog te beantwoorden onderzoeksvraag gezien (Kennisagenda, 2014, p. onbekend, hoofdstuk 'Determinanten van compliance'). Hoewel het antwoord dus nog gevonden moet worden, wordt wel duidelijk dat de Belastingdienst het gedrag van belastingplichtigen, particulieren en bedrijven, "maximaal in de gewenste richting" wil sturen om de compliancedoelstelling te bereiken (Kennisagenda, 2014, p. onbekend, hoofdstuk 'Determinanten van compliance'). Bij dit streven lijkt nudging goed aan te sluiten en 'kennis over nudging' is dan ook opgenomen in het rijtje met "onderzoekshiaten". Nudging wordt hier omschreven als: "De mogelijkheden van onbewuste sturing van gedrag waarbij de keuzevrijheid niet beperkt wordt in relatie tot belastingcompliance." (Kennisagenda, 2014, p. onbekend, hoofdstuk 'Determinanten van compliance'). De kennis over nudging moet volgens de auteurs worden vergaard door middel van wetenschappelijk onderzoek dat in samenwerking met universiteiten in binnen- en buitenland kan en zal worden opgezet. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de Belastingdienst gedragswetenschappelijke inzichten als belangrijke bron van kennis ziet voor het vormgeven van haar activiteiten. Er wordt benadrukt dat er nog meer kennis moet worden vergaard om deze inzichten in de toekomst te benutten. Als we dus afgaan op deze (recente) Kennisagenda, dan lijkt nudging door de Belastingdienst nog vooral toekomstmuziek.

De grootse ambities en het feit dat er binnen de Belastingdienst op volle toeren wordt gewerkt aan veldexperimenten en het verzamelen van kennis - het beeld dat ontstond na het lezen van het interview met Hans Blokpoel en het MLTP 2014-2017 - wordt dus door de Kennisagenda afgezwakt. Opvallend is ook dat er met geen woord wordt gerept over het Team Gedragsverandering als het gaat om het vergaren van kennis over nudging. Dat de samenwerking tussen verschillende onderdelen van de Belastingdienst nog niet helemaal is wat die zou moeten zijn, lijkt hier uit te blijken.

Het interview met Hans Blokpoel, het MLTP 2014-2017 en de Kennisagenda hebben echter wel gemeen dat er vooral over gedragsbeïnvloeding en/of nudging wordt gesproken als abstract instrument en niet zozeer over de concrete interventies die eruit zouden voortvloeien. In deze stukken is dus niet de transparantie te vinden waar de WRR (2014) en de RMO (2014) zo op aandringen. Ook het Nederlandse publieke debat over de legitimiteit van concrete nudges kan aan de hand van deze stukken niet worden gevoerd.

#### *3.4.4 Interview met het Team Gedragsverandering*

Dit is anders in het artikel van de journalisten Floor Rusman en Steven de Jong dat op 2 maart 2015 verscheen in nrc.next (en werd overgenomen door NRC Handelsblad). In dit artikel is het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst aan het woord; het team waar Liza Luesink en Joyce Croonen (de auteurs van de masterscriptie met het post-it-experiment) deel van uitmaken.<sup>20</sup> In het artikel wordt openheid van zaken gegeven over de "subtiele vorm van manipulatie", zoals nudging in het artikel wordt geïntroduceerd, waar de

---

<sup>20</sup> Tijdens de interviews met medewerkers van de Belastingdienst (zie hoofdstuk 4) werd meermaals verwezen naar dit artikel als zijnde een manier waarop de Belastingdienst gehoor kan geven aan de in paragraaf 3.4.1 besproken transparantie-eis.

Belastingdienst steeds meer gebruik van maakt (Rusman en De Jong, 2015). Een hele reeks aan concrete nudges wordt toegelicht.

Als reden voor het interview verwijzen de auteurs van het artikel naar de kamerbrief van Minister Kamp van 4 december 2014. Hierin wordt namelijk gezegd, in navolging van de rapporten van de RMO en de WRR, dat de overheid transparant moet zijn over de inzet van nudging, omdat het anders "... kan worden gezien als manipulatie" (Kamp, 2014, p. 7).

Het artikel begint met een citaat van Croonen: "Als je echt iets wilt bereiken dan moet je persoonlijker worden" (Rusman en De Jong, 2015). Als voorbeeld wordt hun post-it-experiment genoemd. Opvallend is dat hier niet bij wordt vermeld dat ze dit experiment als masterstudenten hebben uitgevoerd en dat de woordkeuze ("... samen met haar collega Liza Luesink kwam ze op het idee") de suggestie wekt dat ze dit als medewerkers van de Belastingdienst hebben bedacht en uitgevoerd. Hierdoor krijgt het experiment meer gewicht en wordt het neergezet als iets wat de Belastingdienst structureel doet.

In het artikel wordt gesteld dat de belangrijkste taak van het Team Gedragsverandering is om zich te richten op de ongeveer 20 procent belastingplichtigen die bekend staan als "chronisch uitsteller". Joyce Croonen omschrijft het als: "tijdig, juist en volledig: dat is het gedrag waar we ons op richten" (Rusman en De Jong, 2015). Het Team Gedragsverandering is er blijkbaar niet voor alle belastingplichtigen, maar alleen voor degenen waarvan in het verleden is gebleken dat ze een extra duwtje kunnen gebruiken. In het artikel wordt een aantal concrete nudges besproken die volgens het team al worden toegepast. Anders dan de omschrijving van de doelgroep ("chronisch uitsteller") doet vermoeden, gaat het echter lang niet altijd om groepen waarbij het probleem is dat ze te laat aangifte doen of betalen. Een selectie van belastingplichtigen die te maken had met een frauderende boekhouder wordt ook als voorbeeld genoemd van een groep die door het team genudged kan worden. Ook zonder ergens te laat mee te zijn, kun je dus blootgesteld worden aan de nudges van het team.

De nudges die in het artikel worden besproken, kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën.<sup>21</sup> De 'talige nudges' hebben te maken met woordkeuze (uitgaan van welwillendheid en daar de toon op aanpassen, deadline beschrijven door aan te geven hoeveel dagen er nog zijn tot dat moment in plaats van enkel de datum te noemen) en het toevoegen van bepaalde tekstfragmenten (autoriteit Belastingdienst benadrukken, sociale norm invoegen, benoemen hoe lang het duurt om een bepaalde handeling te verrichten, meer gedetailleerde instructies geven). De 'gemak nudges' zorgen ervoor dat het proces eenvoudiger wordt voor de belastingplichtigen (de vooringevulde aangifte, pen meesturen). De 'visuele nudges' hebben te maken met het strategisch vormgeven van formulieren en communicatiemiddelen (afbeeldingen gebruiken om mensen in beweging te krijgen, effect van kleur inzetten in het aangifte formulier en op de website: rood maakt mensen vermijdend en nauwgezet, blauw maakt mensen toeschietelijk, maar slordig). De 'communicatieve nudges' komen tot uiting in de volgorde of manier waarop er met belastingplichtigen wordt gecommuniceerd (belastingplichtigen mee laten werken aan een (klein) verzoek waardoor ze meer moeite hebben om een (groter) daaropvolgend verzoek te weigeren, bellen in plaats van een brief sturen). Overigens is het bij sommige van de in het interview genoemde interventies ('als

---

<sup>21</sup> Deze indeling is niet afkomstig uit het artikel en is enkel bedoeld voor het overzichtelijk weergeven van alle voorbeelden die in het artikel aan bod komen.



Belastingdienst het goede voorbeeld geven' wordt bijvoorbeeld als nudge aangevoerd) de vraag of het wel echt om nudges gaat. Het artikel lijkt hiermee te bevestigen dat nudging een erg brede definitie heeft, waar met een beetje fantasie zeer uiteenlopende interventies onder geschaard kunnen worden.

De auteurs vragen in het interview of het team begrijpt dat nudging door sommige critici als manipulatieve beïnvloedingsstrategie wordt gezien. Dana Schreur (ook één van de geïnterviewde medewerkers van de Belastingdienst, zie hoofdstuk 4) benadrukt dat nudging juist een veel lichtere interventie betreft dan bijvoorbeeld traditionele wetten of boetes, omdat de keuzevrijheid behouden blijft. Liza Luesink geeft aan wel bezwaar te hebben tegen het anders behandelen van verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving. Ze zegt hierover: „Nee, Tukkers en Randstedelingen reageren gewoon hetzelfde. En ethisch heb ik er ook problemen mee om de ene groep anders te behandelen dan de andere.” (Rusman en De Jong, 2015). Deze opmerking geeft een heel ander beeld van de toekomst van nudging dan het beeld dat in het interview met Hans Blokpoel en het MLTP wordt geschetst. Luesink lijkt principieel tegen het differentiëren naar bevolkingsgroep, terwijl dat (als er verschillen worden geconstateerd) nu juist is waar Blokpoel en de auteurs van het MLTP graag naartoe lijken te willen.

Het artikel van Rusman en De Jong (2015) laat zien dat er concrete nudges door de Belastingdienst worden toegepast, maar op welke schaal precies, welke nudges deel uitmaken van experimenten en welke nudges structureel worden toegepast en welke wetenschappelijke onderzoeken aan de nudges ten grondslag liggen, blijft onduidelijk. Een krantenartikel lijkt bovendien vanwege de beperkte ruimte (en het beperkte bereik) ook niet het meest geschikte middel voor het tegemoetkomen aan de transparantie-eis van de RMO en de WRR.

#### *3.4.5 Leuker kunnen we het niet maken, maar we kunnen wel nudgen?*

In de vier hierboven besproken documenten wordt steeds een net iets ander beeld van de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst geschetst. Waar het in de Kennisagenda nog om plannen voor de toekomst gaat, lijken het Team Gedragsverandering en directeur Hans Blokpoel toch vooral te willen uitdragen hoeveel nudges er al worden toegepast en hoe actief de Belastingdienst zich bezighoudt met de nieuwste gedragswetenschappelijke inzichten. Het Team Gedragsverandering heeft er natuurlijk ook belang bij om de eigen werkzaamheden zo veelomvattend mogelijk voor te stellen. Wat de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst precies is, is voor de geïnteresseerde burger uiteindelijk lastig vast te stellen. Om hier in het kader van dit scriptieonderzoek toch meer over te kunnen zeggen, zijn interviews gehouden met zeven medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Belastingrecht Koos Boer. De interviews met twintig belastingplichtigen zijn gehouden om bepaalde tendensen bloot te kunnen leggen met betrekking tot de acceptatie van verschillende typen nudges binnen de context van de Belastingdienst en om te achterhalen wat deze belastingplichtigen vinden van de mate van transparantie die de Belastingdienst momenteel in acht neemt. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van deze interviews besproken.

## Hoofdstuk 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews met de medewerkers van de Belastingdienst (4.1), het interview met hoogleraar Koos Boer (4.2) en de interviews met de belastingplichtigen (4.3) besproken.

### 4.1 Resultaten eerste interviewronde: medewerkers Belastingdienst

Allereerst zijn in de eerste interviewronde zeven medewerkers van de Belastingdienst geïnterviewd. Deze interviews werden gehouden om een beeld te krijgen van de stand van zaken op het gebied van nudging door de Belastingdienst, te achterhalen hoe de respondenten aankijken tegen transparantie over nudging door de Belastingdienst en vast te stellen of de acceptatie van belastingplichtigen van nudging een thema is waar de Belastingdienst zich mee bezighoudt en zo ja, hoe erover gedacht wordt.

#### 4.1.1 Stand van zaken: nudging door de Belastingdienst

Een belangrijke aanwijzing dat de Belastingdienst geïnteresseerd is in nudging is het sinds een paar jaar bestaande Team Gedragsverandering (TG). Dit team experimenteert met verschillende nudges in de communicatie met belastingplichtigen. Het team bestaat uit slechts vier personen en uit de interviews bleek dat de samenwerking met andere organisatieonderdelen niet optimaal verloopt.<sup>22</sup> Niet alle geïnterviewde (in nudging geïnteresseerde) medewerkers wisten namelijk waar het TG zich mee bezighoudt.

Voordat er in de interviews kon worden gepraat over wat er binnen de Belastingdienst al met nudging gebeurt, moest eerst duidelijk worden hoe de verschillende medewerkers nudging definieerden. Dat hun definities vooral bestonden uit enigszins vage beschrijvingen was (zie ook paragraaf 3.1.2) te verwachten. De één denkt dat het gaat om mensen “in beweging krijgen door ze iets aantrekkelijks in het vooruitzicht te stellen”<sup>23</sup>, de ander om “het zo inrichten dat mensen zich vanzelf aan de regels houden”<sup>24</sup> of om “een manier waarop je informatie presenteert aan mensen zodat je hun gedrag stuurt in een bepaalde richting”<sup>25</sup>. Ook wordt genoemd dat het zou gaan om het “leuker en aantrekkelijker”<sup>26</sup> maken van zaken (wat nudging volgens deze respondent lastig inzetbaar zou kunnen maken binnen de Belastingdienst, waar het immers draait om het makkelijker en niet leuker maken van het betalen van belasting). Het feit dat alle respondenten (ten dele) begrijpen waar nudging mee te maken heeft, wil volgens respondent 7 overigens niet zeggen dat daarmee een realistisch beeld is ontstaan van de bekendheid van nudging binnen de Belastingdienst. Volgens hem is er een groot verschil tussen de medewerkers die in deze ronde zijn geïnterviewd (en die allemaal op een manier geïnteresseerd zijn in nudging) en andere medewerkers.

Veel van de geïnterviewde medewerkers vinden het lastig om concreet te maken wat er precies met nudging bij de Belastingdienst gebeurt.<sup>27</sup> Uit de interviews kwamen deze voorbeelden van concrete nudges naar voren: zinnen met een sociale norm<sup>28</sup>, zinnen waarin het principe van wederkerigheid is toegepast<sup>29</sup>, op verschillende

---

<sup>22</sup> Respondenten 1, 2, 4, 5 en 6.

<sup>23</sup> Respondent 6.

<sup>24</sup> Respondent 7.

<sup>25</sup> Respondent 2.

<sup>26</sup> Respondent 5.

<sup>27</sup> Respondenten 2, 3, 4, 5, 6 en 7.

<sup>28</sup> Respondenten 4 en 5.

<sup>29</sup> Respondent 4.

manieren inspelen op het rechtvaardigheidsgevoel van mensen<sup>30</sup>, een plaatje van twee ogen dat aan een brief werd toegevoegd (omdat mensen zich dan netter zouden gedragen, ofwel: eerder hun aangifte zouden doen)<sup>31</sup>, het op een bepaald manier *framen* van de tijd die een belastingplichtige nog heeft tot een bepaalde deadline<sup>32</sup> en het principe van schaarste dat werd toegepast in een voorlichtingscampagne<sup>33</sup>.

Deze interventies zijn door verschillende afdelingen ingezet. Er is geen centrale coördinatie bij het experimenteren met nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten. Dit maakt dat een communicatiespecialist als respondent 5 erg op zijn eigen kennis over nudging aangewezen is. Deze medewerker geeft bijvoorbeeld aan dat hij de sociale norm bewust niet te vaak inzet, omdat hij denkt dat het dan zijn effectiviteit verliest. Respondent 1 heeft als lid van het TG juist een andere mening: zij geeft aan dat ze het liefst zou zien dat deze nudge structureel wordt ingezet. Respondent 7 is daarentegen weer van mening dat de sociale norm alweer een “beetje afgezaagd” is; hij heeft het gevoel dat ondertussen iedereen Cialdini wel kent en er daardoor misschien niet meer ‘intrap’t’. Deze verschillende meningen over dezelfde nudge illustreren dat de samenwerking en coördinatie tussen verschillende afdelingen op het gebied van nudging nog veel te wensen overlaat.

Sinds het boek *Nudge* van Sunstein en Thaler uitkwam in 2008, is er binnen de Belastingdienst in ieder geval meer aandacht voor inzichten uit de gedragswetenschappen.<sup>34</sup> Nudging wordt door de respondenten gezien als iets waar men “vakinhoudelijk niet omheen kan”.<sup>35</sup> Maar dat neemt niet weg dat veel mensen binnen de dienst nog moeten worden overtuigd van de voordelen.<sup>36</sup> Bovendien vinden de medewerkers die niet in het TG zitten het nog lastig om te omschrijven wat er al met nudging gebeurt. Respondent 2 omschrijft de stand van zaken als volgt:

“We weten wat het [nudging] is en we realiseren ons dat het voor de Belastingdienst misschien wel een kleine interventie is, de vraag is dan: wat is die interventie, hoe ziet die nudge eruit? Dus het is vooral de bewustwording dat nudging bestaat. En dan de vraag, maar dat is eigenlijk met alles van de Belastingdienst: hoe vertaalt het zich naar echte handelingen of praktijken voor ons, dat is nog best wel moeilijk, dat is niet makkelijk.”

Dat het bedenken van concrete nudges lastig is, is iets wat vaker terugkwam tijdens de interviews.<sup>37</sup> Er zijn genoeg gedragswetenschappelijke inzichten, maar het bedenken van een effectieve nudge gaat nog een stap verder. Meerdere medewerkers zijn van mening dat nudging alleen terrein binnen de Belastingdienst zal winnen door veelvuldig te experimenteren. Op de vraag of er genoeg wordt geëxperimenteerd antwoordt respondent 7:

“Te weinig denk ik. En dat heeft misschien ook wel met creativiteit te maken. Ik merk dat als ik niet heel

---

<sup>30</sup> Respondent 4.

<sup>31</sup> Respondent 7.

<sup>32</sup> Respondent 1.

<sup>33</sup> Respondent 6.

<sup>34</sup> Respondent 4 en 7.

<sup>35</sup> Respondent 6.

<sup>36</sup> Respondent 2.

<sup>37</sup> Respondenten 1, 2, 3 en 7.

bewust op zoek ga naar iets nieuws, dat het er gewoon niet van komt in de waan van de dag. Het is gewoon druk, je hebt heel veel dingen te schrijven.”

Niet alleen het bedenken van concrete nudges staat het experimenteren in de weg, ook de beperkte hoeveelheid tijd en geld belemmeren het uitbouwen van ‘nudgingpraktijken’ binnen de Belastingdienst.<sup>38</sup> Experimenteren wordt echter als noodzakelijk gezien om zeker te weten dat een nudge een bepaald (en geen averechts) effect heeft.<sup>39</sup> Voordat er veldonderzoek wordt gedaan, kan ook eerst een laboratoriumonderzoek worden uitgevoerd. Volgens respondent 2 voorkomt deze volgorde dat je voor niets een “heel circus” moet optuigen; hiermee doelend op veldonderzoek. Als er uiteindelijk is geëxperimenteerd met een nudge, dan stuit men op het volgende probleem: kan deze nudge ook binnen andere contexten, voor andere doelgroepen, worden ingezet?<sup>40</sup>

Nudging lijkt, kortom, nog nauwelijks verankerd binnen de Belastingdienst.<sup>41</sup> Volgens respondent 4 wordt er op dit moment niet systematisch ingezet op nudging: “... we hebben geen programma rondom nudging, we hebben daar geen officiële opvatting over.” Er zijn een paar kleine “clubjes” in een zeer grote organisatie op hun eigen eilandje aan het werken. Dit lijkt de reden voor het gebrek aan inzicht dat de geïnterviewde medewerkers hebben in wat er daadwerkelijk met nudging gebeurt binnen de Belastingdienst. Respondent 4 heeft (als beleidsadviseur) echter het beeld dat de kennis over nudging al behoorlijk is doorgesijpeld in de organisatie. Dit wordt door respondent 7, als adviseur handhavingscommunicatie, juist tegengesproken. Deze tegenstelling kan ook zijn veroorzaakt door spraakverwarring over de definitie van nudging; volgens respondent 4 werden er door de Belastingdienst al allerlei dingen met nudging gedaan (hij noemt het voorbeeld van aandacht voor ‘standaardopties’; *defaults*) voordat het zo heette.

Uit de interviews bleek dat er een soort tweedeling is tussen een ‘oude’ en ‘nieuwe’ communicatiestijl binnen de Belastingdienst. De oude stijl gaat nog uit van de ‘harde hand’; van straffen en dreigen met boetes<sup>42</sup>, terwijl bijvoorbeeld nudging onder de nieuwe stijl geschaard kan worden. In deze stijl wordt uitgegaan van de welwillendheid van de belastingplichtigen<sup>43</sup>, proberen de schrijvers van brieven zich in de lezer te verplaatsen<sup>44</sup> en wordt sterk ingezet op begrijpelijk taalgebruik<sup>45</sup>. Respondent 1 spreekt als lid van het TG de veelzeggende woorden “*we’ve come from far*”, waarmee ze doelt op het verschil tussen brieven van zo’n tien jaar geleden en de huidige brieven. Hoewel het om ogenschijnlijk logische verbeteringen gaat – een vriendelijkere toon en begrijpelijker (minder ambtelijk) taalgebruik – heeft het veel tijd gekost voordat deze waren doorgesijpeld in de communicatie van de Belastingdienst. Respondent 7 benadrukt dat het niet eenvoudig is om aan belastinginspecteurs die al dertig jaar brieven schrijven – en werden aangenomen om “lekker strak” en “weinig flexibel” te schrijven – uit te leggen dat er een nieuwe manier van communiceren nodig is. De huidige schrijfwijzer met richtlijnen voor ‘goed schrijven’ stamt uit 2005 en laat zien waar de focus van de nieuwe communicatiestijl ligt: juiste spelling, goede argumentatie, duidelijke zinsopbouw door het gebruik van

---

<sup>38</sup> Respondenten 2, 3 en 7.

<sup>39</sup> Respondenten 1 en 2.

<sup>40</sup> Respondenten 2 en 7.

<sup>41</sup> Respondenten 3, 4, 5, 6 en 7.

<sup>42</sup> Respondent 3.

<sup>43</sup> Respondenten 3 en 4.

<sup>44</sup> Respondenten 5, 6 en 7.

<sup>45</sup> Respondenten 5, 6 en 7.

signaalwoorden, nette opmaak en heldere huisstijlafspraken over het schrijven van bijvoorbeeld data of geldbedragen.<sup>46</sup> Gedragswetenschappelijke inzichten blijken dus nog geen deel uit te maken van de dagelijkse ‘schrijfpraktijk’. Respondent 5 laat weten dat hij als redacteur van massale brieven wel een aantal principes van Cialdini in zijn hoofd heeft tijdens het redigeren, maar echt ingebed in de praktijk van het brieven schrijven is nudging niet. De belangrijkste richtlijn bij het schrijven van brieven is volgens respondent 5 dat je het “de lezer zo gemakkelijk mogelijk [moet] maken”.

Een belangrijk aspect van brieven (en ook andere communicatiemiddelen) van de Belastingdienst is dat deze fiscaal juist moeten zijn. Dit kan nudging in de weg staan.<sup>47</sup> Respondent 6 zegt als redacteur van de website: “... omdat hij fiscaal juist moet zijn, kunnen we niet zover gaan met de teksten als we zouden willen”. Ook volgens respondent 5 is er door de eis van fiscale juistheid in brieven niet altijd ruimte voor nudging: “Soms moet het gewoon even gortdroog, omdat het ander niet meer klopt. Dat betekent ook dat allerlei dingen als nudging et cetera, die moeten dan even overboord.”

In een grote organisatie als de Belastingdienst blijkt het lastig om (op korte termijn) dingen te veranderen.<sup>48</sup> Respondent 1 geeft aan dat zij voortdurend tegen de vraag aanloopt: “hoe krijgen we nou daadwerkelijk iets getest”? Wie het voortouw moet nemen bij het implementeren van nudges is ook onduidelijk: de politiek<sup>49</sup>, het ministerie (de beleidsmakers)<sup>50</sup> of de medewerkers van de Belastingdienst zelf?<sup>51</sup> Respondent 1 vertelt dat er al anderhalf jaar door het team wordt geprobeerd om met een bepaalde nudge te experimenteren, maar dat dit door allerlei factoren (onder andere noodzakelijke medewerking van verschillende partijen en technische beperkingen in het opzetten van het experiment) maar niet van de grond komt.

Veel partijen moeten nog overtuigd worden van het belang van nudging.<sup>52</sup> Volgens respondent 3 kan dit door: “... heel veel praten en voorlichting. En het zal terrein kunnen winnen door bewijs, laten zien dat het werkt.” De respondenten zijn allemaal positief over de mogelijkheden van nudging voor de Belastingdienst. Hoewel er volgens respondent 4 ook al wel het één en ander werd gedaan met gedragswetenschappelijke inzichten binnen de Belastingdienst (toen het nog geen nudging heette), denkt hij “... dat het nog steeds heel veelbelovend is om wat nader te verkennen. Dat er ontzettend veel te leren valt en dat het echt een alternatief voor heel veel stomme vervelende rotmaatregelen die slecht werken en veel kosten.”

#### *4.1.2 Transparantie: hoe wordt er aangekeken tegen de transparantie-eis van de WRR en de RMO en op welke manier kan er volgens de medewerkers gehoor aan worden gegeven?*

De respondenten zijn het erover eens dat transparantie omtrent nudging door de Belastingdienst belangrijk is. In de woorden van respondent 3: “geheimzinnigheid is taboe”. Volgens respondent 1 is het bovendien “niet ethisch om dingen stiekem te doen”. Transparantie zorgt er volgens respondent 7 ook voor dat de nudging-praktijken binnen de perken blijven: “Je moet je naar de burger toe altijd kunnen verantwoorden, dat is mijn basis. ... Dus

---

<sup>46</sup> Respondent 5.

<sup>47</sup> Respondenten 1, 5, 6 en 7.

<sup>48</sup> Respondenten 1, 4, 6 en 7.

<sup>49</sup> Respondent 7.

<sup>50</sup> Respondent 7.

<sup>51</sup> Respondenten 3, 4 en 5.

<sup>52</sup> Respondenten 1 en 2.

dat betekent dat je aan zelfbeperking moet doen in de trucs die je toepast, als ik het dan toch trucs moet noemen.”

Volgens alle respondenten moet de Belastingdienst de manier waarop nudging wordt ingezet, kunnen uitleggen en verantwoorden. Volgens respondent 1 moet dit het liefst voorafgaand aan de inzet van nudges gebeuren:

“We verwachten dat mensen daar best negatief op zouden kunnen reageren, als ze er achteraf ineens achter komen dat ze beïnvloed worden door de overheid. Of als je het hard stelt: dat je gemanipuleerd wordt door de overheid. Dat is het niet, maar als je erover zwijgt dan kan het wel die indruk wekken dat je mensen manipuleert.”

De grote vraag is natuurlijk: op wat voor manier zou de Belastingdienst transparant kunnen zijn? Hier blijken de respondenten geen helder beeld bij te hebben. Precies vertellen welke nudge waar en waarom wordt toegepast noemt respondent 3 “doorgeschoten” en “onzin”. Hij ziet nudging als één van de vele handhavingsinstrumenten die de Belastingdienst tot haar beschikking heeft. Hier meer tekst en uitleg bij geven dan bij de andere instrumenten is wat hem betreft niet nodig. Je moet het volgens hem wel “kunnen en durven uitleggen” op het moment dat er expliciet naar gevraagd wordt. Respondent 2 vindt ook dat je belastingplichtigen niet hoeft te “waarschuwen” dat ze worden genudged. Respondent 7 denkt dat de nudges aan effectiviteit zullen inboeten als ze expliciet worden aangewezen en toegelicht en vindt eveneens dat de tekst en uitleg pas hoeven worden gegeven als erom gevraagd wordt. Respondent 4 vindt het in eerste instantie “gekkenwerk” om op de website een hoofdstuk te zetten over hoe formulieren of brieven worden ontworpen, maar komt hier later tijdens het interview op terug door te zeggen dat een uitleg op de website misschien toch geen gek idee is.

Er zijn nog meer mogelijkheden. Respondenten 1 en 7 zien het interview met het TG in nrc.next (Rusman en De Jong, 2015) als een mooi voorbeeld van een manier waarop de Belastingdienst transparantie kan betrachten. Over teksten op de website of in jaarverslagen is respondent 1 minder enthousiast om de simpele reden dat ze verwacht dat niemand het daar zal lezen. Iets in de brief zelf zeggen over de toegepaste nudge doet volgens haar het eventuele effect van de nudge teniet. Ze geeft aan dat er binnen het team wel “een beetje discussie” is over hoe er met de transparantie-eis kan worden omgegaan en dat de “goede manier” nog niet gevonden is.

Hoewel transparantie over nudging dus als een belangrijke voorwaarde voor het inzetten van en experimenteren met nudging wordt gezien, hebben de respondenten geen helder beeld van de manieren waarop de Belastingdienst transparant zou kunnen zijn. Het volgende citaat van respondent 7 illustreert dit:

“Ik vind wel dat je erover moet discussiëren. Jij werpt dit nu op en ik heb daar nog niet eerder over gedacht. Ik vind het mooi wat ze hebben gedaan bij bureau gedragsverandering, dat ze spontaan met dat interview komen. Daarmee doe je het eigenlijk. Je zet het niet op de website, maar je brengt het in de openbaarheid. Dus ik vind wel dat je dat af en toe moet doen. Maar de wijze waarop heb ik niet zo goed over nagedacht.”

#### *4.1.3 Acceptatie: mag en kan de Belastingdienst nudgen?*

Volgens de respondenten mag de Belastingdienst nudging inzetten, omdat het “doel en de intentie”<sup>53</sup> goed zijn. Het betalen van belasting is geen omstrede onderwerp en dus is nudging geoorloofd.<sup>54</sup> Volgens respondent 1 is nudging een minder dwingend instrument dan traditionele instrumenten als boetes; mensen behouden hun keuzevrijheid en dat maakt nudging juist zo acceptabel. Volgens respondent 4 zit de Belastingdienst “in een hoek waar het allemaal niet zo’n kwaad kan”. Mensen door nudging een duwtje geven in de richting van eerlijker of netter gedrag is “niet erg” en bovendien zou volgens hem “de samenleving het ermee eens zijn”. Respondent 3 stelt dat de Belastingdienst altijd al bezig was met het beïnvloeden van het gedrag en dat nudging goed past bij de (relatief) nieuwe houding van de Belastingdienst waarbij wordt uitgegaan van de “bereidwilligheid van belastingplichtigen” omdat bij nudging geen sprake is van dwang. Deze respondent ziet verder geen beperkingen; nudging is volgens hem een (“goedkope” en “simpele”) aanvulling op het huidige instrumentarium van de Belastingdienst. Respondent 1 deelt deze mening: “In die zin denk ik dat er binnen de Belastingdienst geen ethische bezwaren zijn tegen nudging omdat je toch niets gedaan krijgt met nudging bij mensen die dat echt niet willen.”

Volgens respondent 4 wordt er nog te weinig nagedacht over de mogelijke bezwaren tegen nudging door de Belastingdienst. Volgens respondent 2 moet er “door iemand hoog in de boom” ook goed worden gekeken of er geen juridische grenzen worden overschreden. Respondent 7 vindt dat de Belastingdienst “trucjes” mag gebruiken, maar dat transparantie daarbij erg belangrijk blijft. Bovendien stelt hij:

“Je mag mensen ook niet verleiden tot iets wat ze eigenlijk niet hoeven – dus daar liggen onze grenzen. Maar ja, als het gaat om fiscale dingen moeten mensen vrij veel en heeft de Belastingdienst vrij veel bevoegdheden dus je overschrijdt dat niet zo gauw.”

Interessant is dat zowel respondent 1 (TG) als respondent 4 (beleidsadviseur) aangeven dat ze negatieve reacties vanuit de samenleving hadden verwacht op het interview met het TG in nrc.next (Rusman en De Jong, 2015) waarin wordt verteld over de nudges die de Belastingdienst toepast. Respondent 1 geeft aan dat het TG had verwacht dat mensen nudging zouden interpreteren als “manipulatie door de overheid”. Het artikel had overigens al een jaar eerder kunnen verschijnen als het aan het TG lag, maar toen durfde de manager van het TG het interview niet aan vanwege de negatieve reacties die er op zouden kunnen volgen. Maar de reacties vielen volgens beide respondenten uiteindelijk erg mee. Het artikel heeft niet veel stof doen opwaaien; er waren nauwelijks reacties van individuele belastingplichtigen (het kreeg alleen wat aandacht op sociale media). De reacties die er waren, waren vooral positief. Ook de aandacht die het televisieprogramma Kassa en een aantal radioprogramma’s eraan schonken, was positief. Door op deze manier even “de thermometer”<sup>55</sup> in de samenleving te steken, hebben in ieder geval de respondenten 1 en 4 het idee dat het wel goed zit met de maatschappelijke acceptatie van nudging door de Belastingdienst.

---

<sup>53</sup> Respondent 1.

<sup>54</sup> Respondenten 1, 3, 4 en 7.

<sup>55</sup> Respondent 4.



## 4.2 Resultaten eerste interviewronde: hoogleraar Koos Boer

Tijdens de eerste interviewronde was hoogleraar Koos Boer de enige respondent van buiten de Belastingdienst. De thema's die tijdens het interview aan bod kwamen, waren hetzelfde als de thema's (stand van zaken, transparantie en acceptatie) die met de medewerkers zijn besproken. Het doel van het interview was het achterhalen hoe Boer als hoogleraar belastingrecht tegen nudging door de Belastingdienst aankijkt; ziet hij andere (juridische) bezwaren of mogelijkheden dan de geïnterviewde medewerkers?

### 4.2.1 Stand van zaken: nudging door de Belastingdienst

Boer heeft het idee dat er bij de Belastingdienst al “vrij veel” gebeurt met nudging. Hij noemt als voorbeelden van nudges de blauwe envelop, het gebruik van post-it's en de vooringevulde aangifte. Volgens hem is het dus “allang realiteit”, maar hij zegt ook dat het soms “erger wordt voorgesteld dan het is”.

Experimenteren met nudging is volgens Boer de enige manier om serieus met nudging bezig te zijn. Op die manier kan er namelijk op systematische wijze kennis worden vergaard over de geschiktheid en effectiviteit van nudges. Volgens Boer is de Belastingdienst op dit moment niet gestructureerd bezig is met nudging. Hij denkt ook dat het creëren van draagvlak voor nudging binnen zo'n grote organisatie misschien nog wel een grotere hindernis is dan de eventuele juridische beperkingen.

### 4.2.2 Transparantie: hoe wordt er aangekeken tegen de transparantie-eis van de WRR en de RMO en op welke manier kan er volgens de medewerkers gehoor aan worden gegeven?

Transparantie is voor Boer erg belangrijk. Hij stelt dat dit nodig is om nudging “aanvaardbaar” te maken. De interviews met het TG en met de directeur van de Belastingdienst (zie paragrafen 3.4.1 en 3.4.4) bieden wat hem betreft niet de mate van transparantie die nodig is, omdat er nog veel verborgen blijft. Boer stelt:

“Dus daar waar je burgers probeert te raken, zou je burgers moeten laten meebeslissen. Je zou een expertpanel kunnen maken. Tja, verzin maar wat, de mogelijkheden zijn eindeloos. Maar iets meer controle van buitenaf, iets meer de luiken open, ik geloof niet dat dat nou zo kwalijk zou zijn.”

Wat de juiste manier zou zijn voor de Belastingdienst om transparant te zijn, laat Boer enigszins in het midden. In de brief zelf aangeven dat er sprake is van nudging lijkt hem niet “werkbaar”. En hij denkt ook dat je “in het landsbelang” niet alles hoeft en kunt vertellen, als dit bijvoorbeeld nadelige gevolgen zou hebben voor de effectiviteit van een interventie. Het draait hier dus om het vinden van een balans tussen openheid en het onopvallend sturen van gedrag. Als voorbeeld noemt Boer het Engelse BIT; dit team presenteert trots de resultaten van haar nudging-experimenten. Dit gaat volgens hem ook de zweem van manipulatie tegen die vaak met nudging gepaard gaat.

### 4.2.3 Acceptatie: mag en kan de Belastingdienst nudgen?

Boer benadrukt dat de Belastingdienst een “hyper-juridische omgeving” is, waar het recht leidend moet zijn voor alles wat er gebeurt. Hij vindt het goed dat de Belastingdienst initiatief neemt op het gebied van nudging en hij denkt ook dat er juridisch veel mogelijk is, maar er mag volgens hem wel iets meer bewustzijn komen dat nudges

ook uiteindelijk juridisch stand kunnen houden. De wet moet immers uiteindelijk op gelijke wijze worden uitgevoerd. Hij stelt:

“Dus ik zou zelf, maar dat is een heel erg juridisch perspectief, ik zou wel groot voorstander zijn van iets meer kader. Wat wil je nu doen? Hoe vind je nu dat je dat zo goed mogelijk doet, zo zuiver mogelijk doet, zonder dat je achteraf of mensen in de knel hebt gebracht of allerlei belangrijke principes hebt losgelaten. Alleen maar omwille van een betere uitvoering of een vlug testje dat je wilde draaien. Dus daar mag wel iets meer overweging in denk ik, op onderdelen.”

Er is volgens Boer niet zoveel mis met een nudge die bestaat uit een iets aangepaste zin in een brief. Een keuzearchitect bevindt zich volgens Boer wel op glad ijs als hij differentieert naar bijvoorbeeld geslacht of etniciteit en verschillende bevolkingsgroepen zo een andere behandeling krijgen. Tegelijkertijd denkt hij dat het met de nudges waar het op dit moment bij de Belastingdienst om gaat “... allemaal zo’n vaart nog niet loopt”. Zo ziet hij geen kwaad in het gebruik van de post-it. Daarnaast maakt volgens Boer de context van de Belastingdienst nudging misschien ook al gauw geaccepteerd; het is nu eenmaal “goed voor je” om je fiscale verplichtingen na te komen. Boer vraagt zich daarom af of de discussies over keuzevrijheid die in het gedrang komt, wel met betrekking tot de Belastingdienst hoeven worden gevoerd.

Volgens Boer lijkt de Nederlandse burger tot nu toe geen grote bezwaren te hebben tegen nudging door de overheid. Dit lijkt prettig voor de Belastingdienst, maar het brengt ook een verantwoordelijkheid met zich mee:

“Maar ik denk wel dat je er voorzichtig mee moet zijn, dat er een soort kwetsbaarheid in zit. Kijk, het vertrouwen hoeft maar één keer beschaamd te zijn en voor de rest van je leven vreet je het niet meer.”

De Belastingdienst moet volgens Boer goed nadenken over de eventuele wrijving die nudging zou kunnen veroorzaken, zodat maatschappelijke onrust kan worden voorkomen.

### **4.3 Resultaten tweede interviewronde: belastingplichtigen**

Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 bestond deze interviewronde uit twintig interviews waarin steeds vijf vragen werden gesteld. Er zijn twintig respondenten geïnterviewd: tien respondenten kregen de brief met de sociale norm-nudge voorgelegd en tien respondenten de brief met de post-it-nudge. In bijlage 7 is te zien welke respondenten welke brief voorgelegd kregen. Hieronder zullen de resultaten per vraag worden besproken.

#### *4.3.1 Brief met sociale norm-nudge*

Het eerste type brief was de brief waaraan de sociale norm-nudge was toegevoegd. Deze brief opende met de woorden: “Van de inwoners van Enschede doet 85% op tijd aangifte.” (alle respondenten die deze brief kregen zijn woonachtig in Enschede). De vijf vragen die werden gesteld waren bedoeld om te achterhalen of deze nudge de respondenten zou opvallen, wat ze (nadat ze er een toelichting over hadden gelezen) ervan vinden dat deze nudge door de Belastingdienst wordt ingezet<sup>56</sup> en of (en zo ja, hoe) de Belastingdienst over het inzetten van nudging moet communiceren.

---

<sup>56</sup> Over beide nudges werd tijdens de interviews gesproken als nudges die door de Belastingdienst worden toegepast.

*Vraag 1: Wat voor gevoel roept deze brief bij je op?*

Nadat de tien respondenten de brief hadden gelezen, werd hen deze eerste vraag gesteld. Vier respondenten gaven aan dat ze er “niet warm of koud”<sup>57</sup> van werden en interpreteerden het als een neutrale mededeling van de Belastingdienst. Bij drie respondenten ontstond na het lezen een gevoel van stress en het gevoel dat snel overgaan tot actie vereist was.<sup>58</sup> Twee respondenten waren positief over de toon van de brief en omschreven deze als “niet te belerend”<sup>59</sup> en “een keurige herinnering”<sup>60</sup>. Eén respondent was zeer negatief over de brief; deze riep bij hem alleen “weezin” op.<sup>61</sup> Geen van de respondenten wees de sociale norm-nudge aan als reden voor het gevoel dat de brief bij hen opriep.

*Vraag 2: Valt je iets op aan deze brief?*

De bedoeling van deze vraag was om vast te stellen of de sociale norm-nudge de respondenten tijdens het lezen was opgevallen. Eén van de respondenten benoemde bij deze vraag de sociale norm-nudge; hem leek het percentage belastingplichtigen dat niet op tijd zou betalen (15%) overdreven.<sup>62</sup> Twee respondenten gaven aan de toon opvallend te vinden: “iets persoonlijker, wat minder ambtelijk” en “... redelijk mild ...Ze hadden ook kunnen schrijven: u bent te laat, daar staat een sanctie op.”<sup>63</sup> Zes respondenten gaven aan niets opvallends te zien.<sup>64</sup>

*Vraag 3: Wat vind je ervan dat de Belastingdienst dit soort nudges inzet?*

Deze vraag werd gesteld nadat een briefje met een toelichting over de nudge in kwestie aan de respondenten was voorgelegd. Respondenten 1 en 7 gaven aan dat ze de zin wel hadden gelezen en dat ze dit in eerste instantie als “leuke informatie” beschouwden. Respondent 7 stelde, net als respondent 2, dat hij zich verder niet aangesproken voelde door de zin; hij beschouwde deze als “informatie aan de rand”. Hoewel de nudge hen naar aanleiding van de vorige vraag niet was opgevallen hadden drie respondenten na het lezen van de toelichting moeite met de inzet van de nudge.<sup>65</sup> Volgens respondent 1 zou de nudge als een “emotioneel pressiemiddel” kunnen worden gezien. Respondent 4 vindt dat het inzetten van de nudge niet bij de Belastingdienst past; “een overheidsinstantie die puur zakelijk bezig is met jouw inkomsten en de belastingen”. Dit komt overeen met de mening van respondent 10: “De Belastingdienst is er puur voor het financiële gedeelte en daar hebben zij zich mee bezig te houden en niet met het dingen uit de marketingwereld toe willen passen in hun eigen beleidsterrein.”

Zeven van de tien respondenten zijn daarentegen positief over de inzet van de nudge.<sup>66</sup> Twee respondenten denken dat het henzelf niets zou doen, maar dat het bij anderen misschien wel zou werken.<sup>67</sup> Respondent 3 vindt het heel verstandig dat de Belastingdienst dit inzicht uit de gedragswetenschappen inzet: “des te meer mensen op

---

<sup>57</sup> Respondenten 1, 3, 6 en 9. Citaat van respondent 3.

<sup>58</sup> Respondenten 2, 4 en 7.

<sup>59</sup> Respondent 5.

<sup>60</sup> Respondent 8.

<sup>61</sup> Respondent 10.

<sup>62</sup> Respondent 3.

<sup>63</sup> Respondenten 5 en 7.

<sup>64</sup> Respondenten 1, 2, 4, 6, 9 en 10.

<sup>65</sup> Respondenten 1, 4 en 10.

<sup>66</sup> Respondenten 2, 3, 5, 6, 7, 8 en 9.

<sup>67</sup> Respondenten 2 en 8.

tijd betalen, des te minder kost de Belastingdienst”. Respondent 5 geeft aan dat de zin hem bij nader inzien tijdens het lezen wel opviel. Hij is van mening dat het prima is als de Belastingdienst deze nudge inzet: “Als het werkt, dan vind ik dat prima. ... Ja, je zou het manipuleren kunnen noemen, maar uiteindelijk schiet iedereen ermee op als het belastinggeld netjes betaald wordt.” Respondent 6 vraagt zich af waarom het niet ingezet zou worden als uit de wetenschap blijkt dat het werkt. Dit soort nudges kunnen volgens hem geen kwaad. Volgens respondent 8 geeft het hoge percentage een positief signaal af, “dat veel mensen toch heel netjes daarin zijn”. Respondent 9 vindt het inzetten van de nudge een slimme zet van de Belastingdienst. Hij voegt eraan toe dat de nudge bovendien ook in het voordeel van de belastingplichtige werkt; die heeft er zelf ook baat bij als hij of zij op tijd (of in ieder geval vóór de aanmaning of boete) betaalt.

*Vraag 4: Wat wist je voor dit interview over de inzet van nudging door de Belastingdienst?*

Geen van de respondenten wist voorafgaand aan het interview iets over het inzetten van nudging of gedragswetenschappelijke inzichten door de Belastingdienst. Respondent 3 geeft aan dat hij er niet gek van opkijkt, aangezien het “overal” gebeurt. Ook respondent 5 is niet verbaasd en respondent 6 vindt het “logisch” dat de Belastingdienst nudges inzet om het gedrag van belastingplichtigen te sturen.

*Vraag 5: Zou de Belastingdienst over de inzet van nudges moeten communiceren?*

Twee respondenten zijn vóór transparantie van de kant van de Belastingdienst over de inzet van nudges. Respondent 5 verwoordt het als volgt: “Transparantie is belangrijk want dan haal je alle schijn van ‘wij gaan wel even beïnvloeden’ en het ‘Big Brother-effect’ weg.” Respondent 6 vindt voortdurend communiceren over de nudges niet nodig, maar vindt wel dat je er als burger of als journalist achter moet kunnen komen. Zowel respondent 5 als 6 stellen een aparte pagina over dit thema op de website van de Belastingdienst voor.

Vijf respondenten zijn tegen (teveel) transparantie over de inzet van nudges door de Belastingdienst.<sup>68</sup> Volgens respondent 1 heeft de Belastingdienst haar eigen “opsporingsmethoden” en hoort de inzet van nudges er gewoon bij. Respondent 3 denkt dat het veel kosten en “gezeur” oplevert als de Belastingdienst hier open over is: “Des te minder als de mensen weten, des te beter het is.” De mening van respondent 9 sluit hierop aan; hij denkt dat het averechts werkt als er teveel over bekend is. Net als respondent 2 meent hij dat belasting betalen nu eenmaal moet gebeuren en dat deze nudge daarbij helpt. Respondent 7 ziet het inzetten van nudges als een manier om als Belastingdienst zo effectief mogelijk te communiceren en hier hoeft wat hem betreft geen speciale aandacht aan geschonken te worden.

Drie respondenten vinden het een lastig vraagstuk.<sup>69</sup> Enerzijds levert open communicatie naar de burgers toe misschien veel “commentaar of kritiek”<sup>70</sup> op, maar anderzijds is erover zwijgen misschien wel een vorm van “manipulatie”<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Respondenten 1, 2, 3, 7 en 9.

<sup>69</sup> Respondenten 4, 8 en 10.

<sup>70</sup> Respondent 4.

<sup>71</sup> Respondent 10.

### 4.3.2 Brief met post-it-nudge

Het tweede type brief was de brief waaraan de post-it-nudge was toegevoegd. Op deze brieven was een gele post-it geplakt waar de handgeschreven tekst “Denkt u aan uw aangifte? Dank! D.v.d.B.”<sup>72</sup> op stond. De vijf vragen die werden gesteld waren bedoeld om te achterhalen of deze nudge de respondenten zou opvallen, wat ze (nadat ze er een toelichting over hadden gelezen) ervan vinden dat deze nudge door de Belastingdienst wordt ingezet en of (en zo ja, hoe) de Belastingdienst over het inzetten van nudging moet communiceren.

*Vraag 1: Wat voor gevoel roept deze brief bij je op?*

Ook deze brief riep zeer verschillende reacties op. Bij een aantal respondenten riep hij gevoelens van stress op<sup>73</sup>: respondent 12 had het zelfs over “lichte paniek”. Een aantal respondenten zag de brief als een neutrale herinnering.<sup>74</sup> Een drietal respondenten vond de brief (redelijk) vriendelijk van toon<sup>75</sup> en twee respondenten lieten zich negatief uit over de brief: zij noemden de woorden “dieven”<sup>76</sup> en “zeurderig”<sup>77</sup>. Alleen respondent 11 begon bij deze vraag over de post-it: “Maar als er zo'n persoonlijk briefje op zit, vind ik het weer minder vervelend. Dan denk ik: oh, iemand heeft helemaal voor mij dit handgeschreven en erop geplakt. Dat vind ik wel heel schattig.”

*Vraag 2: Valt je iets op aan deze brief?*

Twee respondenten lieten bij deze vraag weten dat de post-it hen was opgevallen.<sup>78</sup> Respondent 15 vindt deze post-it zowel “persoonlijk” als “amateuristisch” overkomen: “Aan de ene kant is het een beetje amateuristisch dat iemand het met de hand heeft geschreven, maar aan de andere kant voel je je misschien ook wat minder snel een nummer en dat het allemaal automatisch verstuurd wordt.”

Drie respondenten valt in eerste instantie niets op aan de brief.<sup>79</sup> Nadat ze op de post-it zijn geweest (als zijnde ‘ook een onderdeel van de brief’) vinden zij alle drie dat deze erg de aandacht zou trekken als ze deze echt van de Belastingdienst zouden ontvangen. Volgens respondent 12 maakt de post-it de brief “liever”, respondent 13 zou de “envelop nogmaals controleren om te zien of hij niet al open was gemaakt”, respondent 14 vindt de post-it “kinderlijk” en “niet professioneel”, respondent 16 vindt het “raar” en volgens respondent 20 hoort de post-it niet thuis op de brieven van de Belastingdienst die doorgaans “wit en netjes” zijn. Respondent 11 valt, afgezien van de post-it die ze bij de vorige vraag al aanwees, niets op. Alle respondenten met wie bij deze vraag over de post-it is gesproken<sup>80</sup> – of ze er nu zelf over begonnen of dat ze erop gewezen werden – gaven aan de post-it niet te verwachten bij de brief van de Belastingdienst. Overige zaken die de respondenten opvielen, waren: de stijl van de brief<sup>81</sup>, de onpersoonlijke aanhef en het type papier<sup>82</sup>, het kopje ‘voorkom een boete’<sup>83</sup> en de gestelde termijn van vijf dagen<sup>84</sup>.

---

<sup>72</sup> ‘D.v.d.B.’ zijn de initialen van de belastinginspecteur (zie ook paragraaf 2.4.1).

<sup>73</sup> Respondenten 11, 12 en 20.

<sup>74</sup> Respondenten 16, 18 en 19.

<sup>75</sup> Respondenten 11, 14 en 17.

<sup>76</sup> Respondent 13.

<sup>77</sup> Respondent 15.

<sup>78</sup> Respondenten 15 en 20.

<sup>79</sup> Respondenten 12, 13 en 14.

<sup>80</sup> Respondenten 12, 13, 14, 15, 16 en 20.

<sup>81</sup> Respondent 16.

<sup>82</sup> Respondent 17.

*Vraag 3: Wat vind je ervan dat de Belastingdienst dit inzet?*

Zeven van de tien respondenten waren positief over de inzet van deze nudge door de Belastingdienst.<sup>85</sup> Ze omschreven hun standpunten met de woorden “slim”<sup>86</sup>, “goed, omdat ik iemand ben die daar gevoelig voor is”<sup>87</sup> en “goed”, maar ook “iets te informeel”<sup>88</sup>. Vier respondenten hadden een vrijwel vergelijkbare mening die - in de woorden van respondent 19 - neerkomt op “als het echt werkt, waarom niet?”<sup>89</sup> Respondent 13 vindt de post-it “grappig”, maar denkt dat men er “binnen één belastingjaar” aan gewend is. Hij is niet tegen het inzetten van de post-it, zolang dit maar geen “bakken met geld” kost en als hij maar niet wordt ingezet om meer geld “binnen te harken”. Twee respondenten laten zich negatief uit over het gebruik van de post-it door de Belastingdienst en noemen deze “overbodig”<sup>90</sup> en “slordig” en “postcodeloterij-achtig”<sup>91</sup>. Respondent 14 benadrukt ook dat ze vindt dat de overheid niet op deze ‘commerciële’ manier met burgers om hoort te gaan: “De overheid moet gewoon professioneel haar werk doen en moet zich niet bemoeien met hoe reclame werkt.”

*Vraag 4: Wat wist je voor dit interview over de inzet van nudging door de Belastingdienst?*

Ook hier wist geen van de respondenten voorafgaand aan het interview iets over het inzetten van nudging of gedragswetenschappelijk inzichten door de Belastingdienst. Respondent 19 geeft echter aan er ook niet van te schrikken, aangezien het doel erachter “prima” is. Respondent 20 denkt dat haar onwetendheid over de inzet ervan waarschijnlijk ook verklaard dat ze vreemd opkeek van de post-it.

*Vraag 5: Zou de Belastingdienst hierover moeten communiceren?*

Ook bij deze vraag waren de meningen verdeeld. Vier respondenten zijn vóór transparantie van de kant van de Belastingdienst.<sup>92</sup> Respondent 11 denkt dat transparantie tegen zal gaan dat het ooit “tegen de burgers” zal worden ingezet. Volgens haar moet het doel achter het inzetten van de nudge altijd duidelijk worden gecommuniceerd. Respondent 12 meent dat de Belastingdienst “voor de zekerheid” maar beter transparant kan zijn over haar interventies, zodat ze niet achteraf beschuldigd kan worden van “manipulatie”. Respondent 19 vindt het “niet gek om er eerlijk over te zijn” en dat mensen er dingen over kunnen vinden als ze dat willen. Ook respondent 20 is die mening toegedaan; transparantie over de inzet van nudges zorgt ervoor dat mensen zeker weten dat de post-it van de Belastingdienst afkomstig is en niet van “Pietje van de postkamer”, zodat ze niet bang hoeven zijn dat hun envelop is opengemaakt door iemand anders.

Een pagina op de website<sup>93</sup>, tv-spotjes<sup>94</sup> en een toelichting op de achterkant van de brief zelf<sup>95</sup> worden als voorbeelden genoemd van concrete manieren waarop de Belastingdienst transparant zou kunnen zijn.

---

<sup>83</sup> Respondenten 18 en 19.

<sup>84</sup> Respondent 19.

<sup>85</sup> Respondenten 11, 12, 15, 16, 18, 19 en 20.

<sup>86</sup> Respondent 11.

<sup>87</sup> Respondent 12.

<sup>88</sup> Respondent 20.

<sup>89</sup> Respondenten 15, 16, 18 en 19.

<sup>90</sup> Respondent 14.

<sup>91</sup> Respondent 17.

<sup>92</sup> Respondenten 11, 12, 19 en 20.

<sup>93</sup> Respondenten 11, 19 en 20.

<sup>94</sup> Respondent 12.

<sup>95</sup> Respondent 11.

Zes respondenten zijn om uiteenlopende redenen tegen (teveel) transparantie over de inzet van nudging van de kant van de Belastingdienst.<sup>96</sup> Volgens respondent 13 is het gewoon onderdeel van de communicatiestrategie van de dienst en hoeft er niet apart over gecommuniceerd te worden. De post-it is volgens respondent 14 niet belangrijk genoeg om als Belastingdienst veel aandacht voor te vragen. Respondent 15 denkt – evenals respondent 18 – dat precies vertellen wat je beweegredenen zijn voor de post-it afbreuk doet aan het effect; er niet over communiceren, is volgens hem “juist de truc”. Hij vermoedt bovendien dat teveel transparantie ook onnodige discussies over de inzet van de post-it op zal leveren. Hij besluit zijn betoog met de woorden: “Het is niet echt dat je iemand nept of zo. Je benadeelt er niemand mee in dat opzicht. Er open over communiceren doet het juist een beetje teniet, denk ik.” Respondent 16 vindt het zonde van het geld als er tijd en moeite in het communiceren over nudging zou moeten worden gestoken.

#### *4.3.3 Vergelijking reacties: sociale norm-nudge vs. post-it-nudge*

Voorafgaand aan de tweede interviewronde was de aanname dat de post-it-nudge meer weerstand op zou roepen bij de respondenten dan de sociale norm-nudge. De gedachte was dat de post-it-nudge door zijn ‘commerciële uiterlijk’ eerder als manipulatie zou worden ervaren dan de sociale norm-nudge. Dit werd tijdens de interviews niet bevestigd.<sup>97</sup> Op de brieven waarin de twee verschillende nudges waren verwerkt, werd niet heel verschillend gereageerd. Wat wel opviel is dat de respondenten in het geval van de sociale norm-nudge niets zeiden over de verschijningsvorm van de nudge, terwijl dat bij de post-it-nudge wel gebeurde. Zes van de tien respondenten gaven aan dat ze de (“slordige”<sup>98</sup>, “kinderlijke”<sup>99</sup>) post-it-nudge niet bij het formele karakter van de Belastingdienst vinden passen. Dit zou voor de Belastingdienst een aanleiding kunnen zijn om nudges, voordat deze worden ingezet, te beoordelen op meer dan alleen effectiviteit. Nudges die als slordig of kinderlijk worden ervaren, zouden immers het imago van de Belastingdienst kunnen schaden.

---

<sup>96</sup> Respondenten 13, 14, 15, 16, 17 en 18.

<sup>97</sup> Een mogelijke oorzaak hiervan wordt besproken in hoofdstuk 6 ‘discussie’.

<sup>98</sup> Respondent 17.

<sup>99</sup> Respondent 16.

## Hoofdstuk 5. Conclusie

In dit scriptieonderzoek stonden een hoofdvraag en zeven deelvragen centraal. Aan de hand van het literatuuronderzoek en de resultaten die zijn besproken in hoofdstuk 4, worden deze onderzoeksvragen in dit hoofdstuk beantwoord.

### *Deelvraag 1a: Wat is nudging?*

Nudging is een concept dat is geïntroduceerd door Thaler en Sunstein in hun boek *Nudge* uit 2008. De korte definitie luidt: “een duwtje in de juiste richting” (Thaler en Sunstein, 2009, p. 12). Nudges zijn interventies die gebaseerd zijn op gedragswetenschappelijke inzichten, wat maakt dat ze het menselijk gedrag op een voorspelbare wijze kunnen beïnvloeden. Mensen blijken namelijk minder rationeel te zijn dan lang werd gedacht en tijdens het maken van veel keuzes hebben ogenschijnlijk onbelangrijke details een sturende werking. Door deze details actief vorm te geven – nudges te bedenken en in te zetten – kan het automatisch gedrag van mensen worden beïnvloed. Nudges moeten volgens Thaler en Sunstein goedkoop en eenvoudig te vermijden zijn. Hierdoor blijft de keuzevrijheid van mensen behouden en worden mensen enkel geholpen bij het maken van (de juiste) keuzes.

De definitie van Thaler en Sunstein is tamelijk breed en dit heeft voor veel discussie gezorgd in de academische wereld. Desalniettemin heeft nudging – in lijn met de bedoeling van Sunstein en Thaler – wereldwijd veel aandacht gekregen van overheden (de Verenigde Staten en Engeland lopen hierbij voorop). Uit talloze recente experimenten en uit de al langer bestaande gedragswetenschappelijke literatuur blijken nudges vaak eenvoudige, goedkope en bovendien effectieve interventies te zijn. In tijden van bezuinigingen lijken ze daarom een aantrekkelijk alternatief voor traditionele, kostbare instrumenten zoals het controleren van individuele burgers.

### *Deelvraag 1b: Hoe wordt er vanuit het Nederlandse publieke debat aangekeken tegen nudging door de overheid?*

Voor het in kaart brengen van het Nederlandse publieke debat is in dit scriptieonderzoek gekeken naar de adviesrapporten van de RMO (2014) en de WRR (2014) en opinieartikelen uit de Nederlandse dagbladen. De RMO en de WRR zijn beiden positief over de mogelijkheden die nudging de overheid biedt; onder andere om de redenen (goedkoop en effectief) die in het antwoord van deelvraag 1a al werden genoemd. Volgens beide rapporten is het noodzakelijk om nog meer te experimenteren met nudging in Nederland, om zo de inzetbaarheid van de nudges te kunnen bepalen. Waar beide adviesorganen het ook over eens zijn, is de transparantie die met nudging gepaard zou moeten gaan. De overheid kan alleen verantwoord inzetten op nudging als zij hier tegelijkertijd open over is. Een gebrek aan transparantie kan ervoor zorgen dat nudging door burgers als manipulatie wordt gezien. Dit moet volgens de twee adviesraden te allen tijde worden voorkomen en transparantie weegt derhalve ook zwaarder dan de effectiviteit van nudges.

De WRR en de RMO hebben het vooral in abstracte termen (inspraak van burgers, tegenkrachten in het democratische proces) over de manier waarop er met deze transparantie-eis moet worden omgegaan. Nudging moet niet worden ingezet in het kader van omstreden onderwerpen en als verstandig uitgangspunt voor de beleidspraktijk wordt het *publicity principle* van de filosoof John Rawls aangehaald; de overheid moet zich te allen tijde durven en kunnen verantwoorden over de ingezette nudges. Hoe overheidsinstanties hun ‘transparant-zijn’



concreet vorm kunnen geven, blijft helaas onduidelijk. Tijdens de eerste interviewronde is hier dan ook verder op ingegaan met de medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Belastingrecht Koos Boer.

Het Nederlandse publieke debat over nudging door de overheid dat gaande is op de opiniepagina's van de Nederlandse dagbladen heeft iets weg van een welles-nietes-discussie. De tegenstanders vinden nudging bevoogdend en manipulatief. Volgens hen wordt mensen het recht ontnomen om fouten te maken en dus menselijk te zijn. De voorstanders vinden nudging daarentegen juist een licht instrument, waarbij de keuzevrijheid behouden blijft. Daarnaast is het beeld dat de tegenstanders hebben van de stand van zaken binnen de Nederlandse overheid met betrekking tot nudging volgens de voorstanders incorrect. Waar de tegenstanders denken dat nudging al op grote schaal wordt ingezet; stellen de voorstanders (die zelf vaak met nudging te maken hebben in hun functie binnen de overheid) dat dit beeld zwaar overdreven is. Nederland bevindt zich volgens de voorstanders nog in de verkennende fase wat nudging aangaat. In het literatuuronderzoek en in de eerste interviewronde is getracht om in ieder geval van de Belastingdienst een helder beeld van de stand van zaken te krijgen. In het antwoord op deelvraag 2a zal hier verder op in worden gegaan.

*Deelvraag 1c: Welke verschillende typen nudges worden door belastingdiensten in binnen- en buitenland ingezet?*

Er wordt door belastingdiensten wereldwijd geëxperimenteerd met het inzetten van nudges om de tax compliance te verhogen. Wanneer een aantal grote tax nudging-onderzoeken naast elkaar worden gelegd, valt op dat er veelvuldig wordt ingezet op de sociale norm-nudge en een scala aan nudges die te maken hebben met het persoonlijker benaderen van belastingplichtigen. Het inzetten van de sociale norm houdt in dat er gebruik wordt gemaakt van informatie over welk (positief) gedrag de meerderheid in een bepaald geval (bijvoorbeeld: het doen van aangifte) vertoont, omdat mensen hier onbewust gevoelig voor zijn. De 'persoonlijke nudges' kunnen inhouden dat brieven van de Belastingdienst worden voorzien van een handgeschreven briefje of post-it, om de ontvanger van de brief daarmee het gevoel te geven dat hij of zij persoonlijke aandacht ontvangt. Deze twee typen nudges hebben hun effectiviteit in deze onderzoeken bewezen en worden ook ingezet door de Nederlandse Belastingdienst.

*Deelvraag 2a: Welk beeld ontstaat er aan de hand van krantenartikelen uit Nederlandse dagbladen, beleidsdocumenten van de Nederlandse Belastingdienst (als de Kennisagenda en het Middellangetermijnplan 2014-2017) en interviews met medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar belastingrecht Koos Boer van de stand van zaken met betrekking tot nudging door de Belastingdienst?*

Vanuit de media en documenten van de Belastingdienst ontstaat een enigszins ambigue beeld van wat er met nudging gebeurt binnen de Belastingdienst. In het interview met de directeur van de Belastingdienst en het interview met het Team Gedragsverandering wordt gesteld dat er op grote schaal wordt ingezet op gedragswetenschappelijke inzichten en nudging, terwijl er op basis van de Belastingdienst Kennisagenda 2014 en het Middellangetermijnplan 2014-2017 juist een beeld ontstaat van een Belastingdienst die zich qua nudging nog in de verkennende fase bevindt.

Aangezien de stand van zaken aan de hand van deze bronnen niet duidelijk werd, is hier in de interviews met de medewerkers van de Belastingdienst en hoogleraar Koos Boer verder op ingegaan. Uit deze interviews bleek dat de Belastingdienst zich nog in de verkennende fase bevindt als het op nudging aankomt. De interesse voor

nudging is hier en daar aanwezig en er is enkele jaren geleden een Team Gedragsverandering ingesteld, maar onder andere de omvang van de organisatie zorgt ervoor dat de ontwikkelingen op het gebied van nudging traag verlopen. In de praktijk blijken zaken als een hoge werkdruk, een gebrek aan geld en mankracht om in onderzoek te investeren en een moeizame samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen de inzet van nudging binnen de Belastingdienst in de weg te zitten.

Dit bevestigt het beeld van de voorstanders van nudging dat naar voren kwam tijdens het in kaart brengen van het Nederlandse publieke debat over nudging door de overheid. De inzet van nudges door, in dit geval, de Belastingdienst gebeurt nog lang niet op een dusdanig bedreigende manier als door de tegenstanders wordt gevreesd. Dat de Belastingdienst naar buiten echter toe hoog opgeeft over haar activiteiten op het gebied van nudging en dat dit in schril contrast lijkt te staan met de realiteit doet vermoeden dat de overheid aanzienlijk minder ‘nudget’ dan door tegenstanders wordt beweerd.

*Deelvraag 2b: Hoe gaat de Belastingdienst volgens de geïnterviewde medewerkers om met de thema's ‘transparantie’ en ‘acceptatie’ met betrekking tot nudging en wat vinden zij hiervan?*

Transparantie met betrekking tot de inzet van nudging blijken alle respondenten een belangrijk thema te vinden, maar de manier waarop die transparantie kan worden bewerkstelligd is nog onduidelijk. Moet er van tevoren over worden verteld? Of pas als er naar gevraagd wordt? Hier moet volgens de medewerkers vooral meer over worden nagedacht. De medewerkers zijn hier natuurlijk ook niet geholpen met de abstracte transparantie-eis die de WRR en RMO aan nudging door de overheid stellen (zie paragraaf 3.3.1). Om de mogelijke manieren waarop transparantie kan worden betracht te verkennen werd daarom tijdens de interviews van de tweede interviewronden aan de belastingplichtigen gevraagd of zij hierover ideeën hadden. De aangedragen ideeën worden kort aangehaald in het antwoord op deelvraag 3b. De medewerkers denken tot slot dat het met de acceptatie van nudging door de Belastingdienst wel goed zit; omdat belasting betalen “onomstreden” is en dus uiteindelijk een “goed” doel dient. Ofwel: het doel heiligt de middelen.

*Deelvraag 3a: Hoe reageren de respondenten op twee verschillende typen nudges waarmee door binnen- en buitenlandse belastingdienst(en) wordt geëxperimenteerd en lijkt er reden te zijn om aan te nemen dat de Belastingdienst nudges afzonderlijk moet beoordelen op hun geschiktheid binnen de context van de Belastingdienst?*

De reacties op de brief met de post-it-nudge verschilden niet wezenlijk van die op de brief met de sociale norm-nudge. Neutraal, positief, negatief; alle schakeringen kwamen voorbij. Slechts drie respondenten viel de post-it op. Dat de overige zeven respondenten niet over het gele briefje begonnen, had waarschijnlijk te maken met het feit dat ze het lastig vonden om zich voor te stellen dat de brief daadwerkelijk afkomstig was van de Belastingdienst. Men dacht bijvoorbeeld dat het briefje een soort administratieve functie vervulde in het onderzoek en dat het los moest worden gezien van de brief. Het zou ook kunnen dat de post-it als dusdanig atypisch werd gezien voor de Belastingdienst, dat deze wel werd gezien en gelezen, maar dat het briefje vervolgens genegeerd werd tijdens de eerste vraag van het interview (‘valt er iets op aan deze brief?’). Zeven respondenten viel niets op aan de brief. Sommigen hadden oog voor andere zaken, zoals de schrijfstijl en bepaalde tekstfragmenten. De sociale norm-nudge viel geen van de respondenten op. Het enige verschil in de reacties op de twee soorten nudges is dat het zes van de tien respondenten die de post-it-nudge kregen voorgelegd, deze niet bij het formele karakter van de Belastingdienst vonden passen. Dit zou een aanleiding

kunnen zijn voor de Belastingdienst om niet alleen de effectiviteit van een nudge als voorwaarde te zien voor het inzetten ervan.

*Deelvraag 3b: Wat vinden de respondenten van de inzet van de aan hen voorgelegde nudges door de Belastingdienst (acceptatie) en hoe vinden zij dat er met transparantie met betrekking tot nudging door de Belastingdienst moet worden omgegaan?*

Het uiteindelijke oordeel van zeven van de tien respondenten was positief over het inzetten van de post-it-nudge door de Belastingdienst. Een veel gehoorde reden luidde: “als het werkt, waarom niet?”. Ook zeven van de tien respondenten waren uiteindelijk positief over de inzet van de sociale norm-nudge door de Belastingdienst en ook hier kwam het argument van de effectiviteit meermaals ter tafel. De respondenten die negatief waren over het inzetten van de nudges door de Belastingdienst vonden het niet nodig dat de Belastingdienst zich met dit soort nudges inlaat of vonden dat de Belastingdienst zich verre van “commerciële” technieken moet houden.

Hoewel in dit scriptieonderzoek de aanname werd gedaan dat de post-it-nudge vanwege zijn meer ‘commercieel’ aandoende karakter meer weerstand bij de respondenten zou oproepen dan de sociale norm-nudge, werd dit niet door de interviews bevestigd. Hoewel een aantal respondenten aangaf de post-it-nudge niet bij de Belastingdienst te vinden passen, hadden de meeste respondenten geen grote bezwaren tegen de inzet ervan; de meerderheid van de respondenten vond dat de nudges ingezet kunnen worden als hun effectiviteit bewezen is. Dit komt overeen met het beeld dat is ontstaan uit de interviews uit de eerste interviewronde. De medewerkers van de Belastingdienst vonden immers ook dat vooral het doel waartoe nudges worden ingezet gerechtvaardigd moet zijn en dat zolang ingezette nudges dit doel dienen, deze aanvaardbaar zijn.

Geen van de respondenten wist voorafgaand aan het interview iets over het inzetten van gedragswetenschappelijke inzichten door de Belastingdienst en ongeveer de helft bleek ook geen voorstander te zijn van (teveel) transparantie van de zijde van de Belastingdienst. Zij vinden dat nudging gewoon hoort bij de communicatiestrategie van de Belastingdienst, zijn bang dat het effect teniet wordt gedaan of vinden het simpelweg zonde van de moeite om er teveel aandacht aan te besteden. Ook zou het een “onnodige discussie” kunnen opleveren. De voorstanders van transparantie denken dat de overheid er “voor de zekerheid” over moet communiceren, zodat ze er later geen problemen mee krijgen. Opvallend is dat deze respondenten niet zozeer voor transparantie zijn omdat dit zou passen bij het type interventie (nudging; sturen op onbewust gedrag), maar om te voorkomen dat ‘andere mensen’ er moeilijk over zouden gaan doen. Persoonlijk hebben ze weinig problemen met nudging en transparantie wordt dus niet als noodzakelijke voorwaarde gezien. Als manieren waarop de Belastingdienst volgens de respondenten voldoende transparant zou kunnen zijn, werden genoemd: een pagina op de website, een korte uitleg op de brief (of een ander soort communicatiemiddel) zelf of reclamespotjes op televisie.

#### *Hoofdvraag*

In dit scriptieonderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

*Hoe wordt er zowel binnen de Belastingdienst (medewerkers) als daarbuiten (het Nederlandse publieke debat, individuele belastingplichtigen) de Belastingdienst aangekeken tegen de noodzaak van transparantie over en acceptatie van het inzetten van verschillende typen nudges door de Belastingdienst?*

Uit het literatuuronderzoek, de interviews met medewerkers van de Belastingdienst, het interview met hoogleraar belastingrecht Koos Boer en de interviews met belastingplichtigen is gebleken dat er zowel voor als tegenstanders van nudging door de overheid, of in dit geval: de Belastingdienst, zijn. Tegenstanders in het Nederlandse publieke debat vinden dat de overheid zich verre moet houden van het inzetten van nudging-technieken en deze mening bleek te worden gedeeld door de geïnterviewde belastingplichtigen die geen voorstanders zijn van het inzetten van nudging door de Belastingdienst; deze “commerciële” techniek hoort volgens hen niet thuis in de gereedschapskist van de overheid. De meerderheid van de geïnterviewde belastingplichtigen, hoogleraar Koos Boer en alle geïnterviewde medewerkers van de Belastingdienst bleken daarentegen positief over het inzetten van nudges door de Belastingdienst. (Ethische) bezwaren werden er binnen de context van de Belastingdienst nauwelijks gezien en het veelgehoorde argument vóór het inzetten van nudging was: “als het werkt, waarom niet?”. Volgens de medewerkers van de Belastingdienst is de Belastingdienst een uitvoeringsorganisatie van de regering en is nudging dus enkel een aanvulling op de instrumenten die er al waren om de beleidsdoelstelling (compliance) na te streven. Het doel heiligt de middelen; deze mening kwam terug in beide interviewrondes. Op de twee typen nudges (sociale norm-nudge en de post-it-nudge) werd door de Belastingplichtigen niet erg verschillend gereageerd; al vonden de meeste respondenten de post-it-nudge wel atypisch voor de Belastingdienst. Er is vanuit dit scriptieonderzoek derhalve geen sterke aanwijzing naar voren gekomen dat de Belastingdienst nudges afzonderlijk op basis van ‘geschiktheid’ moet beoordelen. Uit de bespreking van de rapporten van de WRR en de RMO over nudging door de overheid en de interviews uit de eerste interviewronde bleek dat transparant zijn over de inzet van nudges door de overheid een belangrijke voorwaarde is. Opvallend was dat de meningen in de interviews uit de tweede interviewronde veel sterker verdeeld waren. De helft van de respondenten is voor transparantie van de zijde van de Belastingdienst over de inzet van nudging, terwijl de andere helft juist denkt dat teveel transparantie de effectiviteit en de werkbaarheid in de weg zal staan. Er wordt vermoed dat transparantie juist onnodige discussies zal oproepen en dat lijkt de respondenten niet de bedoeling.

De conclusie van dit scriptieonderzoek is dat de Belastingdienst interesse heeft in nudging, zich wat betreft nudging in de verkennende fase bevindt, zich niet zo’n zorgen lijkt te maken over de acceptatie van nudging en derhalve meer zou moeten nadenken over de concrete invulling van de transparantie-eis van de RMO en de WRR. Naast de aandacht die er binnen de Belastingdienst op dit moment is voor de effectiviteit van nudges, zou er meer aandacht moeten zijn voor de thema’s transparantie en acceptatie met betrekking tot nudging door deze overheidsinstantie.

De felle tegenstanders van nudging door de overheid kunnen zich in de tussentijd gerustgesteld voelen met de vaststelling dat het voorlopig nog niet zo’n vaart loopt met nudging door de Belastingdienst – niet omdat de Belastingdienst het niet wil, maar simpelweg omdat er op dit moment nog veel organisatorische beperkingen zijn die een grootschalige toepassing in de weg staan. Nudging door de Nederlandse Belastingdienst staat nog in de kinderschoenen.

## Hoofdstuk 6. Discussie

In dit hoofdstuk worden de transformatie van dit scriptieonderzoek (6.1), de belangrijkste beperkingen van dit scriptieonderzoek en de aanbevelingen voor vervolgonderzoek (6.2) besproken.

### 6.1 Transformatie scriptieonderzoek

Dit scriptieonderzoek heeft een forse transformatie ondergaan. Aangezien nudging door de overheid een vrij nieuw thema is, begon dit onderzoek met een brede onderzoeksvraag. In deze vraag lag de focus van het onderzoek op 'de mogelijkheden en beperkingen van nudging door de Nederlandse Belastingdienst'. Dit kwam doordat onder andere in de Belastingdienst Kennisagenda 2014 en het artikel in nrc.next van Rusman en De Jong (2015) naar buiten toe het beeld wordt gepresenteerd dat de Belastingdienst op volle toeren bezig is met het experimenteren met en het inzetten van nudging. Naarmate het literatuuronderzoek en de eerste interviewronde vorderden, bleek echter dat de Belastingdienst zich wat nudging betreft nog in de verkennende fase bevindt. Er moest dus een andere invalshoek worden gezocht.

Tijdens het literatuuronderzoek werd duidelijk dat 'transparantie over nudging' een belangrijk thema is voor de overheid (zie ook paragraaf 3.3.1). Wil de Belastingdienst op een verantwoorde wijze omgaan met het experimenteren met en het inzetten van nudging, dan moet hier dus aandacht aan worden geschonken. Tijdens het literatuuronderzoek bleek echter dat er in internationale nudging-onderzoeken binnen de context van belastingdiensten vooral wordt gefocust op 'wat werkt', ofwel: de effectiviteit van nudges. Ook in de onderzoeken binnen de Nederlandse Belastingdienst is dit het geval. Er bleek weinig aandacht te zijn voor de vraag hoe er tegemoet kan worden gekomen aan de transparantie-eis. Toen dit duidelijk werd, is besloten om dit scriptieonderzoek meer in de richting van dit thema te laten bewegen. Een aanverwant thema is de acceptatie van nudging; want als belastingplichtigen weten wat er met nudging gebeurt, dan kunnen ze het er natuurlijk ook mee oneens zijn. Acceptatie van nudging is daarmee het andere thema dat aandacht heeft gekregen in dit scriptieonderzoek.

### 6.2 Beperkingen scriptieonderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Vanwege de beperkte ruimte is er bij het in kaart brengen van het 'publieke debat' in Nederland enkel gekeken naar artikelen in de landelijke dagbladen. Of alle nuances van het publieke debat daardoor aan bod zijn gekomen, is niet met zekerheid te zeggen. Vervolgonderzoek – bijvoorbeeld in de vorm van een discoursanalyse – zou de discussie in het Nederlandse publieke debat nog vollediger in beeld kunnen brengen.

In dit scriptieonderzoek is veel aandacht besteed aan de transparantie-eis van de WRR en de RMO. Deze eis lijkt op het eerste gezicht verstandig, maar de grote vraag die deze eis ook oproept, luidt: is nudging nog wel nudging als je volledig transparant bent over hoe mensen onbewust worden beïnvloed? Is het onbewuste aspect niet juist een cruciaal onderdeel van nudging? In vervolgonderzoek zou het spanningsveld tussen het toepassen van nudging en het betrachten van transparantie nader kunnen worden onderzocht.

Zoals ook al is aangegeven in het hoofdstuk 'Methoden', zijn de uitkomsten van de twee interviewrondes niet te generaliseren naar alle medewerkers van de Belastingdienst of alle belastingplichtigen van Nederland. In

kwantitatief vervolgonderzoek zou getoetst kunnen worden of de mening ‘het doel heiligt de middelen’ met betrekking tot nudging door de Belastingdienst (welke terugkwam in beide interviewrondes) gedeeld wordt door andere Nederlandse belastingplichtigen.

Tijdens de tweede interviewronde bleek dat de respondenten de post-it-nudge niet zo goed bij het karakter van de Belastingdienst vonden passen. Dit kwam niet naar voren bij de sociale norm-nudge. Over het inzetten van zowel de sociale norm-nudge als de post-it-nudge werd desalniettemin vergelijkbaar gedacht; een vergelijkbaar aantal respondenten was hier positief over. Er is derhalve geen sterke aanwijzing gevonden dat de Belastingdienst nudges afzonderlijk en op basis van ‘geschiktheid’ zou moeten beoordelen, maar eventueel kwantitatief vervolgonderzoek zou hier meer duidelijkheid over kunnen verschaffen. Hier is wel een kanttekening op zijn plaats: zelfs al zou de meerderheid van de belastingplichtigen in een dergelijk onderzoek geen problemen hebben met bepaalde typen nudges, dan wil dit ‘argumentum ad populum’ nog niet zeggen dat het inzetten van deze nudges ook daadwerkelijk ethisch verantwoord is.

De publieke discussie die op dit moment wordt gevoerd, richt zich vooral op nudging als overkoepelend concept. Er wordt weinig onderscheid gemaakt tussen verschillende typen nudges. Hierdoor bestaat de kans dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Nudging categorisch afwijzen lijkt onverstandig vanwege de positieve resultaten die sommige nudges opleveren. Het zou dus zinvoller kunnen zijn om het niet over nudging, maar over nudges te hebben; elke nudge afzonderlijk beoordelen op haar geschiktheid binnen een bepaalde context. Het Nederlandse publieke debat zou hierdoor wellicht ook gedepolariseerd kunnen worden.

Tijdens de eerste interviewronde zijn alleen medewerkers geïnterviewd met wie ik volgens mijn contactpersoon bij de Belastingdienst kon praten over nudging. Hierdoor is wellicht een eenzijdig beeld ontstaan dat ‘de medewerkers van de Belastingdienst’ positief zijn over het inzetten van nudging, terwijl er binnen de organisatie misschien ook een ‘kamp’ van tegenstanders bestaat. Hier is tijdens sommige interviews naar gevraagd en volgens de geïnterviewde medewerkers in kwestie was hier geen sprake van. Ook was het vaststellen van wat er precies met nudging binnen de Belastingdienst gebeurt lastiger dan ik van tevoren dacht. Door de interviews met de medewerkers en Koos Boer is hiervan wel een beeld ontstaan, maar of dit helemaal scherp is, is lastig te zeggen. Het zou dan ook goed zijn als vervolgonderzoek begint met de vraag wat er überhaupt al wordt gedaan aan nudging binnen de Nederlandse Belastingdienst. Dat lijkt minder te zijn dan de fiscus naar buiten toe communiceert.

Tijdens de tweede interviewronde bleek het (vooral bij de respondenten die de brief met de post-it-nudge voorgelegd kregen) lastig om een hypothetische situatie te creëren waarin de respondenten de brief die op tafel werd gelegd, beschouwden als een brief die daadwerkelijk aan hen gericht en afkomstig van de Belastingdienst was. Er werd bijvoorbeeld gedacht dat de post-it een soort administratieve functie vervulde in het onderzoek (en dat het los moest worden gezien van de brief) of men beschouwde de post-it als zeer atypisch voor de Belastingdienst, waardoor deze wel werd gezien en gelezen door een respondent, maar vervolgens genegeerd tot de toelichting op deze nudge kwam. Dit had misschien voorkomen kunnen worden door een korte pre-test uit te voeren (al was het euvel waarschijnlijk lastig te verhelpen geweest), maar gelukkig lag de focus in deze interviews niet op de eerste reactie van de respondenten op de nudge in kwestie, maar op hun mening over nudging door de

Belastingdienst met betrekking tot de thema's transparantie en acceptatie. Het is echter wel van belang om deze tekortkoming van het onderzoek te onderkennen, want in realiteit zou er door belastingplichtigen een stuk minder positief of juist onverschillig op de nudges gereageerd kunnen worden. Daarnaast is de vraag of de respondenten tijdens de interviews goed voor ogen hadden hoe het zou zijn als de Belastingdienst de post-it's (of een dergelijke nudge) op grote schaal zou gaan inzetten. Bovendien werd hen tijdens de interviews om een mening gevraagd over een thema waar geen van hen van tevoren iets over wist. De respondent beschikten, ondanks de schriftelijke toelichting, waarschijnlijk over te weinig achtergrondkennis over de argumenten voor en tegen nudging door de overheid om hun mening te onderbouwen. Dit zou in een (kwantitatief) onderzoek, bijvoorbeeld opgezet door het Team Gedragsverandering, verder kunnen worden onderzocht.

In dit scriptieonderzoek is aangetoond dat de focus in veel tax nudging-onderzoeken vooral ligt op de effectiviteit van nudges. Ik heb proberen te beargumenteren waarom er binnen de Nederlandse tax nudging-onderzoeken ook aandacht moet komen voor het transparantie-vraagstuk en de vraag of belastingplichtigen nudging door de Belastingdienst acceptabel vinden. Dit scriptieonderzoek vormt daarmee in zijn geheel een aanbeveling voor vervolgonderzoek: wil de Belastingdienst zich op een serieuze manier met nudging bezighouden, dan lijkt aandacht voor deze twee thema's onontbeerlijk. Als manieren waarop de Belastingdienst volgens de respondenten voldoende transparant zou kunnen zijn, werden genoemd: een pagina op de website, een korte uitleg op de brief (of een ander soort communicatiemiddel) zelf of reclamespotjes op televisie. Deze mogelijkheden zouden in vervolgonderzoek kunnen worden verkend. Daarnaast zou als vervolg op de rapporten van de WRR en de RMO meer onderzoek kunnen worden gedaan naar de concrete manieren waarop overheidsorganen (waaronder de Belastingdienst) op een verantwoorde wijze zouden kunnen omgaan met de transparantie-eis. Het Team Gedragsverandering zou bijvoorbeeld na een experiment waarin de effectiviteit van nudges is getoetst een vervolgonderzoek kunnen uitvoeren waarin de 'genudge' belastingplichtigen wordt gevraagd wat ze van de inzet van nudges vinden.

## Literatuur

- AbvaKabo (2012). *Miljarden voor het oprapen*. Geraadpleegd via: <http://www.abvakabofnv.nl/platformA/2013/Klokkenluider/> (bezocht op 1 juni 2015).
- AbvaKabo (2013). *Miljarden voor het oprapen - deel 2*. Geraadpleegd via: <http://www.abvakabofnv.nl/platformA/2013/belastingdienst/> (bezocht op 1 juni 2015).
- Akerlof, G., J. Yellen en M. Katz (1996). An Analysis of Out-of-Wedlock Childbearing in the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 3, 277-317.
- Asch, S. (1995). Opinion and Social Pressure. In: E. Aronson (red.), *Readings About the Social Animal*, 13. New York: W.H. Freeman.
- Baaren, R., van, M. van Leeuwen, J. Siebelt en M. de Lange (2012). *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*. Den Haag: Boom Lemma.
- Belastingdienst (2013). Resultaat en Ruimte. Middellangetermijnplan 2014-2017. [Intern document].
- Belastingdienst (2014). *Belastingdienst Kennisagenda 2014*. Geraadpleegd via: <http://www.kennisagenda-belastingdienst.nl/> (bezocht op 1 juni 2015).
- Behavioural Insights Team (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*. CabinetOffice Behavioural Insights Team. Geraadpleegd via: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60539/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf) (bezocht op 1 juni 2015).
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bott, K., A. Cappelen, E. Sørensen en B. Tungodden (2014). *You've got mail: A randomised field experiment on tax evasion. Norwegian School of Economics*. Geraadpleegd via: <http://www.bus.umich.edu/ConferenceFiles/Tax-Systems/files/Bott,%20Cappelen,%20Soerensen,%20Tungodden.pdf> (bezocht op 1 juni 2015).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2014, 15 december). *CBS: Zzp'ers: een groep met vele gezichten*. Geraadpleegd via: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4230-ta.htm> (bezocht op 1 juni 2015).
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2014). *Inzicht in motieven achter naleving. Samenvattingenbundel onderzoeken Handhaving en Gedrag*. Breda: NPN Drukkers.
- Christakis, N. en J. Fowler (2007). The Spread of Obesity in a Large Social Network over 32 Years. *New England Journal of Medicine*, 357, 370-379.
- Cialdini, R. (1984). *Influence: how and why people agree to things*. New York: Morrow.
- Cialdini, R. (1987). Compliance Principles of Compliance Professionals: Psychologists of Necessity. In: Zanna, M., J. Olson en P. Herman (red.), *Social influence: The Ontario symposium, Vol. 5* (pp. 165-184). Hillsdale, NJ, England: Lawrence Erlbaum Associates.
- Cialdini, R., C. Kallgren en R. Reno (1991). A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior. *Advances in Experimental Social Psychology*, 21, 201-234.
- Cialdini, R en M. Trost (1998). Social influence: Social norms, conformity and compliance. In: D. Gilbert, S. Fiske et al. (red.), *The handbook of social psychology, Vol. 2* (pp. 151-192). New York: McGraw-Hill.



- Coleman, S. (1996). *The Minnesota income tax compliance experiment. State tax results*. Minnesota Department of Revenue. Geraadpleegd via: [http://www.state.mn.us/legal\\_policy/research\\_reports/content/complnce.pdf](http://www.state.mn.us/legal_policy/research_reports/content/complnce.pdf) (bezoekt op 1 juni 2015).
- Decorte, S. (2015, januari). Eén woord kan al een enorm verschil maken. *Psychologie Magazine*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).
- Dixit, A. (2014). *Microeconomics: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Feitsma, J. (te verschijnen). *Classic Nudge*.
- Garner, R. (2005). Post-it® note persuasion: A Sticky Influence. *Journal of Consumer Psychology*, 15(3), 230-237.
- Gouldner, A. (1960). The norm of reciprocity. *American Sociological Review*, 25, 161-178.
- Greenwald, A. C., Carnot, R., Beach en B. Young (1987). Increasing Voting Behaviour by Asking People if they Expect to Vote. *Journal of Applied Psychology*, 2, 315-318.
- Hansen, P. (te verschijnen). *Nudge and Libertarian Paternalism: Does the hand fit the glove?*
- Hansen, P. en A. Jespersen (2013). Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. *The European Journal of Risk Regulation*, 1, 3-28.
- Hausman, D. en B. Welch (2010). Debate: To Nudge or Not to Nudge. *The Journal of Political Philosophy*, 18(1), 123-136.
- John, P., G. Smith en G. Stoker. (2009). Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), 361-370.
- John, P., S. Cotterill, A. Moseley, L. Richardson, G. Smith, G. Stoker en C. Wales (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think. Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour*. London, New Delhi, New York, Sydney: Bloomsbury.
- Johnson, E. en D. Goldstein (2003). Do Defaults Save Lives? *Science*, 302, 1338-1339.
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Macmillan.
- Kahneman, D., Knetsch, J. en R. Thaler (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *Journal of Political Economy*, 98(6), 1325-1348.
- Kahneman, D., Knetsch, J. en R. Thaler (1991). The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias: Anomalies. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193-206.
- Kamp, H. (2014, 4 december). Kabinetsreactie op adviesrapporten van Rli, RMO en WRR over de benutting van gedragswetenschappelijke kennis in beleid. Ministerie van Economische Zaken. Geraadpleegd via: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D44927> (bezoekt op 1 juni 2015).
- Leviner, S. (2008). An overview: a new era of taks enforcement – from: “big stick” to responsive regulation. *Regulation and Governance*, 2, 360-380.

- List, G. van der (2014, 12 april). Het recht om onverstandig te zijn. *Elsevier*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).
- Luesink, L. (2013, datum onbekend). Nudging door de overheid: waarom wel of niet? [Blogbericht]. Geraadpleegd via: <http://duwtje.com/nudging-waarom-wel-of-niet/> (bezocht op 1 juni 2015).
- Luesink, L. en J. Croonen (2009). *Met andere ogen. Het effect van verschillende beïnvloedingstechnieken op het aangiftegedrag van de ondernemer* (Masterscriptie, Radboud Universiteit Nijmegen).
- Morse, J. et al. (2002) Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1(2), 14-20.
- Murphy, R. (2012). *Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*. Tax Research LLP. Bezocht via: [http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842\\_en\\_richard\\_murphy\\_eu\\_tax\\_gap\\_en\\_120229.pdf](http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf) (bezocht op 1 juni 2015).
- Neumann, J. von en O. Morgenstern (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Nolan, J., P. Wesley Schultz, R. Cialdini, N. Goldstein en V. Griskevicius (2008). Normative social influence is underdetected. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(7), 913-923.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2014). *Leefstijlbeïnvloeding: tussen betuttelen en verwaarlozen*. Signalering Ethiek en Gezondheid 2014/1. Den Haag: Centrum voor Ethiek en Gezondheid.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2013). *Essays: Duurzame gedragspatronen. Ethische aspecten van gedrags- beïnvloeding door de overheid voor verduurzaming van de samenleving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2014). *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Samuelson, W. en R. Zeckhauser (1988). Status Quo Bias in Decision Making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7-59.
- Sacerdote, B. (2001). Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates. *Quarterly Journal of Economics*, 116, 681-704.
- Selinger, E. en K. Whyte (2012). What Counts as a Nudge? *The American Journal of Bioethics*, 12(2), 11-31.
- Sherman, S. (1980). On the Self-Erasing Nature of Errors of Prediction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 211-221.
- Stinesen, B. en R. Renes (2014). Overheidsbeleid: Overheidsbeleid gericht op gedragsverandering: meer dan een mooi streven? Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: achtergrondstudie. Geraadpleegd via: <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/dsresource?objectid=36547&type=org> (bezocht op 1 juni 2015).
- Sunstein, C. (2014). *Why Nudge? The politics of Libertarian Paternalism*. Cambridge: Yale University Press.
- Thaler, R. en C. Sunstein (2009). *Nudge. Naar betere beslissingen over gezondheid, geluk en welvaart*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.

Tiemeijer, W.L. (2011). *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tyversky, A. en D. Kahneman (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185, 1124-1131.

Tyversky, A. en D. Kahneman (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

Tyversky, A. en D. Kahneman (1991). Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039-1061.

Verboon, P., en M. van Dijke. (2007). A self-interest analysis of justice and tax compliance: How distributive justice moderates the effect of outcome favorability. *Journal of Economic Psychology*, 28(6), 704-727.

Wansink, B. (2006). *Mindless Eating: Why We Eat More Than We Think*. New York: Bantam.

Wilkinson, T. (2013). Nudging and Manipulation. *Political Studies*, 61(2), 341-355.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam University Pres Den Haag/Amsterdam.

## **Krantenartikelen**

Dur, R. (2013, 23 juli). Waarom nudging juist wel een kans verdient. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Frissen, P. (2014, 11 juni). De staat als verleider. *Het Financieele Dagblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Kleinpaste, T. (2013, 20 juli). Stiekem burgers manipuleren: van urinoir tot orgaandonatie Publieke waarden zijn veranderd in driftbeïnvloeding. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Kruiter, A.J. (2013, 24 augustus). Nudging is werktuig controlestaat. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Martijn, M. (21 april 2015). Baas Belastingdienst over Big Data: Mijn missie is gedragsverandering?. *De Correspondent*. Geraadpleegd via: <https://decorrespondent.nl/2720/Baas-Belastingdienst-over-Big-Data-Mijn-missie-is-gedragsverandering/104570400-7a2b1ed1> (bezocht op 1 juni 2015).

Müller, H. (2014, 4 december). 'Nudging is op dit moment te omstreden'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Vasterman, J. (2014, 26 maart). Een burger in de goede richting duwen. Mag dat? *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Smids, J. (2013, 30 juli). Duwtje is niet altijd vriendelijk. *Nederlands Dagblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Rusman, F. (2014, 4 juni). De burger een 'duwtje' geven om niet meer naast de pot te pissen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Rooij, H. Van (2013, 23 juli). Nudging werkt preventief. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Rusman, F. en S. de Jong (2015, 2 maart). Denkt u aan uw aangifte? Dank! Liza en Joyce. *Nrc.next*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

Tiemeijer, W. (2013, 23 juli). Doe niet zo hysterisch over nudging. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via databank LexisNexis (<http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>).

## Bijlagen

### Bijlage 1. Schematische weergave van dit scriptieonderzoek

	<b>Stand van zaken: nudging door de Belastingdienst</b>	<b>Transparantie</b>	<b>Acceptatie</b>
<p><i>Deel 1</i></p> <p>Literatuuronderzoek</p> <p>Onderdeel-specifieke inhoud (los van de drie thema's):</p> <p><u>Verkennen</u> van het concept 'nudging'.</p>	<p><u>Verkennen</u> van tax nudging-onderzoeken: wat voor experimenten doen belastingdiensten in binnen- en buitenland? Wat valt op?</p> <p><u>Verkennen</u> van stand van zaken: wat doet de Belastingdienst al met nudging en hoe wordt hierover gecommuniceerd (hoe transparantie is de Belastingdienst)?</p>	<p><u>Verkennen</u> van publieke debat over 'nudging door de overheid' cq. 'de Belastingdienst'.</p>	<p><u>Verkennen</u> van publieke debat over 'nudging door de overheid' cq. 'de Belastingdienst'.</p>
<p><i>Deel 2</i></p> <p>Interviews met medewerkers en hoogleraar Koos Boer</p>	<p><u>Vervolg</u>: verkennen van stand van zaken: wat doet de belastingdienst al met nudging en hoe wordt hierover gecommuniceerd (hoe transparantie is de Belastingdienst)?</p>	<p><u>Vervolg</u>: op welke concrete manieren kan de Belastingdienst voldoen aan de transparantie-eis?</p>	<p><u>Verkennen</u> van de bezwaren en beperkingen die eventueel door de respondenten worden gezien?</p>
<p><i>Deel 3</i></p> <p>Interviews met belastingplichtigen</p>	-	<p><u>Vervolg</u>: transparantie over nudging, hoe transparant zou de Belastingdienst volgens de Belastingplichtigen over deze nudges moeten zijn?</p>	<p><u>Vervolg</u>: twee typen nudges, reageren belastingplichtigen hetzelfde op deze typen? Of roept de ene nudge meer weerstand op dan de andere?</p>

## Bijlage 2. Overzicht respondenten eerste interviewronde

Naam	Functieomschrijving	Relevantie voor scriptieonderzoek
Manon de Groot	Kwantitatief onderzoeker binnen het domein 'onderzoek' van het Centrum voor Kennis en Communicatie van de Belastingdienst.	Doet onderzoek naar de psychologische determinanten van tax compliance. Mijn contactpersoon bij de Belastingdienst (hoofd van het domein onderzoek, Rex Arendsen) gaf aan dat zij actief was op het gebied van nudging door de Belastingdienst.
Dana Schreur	Teamlid van het Team Gedragsverandering van de Belastingdienst.	Maakt onderdeel uit van hét team dat zich binnen de Belastingdienst met nudging bezighoudt en moet daarom zeker worden geïnterviewd.
Dick Geurts	Strategisch communicatieadviseur bij het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) op het Ministerie van Financiën.	Houdt zich bezig met de lange termijnplannen op het gebied van communicatie voor de Belastingdienst. Erg geïnteresseerd in gedragswetenschappelijke inzichten. Interessant welke plek nudging in de lange termijnplannen inneemt.
Harrie van Rooij	Strategisch communicatieadviseur bij het directoraat-generaal Belastingdienst (DGBel) op het Ministerie van Financiën.	Houdt zich ook bezig met de lange termijnplannen. En daarnaast met publiekscommunicatie en de reputatie van de Belastingdienst. Ook erg geïnteresseerd in gedragswetenschappelijke inzichten.
Paul Geertzen	Redacteur op de afdeling 'Content Management en Productie'.	Redigeert de massale brieven die naar belastingplichtigen worden verstuurd. Interessant om te onderzoeken welke plek nudging inneemt in het schrijfproces van de brieven aan belastingplichtigen.
Eric van der Zeyst	Hoofdredacteur van de afdeling 'Content Management en Productie'. Verantwoordelijk voor de teksten op de website.	De website is tegenwoordig het eerste waar mensen kijken als ze vragen hebben over belastingzaken. Interessant of (en zo ja, wat?) er nudging wordt toegepast in dit communicatiemiddel.
Lion Heijmans	Adviseur Handhavingscommunicatie.	Ontmoet tijdens de Taaldag 2015 van de Belastingdienst. Erg geïnteresseerd in nudging. Leert medewerkers van de Belastingdienst hoe ze het beste kunnen communiceren met hun doelgroep. Interessant om te zien welke plek nudging hier (al) inneemt.
Koos Boer	Hoogleraar Belastingrecht (tevens afdelingshoofd) aan de Universiteit Leiden.	Heeft zijn oratie gehouden over gedragssturing (nudging) door de Belastingdienst. Interessant om van hem te horen hoe hij de thema's acceptatie en transparantie met betrekking tot nudging ziet.

### **Bijlage 3. Vragenlijst interviews eerste interviewronde**

#### Medewerkers communicatie (adviseurs, redacteuren):

- Persoonlijke gegevens: naam, leeftijd, functieomschrijving.
- Welke brieven worden door uw afdeling verzorgd? Zijn er nog andere afdelingen die zich met het schrijven van brieven naar belastingplichtigen bezighouden?
- Hoe komen brieven nu tot stand? Hoe wordt er nagedacht over de inhoud?
- Wordt er geëxperimenteerd met verschillende manieren van communiceren met belastingplichtigen?
- Wordt er heel bewust nagedacht over de overtuigingskracht van de brieven?
- Wat is het uitgangspunt voor die overtuigingskracht ('wat werkt' volgens u)?
- Zijn er verschillende brieven voor groepen belastingplichtigen? Mensen die wel eens te laat zijn vs. mensen die altijd op tijd betalen?
- Wat weet u over nudging?
- Wat gebeurt hiermee binnen uw afdeling?
- Worden inzichten uit de gedragswetenschappen toegepast in de communicatie naar belastingplichtigen toe? En zo ja, waarom? Wat is het doel?
- Wordt er anders naar de communicatie met burgers gekeken sinds de introductie van het fenomeen nudging/het instellen van het Team Gedragsverandering binnen de Belastingdienst?
- Heeft nudging volgens u beperkingen (heeft u bezwaren)? En zo ja, wat zijn die beperkingen dan?
- Welke bezwaren/beperkingen worden er door de Belastingdienst gezien tegen/van het inzetten van nudges?
- Wordt er naar belastingplichtigen toe gecommuniceerd over het inzetten van nudges? En zo ja hoe? Wat vindt u van deze manier?
- Hoe wordt er omgegaan met de eis van transparantie die door de overheid aan 'nudgende overheidsorganen' wordt gesteld?

#### Teamlid Team Gedragsverandering:

- Persoonlijke gegevens: naam, leeftijd, functieomschrijving.
- Wat is de taak van het Team Gedragsverandering?
- Wat is nudging volgens u?
- Hoe worden inzichten uit de gedragswetenschappen binnen de Belastingdienst ingezet?
- Waarom worden deze inzichten ingezet?
- Hoe wordt er over deze inzichten gecommuniceerd (zowel binnen als buiten de Belastingdienst)?
- Hoe wordt er omgegaan met de eis van transparantie die door de overheid aan 'nudgende overheidsorganen' wordt gesteld?
- Heeft nudging volgens u beperkingen (heeft u bezwaren)? En zo ja, wat zijn die beperkingen dan?
- Heeft de Belastingdienst reacties gekregen op de 'coming out' in het artikel van nrc.next?
- Wat zijn de plannen voor de toekomst: experimenten? Nieuwe toepassingen?

#### Ministerie van Financiën - beleidsadviseurs:

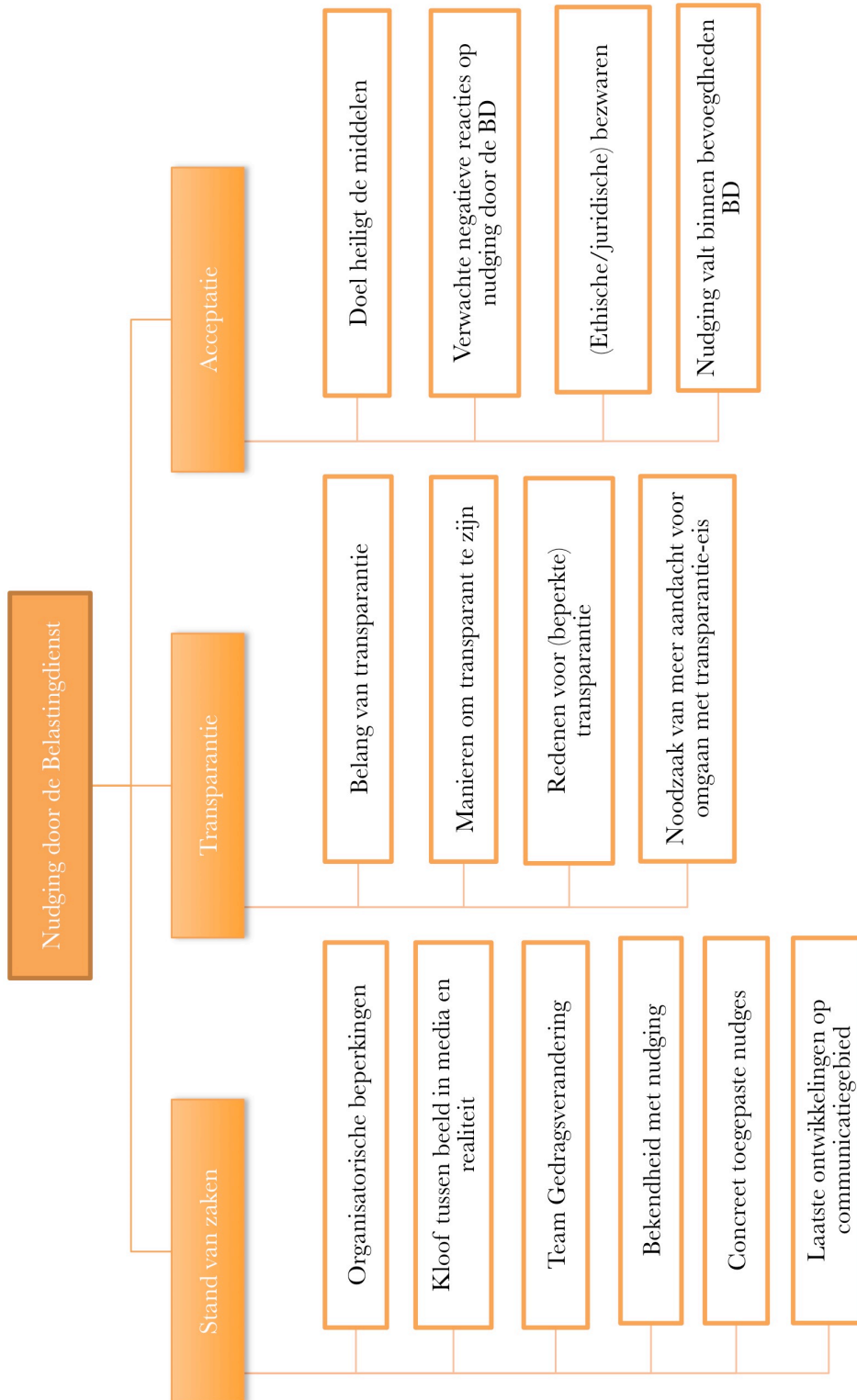
- Persoonlijke gegevens: naam, leeftijd, functieomschrijving.
- Hoe houdt u zich bezig met communicatie naar belastingplichtigen toe?
- Hoe komen de brieven die naar belastingplichtigen worden verstuurd tot stand?
- Vanuit welke overtuigingen (over 'wat werkt') worden de brieven geschreven?
- Wordt er in het maken van beleid aandacht gegeven aan inzichten uit de gedragswetenschappen (lees: nudging)? En zo ja: hoe? En: waarom? Wat is het doel?
- Wat weet u over nudging?
- Wat zijn volgens u de mogelijkheden van nudging?
- Heeft nudging volgens u beperkingen (heeft u bezwaren)? En zo ja, wat zijn die beperkingen dan?
- Hoe wordt er omgegaan met de eis van transparantie die door de overheid aan 'nudgende overheidsorganen' wordt gesteld?
- Wat zijn de plannen voor de toekomst: experimenten? Nieuwe toepassingen?

Hoogleraar belastingrecht Koos Boer:

- Persoonlijke gegevens: naam, leeftijd, beschrijving expertise.
- Kunt u wat vertellen over het fenomeen nudging?
- Wat vindt u van ‘nudgende’ overheidsinstanties?
- Wat vindt u van het feit dat de Belastingdienst nudging inzet?
- Wat is volgens u het doel van het inzetten van nudging door de Belastingdienst?
- Wat zijn volgens u de mogelijkheden van nudging?
- Wat zijn de juridische mogelijkheden van het inzetten van nudging door de Belastingdienst? Kan er geëxperimenteerd worden met nudges zoals in VS en Noorwegen bijv.?
- Wat zijn volgens u de bezwaren tegen nudging? Ethische bezwaren?
- Wat vindt u van de eis dat overheidsinstanties transparant moeten zijn over het inzetten van nudging?
- Wat vindt u van de mate waarin de Belastingdienst nu transparant is over de inzet van nudges?
- Hoe denkt u dat burgers zullen reageren op het feit dat de Belastingdienst nudging inzet (acceptatie)?
- Wat denkt u dat burgers vinden van een ‘nudgende’ overheid?
- Gebeurt er op dit moment genoeg, te veel of te weinig met de inzichten uit de gedragswetenschappen binnen de Nederlandse overheid?

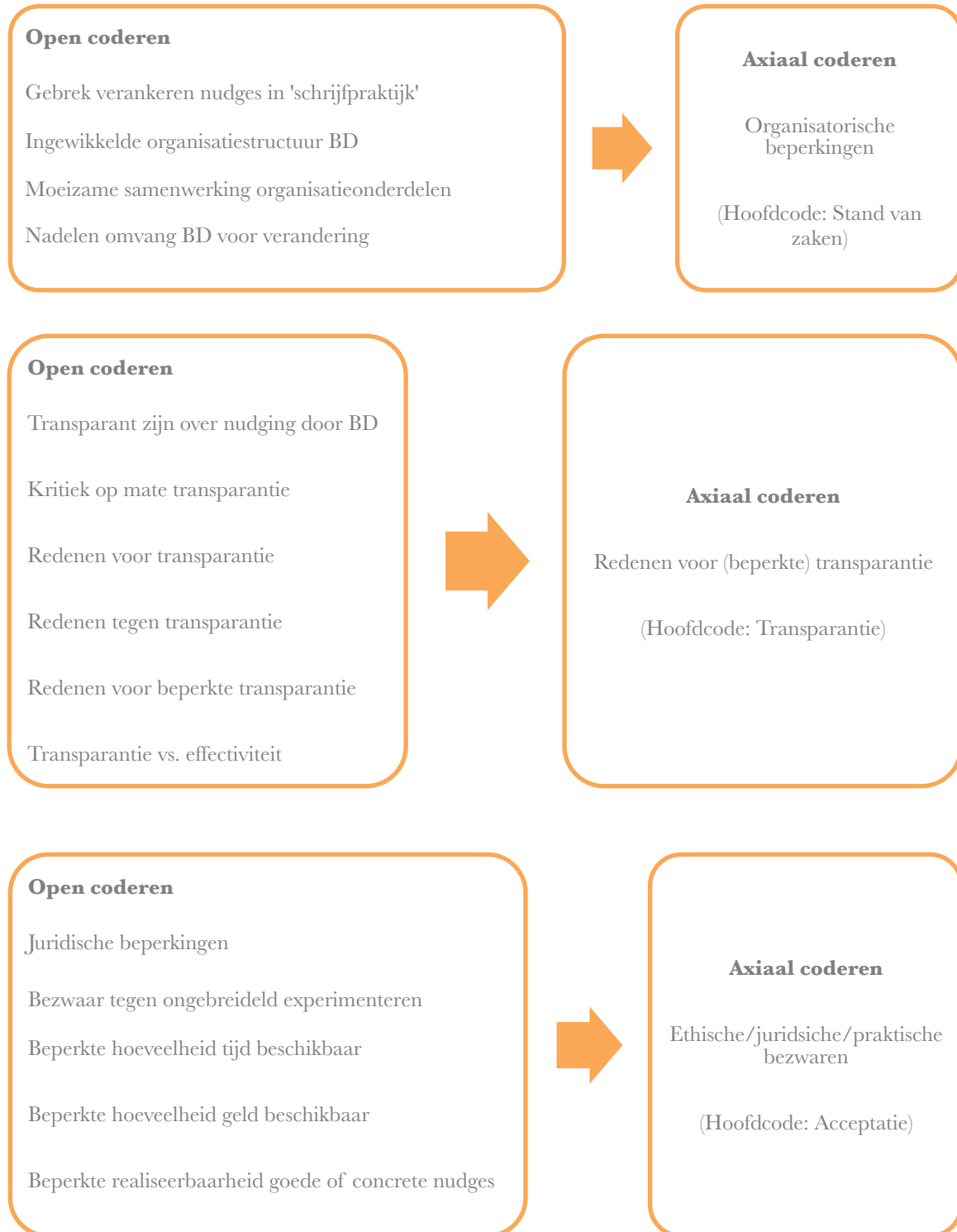


## Bijlage 4. Codeboom interviews eerste interviewronde




## Bijlage 5. Voorbeelden van open naar axiaal coderen

Tijdens het coderingsproces zijn de interviews eerste open en vervolgens axiaal gecodeerd. Tijdens het axiaal coderen werden de open codes geëvalueerd en (onder andere op basis van het aantal citaten dat ze bevatten) behouden, hernoemd, samengevoegd met een andere code of verwijderd. Hieronder zijn een drietal voorbeelden te zien van hoe het grote aantal open codes werd teruggebracht naar kernachtige subcodes.



## Bijlage 6. Stimulusmateriaal tweede interviewronde: twee brieven van de Belastingdienst

Brief met de sociale norm-nudge



Belastingdienst

> Postbus 18400, 3501 CK Utrecht

H.A. van de Steeg  
Heralaan 48  
7534 HA Enschede

Betref: Herinnering aangifte inkomstenbelasting 2014

**Datum**  
8 juni 2015

**Kenmerk**  
B IBD 175-03

Geachte heer/mevrouw,

Van de inwoners van Enschede doet 85% op tijd aangifte. We informeren hen daarna snel over het bedrag dat zij terugkrijgen of moeten betalen. Helaas blijkt uit onze gegevens dat u nog aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet moet doen over 2014.

U moest vóór 1 mei aangifte doen. U hebt dit nog niet gedaan. Misschien bent u vergeten om aangifte te doen, of heeft uw aangifte ons niet bereikt.

**Voorkom een boete**  
We willen uw aangifte graag in behandeling nemen. Uw aangifte moet nu uiterlijk 1 juli 2015 bij ons binnen zijn. Als u uw aangifte niet voor deze datum instuurt, krijgt u een aanmaning. Reageert u niet op tijd op deze aanmaning, dan kunt u een boete krijgen.


**Hoe kunt u alsnog aangifte doen?**  
De meeste mensen doen digitaal aangifte. Voor de digitale aangifte gaat u naar [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl). Hier kunt u het aangifteprogramma 2015 downloaden. Om digitaal aangifte te doen, hebt u een DigiD nodig. Hebt u geen DigiD? Vraag deze dan nu aan op [www.digid.nl](http://www.digid.nl). Binnen 5 dagen ontvangt u uw gegevens.

Bent u ondernemer? Dan kunt u op twee manieren aangifte doen:

- met ons aangifteprogramma op het beveiligde deel van [belastingdienst.nl](http://belastingdienst.nl)
- met boekhoud- of administratiesoftware

Hoogachtend,

namens de inspecteur



D.A. van der Boom

**Meer informatie**  
Hebt u nog vragen? Kijk dan op [belastingdienst.nl](http://belastingdienst.nl). Of bel de BelastingTelefoon: 0800 - 0543, bereikbaar van maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 20.00 uur en op vrijdag van 8.00 tot 17.00 uur.





Belastingdienst

> Postbus 18400, 3501 CK Utrecht

T. van de Steeg – Winters  
Espoortstraat 174-42  
7511 CM Enschede

Denkt u aan  
uw aangifte?  
Dank!

D.v.d.B.

Betreft: Herinnering aangifte inkomstenbelasting

Geachte heer/mevrouw,

We informeren mensen die op tijd aangifte doen snel over het bedrag dat zij terugkrijgen of moeten betalen. Helaas blijkt uit onze gegevens dat u nog aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet moet doen over 2014.

**rtie**  
Hebt u nog vragen? Kijk dan op [belastingdienst.nl](http://belastingdienst.nl). Of bel de BelastingTelefoon: 0800 - 0543, bereikbaar van maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 20.00 uur en op vrijdag van 8.00 tot 17.00 uur.

U moest vóór 1 mei aangifte doen. U hebt dit nog niet gedaan. Misschien bent u vergeten om aangifte te doen, of heeft uw aangifte ons niet bereikt.

#### Voorkom een boete

We willen uw aangifte graag in behandeling nemen. Uw aangifte moet nu uiterlijk 1 juli 2015 bij ons binnen zijn. Als u uw aangifte niet voor deze datum instuurt, krijgt u een aanmaning. Reageert u niet op tijd op deze aanmaning, dan kunt u een boete krijgen.

#### Hoe kunt u alsnog aangifte doen?

De meeste mensen doen digitaal aangifte. Voor de digitale aangifte gaat u naar [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl). Hier kunt u het aangifteprogramma 2015 downloaden. Om digitaal aangifte te doen, hebt u een DigiD nodig. Hebt u geen DigiD? Vraag deze dan nu aan op [www.digid.nl](http://www.digid.nl). Binnen 5 dagen ontvangt u uw gegevens.

Bent u ondernemer? Dan kunt u op twee manieren aangifte doen:

- met ons aangifteprogramma op het beveiligde deel van [belastingdienst.nl](http://belastingdienst.nl)
- met boekhoud- of administratiesoftware

Hoogachtend,

namens de inspecteur

D.A. van der Boom

## Bijlage 7. Overzicht respondenten tweede interviewronde

<b>Respondentnummer</b>	<b>Nudge (brief)</b>	<b>Geslacht</b>	<b>Leeftijd</b>
1	Sociale norm	Man	55
2	Sociale norm	Vrouw	46
3	Sociale norm	Man	64
4	Sociale norm	Vrouw	62
5	Sociale norm	Man	44
6	Sociale norm	Man	20
7	Sociale norm	Man	59
8	Sociale norm	Vrouw	54
9	Sociale norm	Man	22
10	Sociale norm	Man	51
11	Post-it	Vrouw	22
12	Post-it	Vrouw	54
13	Post-it	Man	54
14	Post-it	Vrouw	80
15	Post-it	Man	24
16	Post-it	Vrouw	38
17	Post-it	Man	43
18	Post-it	Vrouw	23
19	Post-it	Man	21
20	Post-it	Vrouw	24