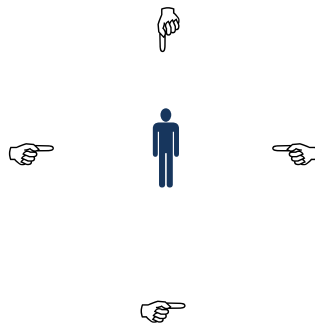


PRINCIPES IN UITVOERING

*De normatieve en niet-normatieve afwegingen van beleidsmakers bij
het ontwerp van nudges in kaart gebracht*



Lars Dorren
Universiteit Utrecht

Principes in uitvoering

De normatieve en niet-normatieve afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges in kaart gebracht

Masterscriptie voor de master Bestuur en Beleid

Gevolgd aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, onderdeel van de

Universiteit Utrecht

Ingeleverd op 3 juli 2015, verdedigd op 27 augustus 2015

Begeleid door dr. Thomas Schillemans

Tweede lezing door dr. René van Rijsselt

Lars Dorren, 4274067

Voor- en dankwoord

of: Waarin Ik Wellicht Vergeten Ben U Bij Naam Te Vermelden

Vanaf september volgend jaar ben ik masterstudent Wijsbegeerte. Een studie met de reputatie ‘zweverig’ te zijn. Na me dit jaar te hebben toegelegd op de technische kant, hoop ik me volgend jaar te focussen op de normatieve kant van beleid. Van de wereld van toezichtsstructuren, *network governance* en incrementalisme naar die van de grote plaatjes, de gedachte-experimenten en de abstract-fundamentele vragen. Deze scriptie is bedoeld als brug.

Dit onderzoek was er niet geweest zonder - in de eerste plaats - de kundige begeleiding van Thomas Schillemans. Verder ben ik tweede lezer René van Rijsselt en (op alfabetische volgorde) Joram Feitsma, Jules de Kort, Ben Kraaijeveld, Lennart van Loenen en Lisa Ruskus mijn dank verschuldigd voor hun scherpe feedback, reflecties en tijd. Daarnaast ben ik mijn medestudenten en Marcel erkentelijk voor het faciliteren van en deelnemen aan de vele gezamenlijke koffiepauzes, lunchuurtjes en wandelingetjes naar de AH. Je kunt per slot maar zo veel uur op een dag zitten en typen.

Tot slot wil ik de veertien respondenten bedanken voor hun tijd, enthousiasme en bovenal de oprecht interessante en open gesprekken. Zonder hen was dit onderzoek niets meer dan conclusieloos theoretisch kader.

Samenvatting

Deze studie richt zich op het in kaart brengen van de (normatieve) afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat het academisch debat over wat deze afwegingen zouden moeten zijn momenteel een vrij grote mate van abstractie kent. Door het inzichtelijk maken van de afwegingen die in de praktijk spelen bij het ontwerp van nudges reflecteert dit onderzoek op de praktische zeggingskracht van de theorieën uit het academisch debat. Hiermee vormt het onderzoek een handreiking voor de vorming van een meer praktijk-geënte normatieve theorie over nudging.

Het in kaart brengen van de normatieve afwegingen van beleidsmakers is primair gebeurd aan de hand van de Q-sortmethode. In deze methode selecteren respondenten uit een vooraf samengestelde set criteria afwegingen die zijzelf maken bij het ontwerp van een maatregel. In dit onderzoek bestond de inhoud van deze kaartjes uit criteria uit het academisch debat. Deze criteria vielen uiteen in vier thema's:

- De balans tussen verschillende belangen: wiens belang zou een nudge moeten dienen?
- Transparantie: in hoeverre moet de overheid transparant zijn over de nudges die zij produceert?
- Autonomie: in hoeverre kan en mag de overheid burgers helpen met het maken van keuzes?
- Algemene criteria voor goed beleid: ook voordat er een nudgespecifiek normatief debat op gang kwam werd beleid beoordeeld. Hieruit is een brede set aan criteria ontstaan die ook op de nudge als beleidsmaatregel van toepassing zijn.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat beleidsmakers zich met name kunnen vinden in algemene criteria voor goed beleid. De maatregel moet het algemeen belang dienen en rekening houden met belangen van derden, zoals partners uit het veld. Over deze maatregel wil men transparant zijn, mits dit op een passieve manier kan. Criteria betreffende autonomie werden beduidend minder geselecteerd dan overige criteria, waarschijnlijk omdat het hier met name politieke afwegingen betreft.

Op basis van deze uitkomsten worden een drietal aanbevelingen gedaan. Ten eerste zou vervolgonderzoek zich kunnen focussen op de vraag in hoeverre de afwegingen die beleidsmakers in dit onderzoek selecteerden ook daadwerkelijk doorklinken in concrete maatregelen. Daarnaast lijkt het logisch te onderzoeken of bestaande afwegingskaders en

criteria voldoende zijn om het ethisch gehalte van nudges te waarborgen. Tot slot zou gekeken kunnen worden hoe de gedragswetenschappelijke benadering (beleidsvorming op basis van empirie en constante evaluatie) aan kan sluiten bij *experimentalist governance* als beleidontwikkelingsmethode.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1.1 Relevantie: een praktische spiegel voor normatieve theorieën	12
1.2 Doelstelling en hoofd- en deelvragen	14
1.3 Leeswijzer	15

Deel I: Principes...: nudging volgens de boeken

2. Nudging: hoe het werkt	21
2.1 Een werkdefinitie	21
2.2 Inspelen op gedragswetenschappelijke kennis	22
2.3 Het veranderen van beslisgedrag	24
2.3.1 Typen beslisgedrag	24
2.3.2 Mechanismen om beslisgedrag te veranderen	25
2.4 De opt-out	27
3. De nudge als beleidsmaatregel: standaarden en invloeden	29
3.1 De ethische nudge door de bril van de wetenschap	29
3.1.1 Libertarian paternalism en het publicity principle	30
3.1.2 Kritieken en alternatieven	32
3.1.2.2 Transparantie: wat moet de burger weten?	32
3.1.2.3 Autonomie als keuzevrijheid: kan en mag de overheid helpen met kiezen?	35
3.1.3 Het nut van een nudgedebat	40
3.2 Algemene evaluatiecriteria voor beleid	41
3.3 De beweegrimte van de beleidsmaker bij het ontwerp van nudges	43
4. Methode	48
4.1 Gebruikte methodieken: Q-sort in semi-gestructureerde interviews	48
4.1.1 Semi-gestructureerde interviews	48
4.1.2 De Q-sortmethode	49
4.1.3 Inhoud van de Q-sortkaartjes en interviewvragen	50
4.2 Respondenten (steekproefkader)	51
4.2.1 Selectiecriteria	51
4.2.2 Identificatie en werving	52

4.3 Analyse en rapportage	52
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	53
4.4.1 Interne validiteit	53
4.4.2 Externe validiteit	53
Deel II: ...in uitvoering: van wat zou moeten naar wat moet en kan	
5. Resultaten: ‘Iets wat niet doeltreffend is moet je gewoon niet doen’	57
5.1 De respondenten	58
5.2 Waar baseert de beleidsmaker zijn overwegingen bij het ontwerp van nudges op?	59
5.3 Welke afwegingen maken beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges?	61
5.3.1 De vier kernthema’s: afwegingen uit de Q-sort	62
5.3.1.1 Kernthema 1: de balans tussen verschillende belangen	64
5.3.1.2 Kernthema 2: transparantiecriteri	66
5.3.1.3 Kernthema 3: autonomie en keuzevrijheid	68
5.3.1.4 Kernthema 4: Algemene criteria voor goed beleid	70
5.3.2. Afwegingen buiten het theoretisch kader: tijd, efficiëntie en laaghangend fruit	72
6. Conclusie: afwegingen in een breder perspectief	76
6.1 De normatieve en niet-normatieve afwegingen van de beleidsmaker	76
6.2 Uitzoomen: de verhouding tussen de thema’s uit het debat	79
6.3 Verder uitgezoomd: de verhouding tussen debat en praktijk	79
7. Discussie: van <i>moeten</i> naar <i>moeten en kunnen</i>	82
7.1 Het nudgedebat in een breder perspectief: een ander uitgangspunt?	83
7.2 De gedragswetenschappelijke benadering als middel voor realistisch en verantwoord beleid	84
<i>Begrippen en definities</i>	87
<i>Referenties</i>	89

<i>Bijlage I: Overzicht van respondenten (vertrouwelijk)</i>	93
<i>Bijlage II: Q-sortkaartjes (overzicht) gesorteerd op kernthema</i>	94
<i>Bijlage III: Q-sortkaartjes en topics per hoofdstuk, met toelichting</i>	95
<i>Bijlage IV: Topic list</i>	99
<i>Bijlage V: Codeerschema</i>	100

1.

Inleiding

In 2008 voegden Thaler en Sunstein met het boek *Nudge de nudge* toe aan de *toolkit* van de beleidsmaker. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) definieert een nudge als ‘het op een slimme maar niet dwingende wijze sturen van gedrag, door gebruik te maken van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis over hoe mensen keuzes maken en [...] in te spelen op hun ‘irrationaliteit’ (WRR, 2014, p.9). Zo is bijvoorbeeld bekend dat consumenten producten die op ooghoogte in een supermarktschap staan eerder meenemen dan producten die zich elders in een schap bevinden. De supermarkt speelt hier op in door dure producten op ooghoogte te plaatsen; de overheid zou er juist voor kunnen zorgen dat daar de gezonde producten komen te staan. Door aanpassingen te doen in de keuzearchitectuur (de manier waarop keuzes aan beslissers worden gepresenteerd, WRR, 2014, p. 64) wordt, met andere woorden, de manier waarop de keuze tot stand komt en daarmee ook de uitkomst van de keuze beïnvloed (John, Smith & Stoker, 2009).

Om optimaal gebruik te kunnen maken van het voor veel overheidsinstanties betrekkelijk nieuwe inzicht dat het meenemen van gedragseffecten in het ontwerpproces van een maatregel beter werkend beleid tot gevolg kan hebben, hebben de Britse en Amerikaanse overheid speciale nudgeteams opgezet (Bennhold, 2013, Broder, 2012)¹. In navolging hiervan heeft Minister Blok van Economische Zaken (EZ) in december 2014 in een kabinetsreactie toegezegd te willen onderzoeken hoe gedragswetenschappelijke kennis in beleid zou kunnen worden toegepast (EZ, 2014), waarna beleidsmakers bij verschillende ministeries op zoek zijn gegaan naar mogelijke toepassingen.

Met de toenemende aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten in beleid is ook een debat over de ethiek van nudging op gang gekomen. In reactie op het boek van Thaler & Sunstein uit 2009 is een groot aantal auteurs uit onder andere de bestuurskunde, politicologie en filosofie na gaan denken over criteria waar een nudge door de overheid al dan niet aan zou moeten voldoen (zie: Thaler & Sunstein, 2009, RMO, 2014, Bovens, 2009 etc.). Hoe ver mag

¹ In Groot-Brittannië is dit het *Behavioral Insights Team* (BIT), in de Verenigde Staten is Cass Sunstein tijdelijk aangesteld geweest als *overseer of federal regulation*. Daarnaast bestaat daar sinds 2014 een *Social and Behavioral Sciences Team*, wat ruwweg dezelfde taken heeft als het Britse BIT (Nesterak, 2014).

de overheid gaan op het gebied van nudging, als ze zich überhaupt al op dat terrein mag begeven? Zijn er bepaalde thema's waar zij zich wel of niet mee bezig mag houden en wat moet zij doen om op een verantwoorde, democratische manier te nudgen?

Opvallend is dat in veel praktijkonderzoek naar nudging (zie: John et al, 2013, Rli, 2014, etc.) dit soort normatieve vragen niet of nauwelijks wordt meegenomen (Schlag, 2010). Aan de andere kant kenmerkt het debat over de ethiek van nudging zich door een vrij grote mate van abstractie. Er wordt een verhitte discussie gevoerd over zaken als de aantasting van de autonomie en de paternalistische rol van de overheid, waarbij de praktijk niet altijd wordt meegenomen. Bovendien vormen normatieve criteria uit het boek *Nudge* vaak het startpunt in deze discussie. Dit boek is geschreven in de Verenigde Staten en neemt een normatief standpunt in dat een reactie is op debatten over de grenzen van overheidsbeïnvloeding en de betekenis van vrijheid in dát land (WRR, 2014, p.65). Het is de vraag in welke mate een toch al abstract normatief debat, waarin ook nog eens vanuit een andere context wordt geredeneerd, überhaupt wel van toepassing is op de Nederlandse of zelfs Europese situatie.

1.1 Relevantie: een praktische spiegel voor normatieve theorieën

Nudging is in de mode. Terwijl overheden druk bezig zijn de mogelijkheden in kaart te brengen of al lang en breed (onbewust)² bezig zijn met nudging, is de discussie over de ethische aspecten van nudging nog in volle gang. Voor zowel de praktijk als het ethisch debat valt winst te behalen in het bij elkaar brengen van die twee. In het ideale geval wordt binnen de bestuurskunde een discussie gevoerd die past bij de praktijk waarin beleidsmakers opereren en neemt omgekeerd de ambtenarij de aanbevelingen uit de wetenschap over. In de praktijk komt deze ideale koppeling echter weinig voor (Derksen, 2011, p. 11). Op dit moment doet de wetenschappelijke discussie over nudging nog onvoldoende recht aan de complexiteit van de praktijk. Beleidsmakers opereren niet in een vacuüm waarin zij volledig vrij zijn om wetenschappelijke aanbevelingen één op één over te nemen. Factoren als tijd, budget en de politieke kleur van de volksvertegenwoordiging beïnvloeden hun handelen (Allison & Zelikow, 1999, p. 145). Door de praktijk waarin beleidsmakers opereren is het waarschijnlijk dat ethische normen met deze zaken om voorrang strijden. Daarnaast is het heel goed mogelijk dat niet alle besluiten die impact hebben op het ethisch gehalte van een nudge op hetzelfde niveau genomen worden. Hierdoor kan bij de individuele beleidsmaker sprake zijn van een onduidelijk waardepatroon. De grote hoeveelheid invloeden op de waarden van beleidsmakers en het aantal andere factoren dat meespeelt bij het ontwerp van

² Zo gaf een van de respondenten in dit onderzoek (R06) aan dat op het gebied van verkeersveiligheid al aan nudging werd gedaan voordat het die naam kreeg. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld het plaatsen van een bord met een afbeelding van Nijntje bij een oversteekplaats waar veel kinderen oversteken. Door het plaatsen van dit bord remmen automobilisten automatisch af.

een maatregel maken het lastig te overzien wát precies de afwegingen van beleidsmakers zijn bij het ontwerpen van een nudge. Het in kaart brengen van dit waardepatroon en hoe het tot stand komt, is van belang om drie redenen.

Ten eerste: essentieel voor een goede koppeling tussen kennis en beleid is de bereidheid van academici om aansluiting te vinden bij beleidsmakers en een ontvankelijke houding voor wetenschappelijke kennis bij deze zelfde beleidsmakers (Derksen, 2011, p. 118). Om een koppeling mogelijk te maken is kennis nodig van de praktijk waarin beleidsmakers opereren. Door het in kaart brengen van de overwegingen van beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges zal dit onderzoek hier inzicht in bieden.

Ten tweede is het inzichtelijk maken van de praktijk noodzakelijk voor de ontwikkeling van een gedegen ethische theorie. *A priori*³ ontwikkelde ethische theorieën zijn waardevol, maar doordat ze in een spreekwoordelijk vacuüm zijn ontwikkeld, zijn ze waarschijnlijk ook incompleet (Rawls, 1999, p. 93). In beginsel is het in abstractie ontwikkelen van ethische theorieën geen verkeerde methode. Een ethische theorie gaat immers niet over de huidige, maar over de gewenste situatie. Hierom kan het in de beginfase juist wenselijk zijn de praktijk buiten beschouwing te laten (Arthur, 1994). Een ethische theorie die enkel is ontwikkeld op basis van ervaring is zelfs een onmogelijkheid te noemen: uit alleen feitelijke constatering is immers geen oordeel over goed of fout te halen.⁴ Een morele (lees: ethische) theorie wordt, aldus Rawls (1999), echter pas bruikbaar als deze in een zogeheten *reflectief equilibrium* wordt doorontwikkeld. Dat wil zeggen dat een theorie overeind moet blijven of aangepast moet worden na vergelijking met andere theorieën en confrontatie met de praktijk (Rawls, 1999, p. 91). Een goede ethische theorie is er een die in dergelijke confrontaties praktische zeggingskracht blijkt te hebben. De vervolgstap in het ontwikkelen van een ethische theorie over nudging zou vanuit dit gedachtegoed dus het confronteren van de abstracte theorie met de praktijk moeten zijn.

Bij het bestuderen van ethische theorieën over nudging lijkt deze stap over het algemeen nog niet gemaakt. De meeste theoretische beschouwingen van nudging (zie hoofdstuk 3) beogen van toepassing te zijn op elke nudge, maar raken in de problemen zodra ze toegepast worden op uiteenlopende casussen. Zelfs Thaler & Sunstein (2009) slagen er niet in om alle voorbeelden van nudges die zij zelf aanhalen te laten voldoen aan de door henzelf opgeworpen ethische criteria (Yeung, 2012). Zo stellen Thaler & Sunstein (2009) dat nudges

³ Ofwel voordat waarneming heeft plaatsgevonden. Een *a priori* ontwikkelde (ethische) theorie is een theorie die op louter logisch redeneren berust (Dooremalen, De Regt & Schouten, 2007, p 111).

⁴ Het feit dat –bijvoorbeeld – een overheid zich bezig houdt met nudging zegt in principe niets over of dat goed of fout is.

individuele burgers zouden moeten helpen bij het behalen van hun persoonlijke doelen, terwijl een van de eerste voorbeelden van een nudge die zij geven een sticker met een afbeelding van een vlieg is. Deze sticker wordt in urinoirs geplakt zodat mannen tijdens het urineren beter mikken (Thaler & Sunstien, 2009, p. 3-4). Deze nudge is niet in de eerste plaats in het belang van de burger die door de maatregel wordt beïnvloed, maar juist in het belang van hen die daarna het urinoir willen gebruiken (Yeung, 2012).⁵ Er is, met andere woorden, nog geen sprake van een goede match tussen ethische theorieën en de praktijk waarop zij beogen van toepassing te zijn. Volgens het reflectief equilibrium zou het feit dat de sticker met de vlieg volgens de theorie van Thaler & Sunstein (2009) onethisch is maar tegelijkertijd intuïtief niet als een onethische maatregel aanvoelt kunnen betekenen dat óf deze intuïtie onjuist is, óf dat Thaler & Sunstein's theorie aanpassing behoeft. Dit onderzoek biedt, door in beeld te brengen wát nu precies de praktijk is waarvoor wetenschappers een theorie proberen te ontwerpen, een basis voor dergelijke reflecties op ethische theorieën over nudging.

Wetenschappers en beleidsmakers zijn (ten derde) echter niet de enige partijen waarvoor een toepasbare normatieve theorie van belang is. Ook voor de burger in haar rol als werknemer, ouder, consument of scholier is het van belang dat wetenschap en praktijk op elkaar aansluiten. De burger is immers degene die uiteindelijk met de nudge te maken heeft. Juist omdat nudges niet altijd een beroep doen op de rationaliteit van burgers, wat 'verzet' lastig maakt, is de burger in grotere mate afhankelijk van de goede bedoelingen – en daarmee de (normatieve) afwegingen – van de beleidsmaker. Een wetenschappelijke discussie die gevoed wordt door de praktijk en daarmee bijdraagt aan de ontwikkeling van deze afwegingen is dus niet alleen van belang voor de direct betrokkenen. Als wetenschappelijke theorieën worden toegepast in beleid en op die manier 'landen' in de praktijk komt dit ook de genudgede burger ten goede.

1.2 Doelstelling en hoofd- en deelvragen

In dit onderzoek wordt de zoektocht naar een ethische toets voor nudges niet vanuit een theoretisch beginpunt maar vanuit de praktijk benaderd: er wordt geredeneerd vanuit de beleidsmaker en vanuit bestaande beleidspraktijken. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Het onderzoek brengt in beeld wat de afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges zijn om op die manier een hypothese te vormen van wat volgens beleidsmakers een goede nudge is. Daar aan vast zit ook een reflectie op de aangehaalde ethische theorieën over nudging. Met het in beeld brengen van de afwegingen van beleidsmakers ontstaat namelijk een beeld van het realistisch gehalte van de door de theorieën voorgestelde afwegingen.

⁵ Thaler & Sunstein (2009) gaan zelf niet in op het belang wat deze specifieke nudge dient.

Vanuit dit doel is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

‘Wat zijn de afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges?’

Aan de hand van het antwoord op deze vraag kan vervolgens worden toegewerkt naar een meer praktisch georiënteerde ethische theorie. Een praktischer georiënteerde theorie betekent een beter toepasbare theorie, welke zowel het ethisch gehalte van beleid kan versterken als de abstractie van het debat kan verminderen. Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord:

Theoretische deelvragen

- *Wat is een nudge?*

Er bestaan verschillende definities van nudges. Voor dit onderzoek is een werkdefinitie nodig waarmee naar antwoorden op de volgende deelvragen kan worden gezocht. Deze definitie zal gebruikt worden ter verheldering van het concept ‘nudge’ en normatieve theorieën over nudging. Ook is met deze definitie gezocht naar organisaties die met nudging bezig zijn. Uit deze organisaties zijn vervolgens respondenten geworven.

- *Welke ethische principes voor nudges worden genoemd in het academisch debat?*

Aan de hand van deze vraag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste thema’s en criteria in het normatieve debat over nudging. Deze zullen vervolgens in het empirisch deel aan respondenten worden voorgelegd. Herkennen zij deze principes? Daarnaast zal deze informatie gebruikt worden om na de interviews te kijken hoe de wetenschappelijke discussie zich verhoudt tot de praktijk.

Empirische deelvraag

- *Waar baseert de beleidsmaker zijn overwegingen bij het ontwerp van nudges op?*

Het verklaren van de afwegingen die beleidsmakers maken kan dienen als aanknopingspunt voor een betere koppeling tussen ethische theorie en uitvoeringspraktijk. Deze vraag dient met name om een beeld te krijgen van de context waarin maatregelen worden ontworpen.

1.3 Leeswijzer

Om tot een antwoord op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te komen, wordt gestart met een beschrijving van de technische kant van nudging. Hoofdstuk 2 laat zien wat een nudge precies is, hoe deze werkt en hoe deze in beleid kan worden gebruikt. Zo laat het

hoofdstuk onder andere zien dat een nudge verschillende belangen kan dienen. Ook biedt het hoofdstuk een handvat voor het lezen van hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 wordt begonnen met een overzicht van het ethische debat dat zich specifiek op nudging richt. Aan de hand van een scala aan auteurs worden twee grote thema's uit dit debat besproken: transparantie en autonomie. Het is echter niet zo dat pas sinds nudging wordt nagedacht over wat beleid *goed* beleid maakt. Een nudge ontwerpen is en blijft uiteindelijk een vorm van beleid maken. Dit betekent dat nudges die in de praktijk worden toegepast ook aan de standaarden uit deze discussie, waarvan een aantal bijvoorbeeld zijn weg heeft gevonden naar concrete wet- en regelgeving of afwegingskaders, zullen moeten voldoen. Vervolgens wordt in het laatste deel van het hoofdstuk nog een stap dichterbij de praktijk gezet door te kijken hoe volgens wetenschappelijke literatuur de context en de persoon die een maatregel ontwerpt invloed hebben op de inhoud van deze maatregel. In hoofdstuk 4 wordt daarna omschreven op welke manier de informatie uit de voorgaande hoofdstukken zal worden verwerkt en getoetst om tot een antwoord op de hoofd- en deelvragen te komen. In het empirisch deel zal onder andere gebruik worden gemaakt van Q-methodologie, een onderzoeksmethode waarbij respondenten uit een vooraf gemaakte selectie kaartjes met afwegingen selecteren welke van toepassing zijn bij het ontwerp van (in dit geval) een nudge of een beleidsmaatregel in het algemeen. Daarna sorteren zij hun selectie aan de hand van hoe belangrijk zij verschillende criteria vinden.

In het tweede deel van deze scriptie wordt de oversteek van theorie naar empirie gemaakt. In hoofdstuk 5 zullen de uitkomsten van het onderzoek aan de hand van de in hoofdstuk 3 besproken thema's worden weergegeven, om vervolgens in hoofdstuk 6 als antwoord op de hoofdvraag tot een definitie van een goede nudge te komen zoals deze lijkt te gelden onder Nederlandse beleidsmakers. In hoofdstuk 7 wordt aan de hand van deze definitie gereflecteerd op het academisch rondom nudging tot nu toe. Deze reflectie dient vervolgens als basis voor een tweetal aanbevelingen: één voor bestaande criteria voor goed beleid als realistisch startpunt voor het normatieve debat rondom nudging, en één voor een bredere toepassing van de gedragswetenschappelijke methode van beleid maken. Hiermee is deze scriptie opgebouwd volgens het principe van het reflectief equilibrium: beginnend in abstractie om vervolgens steeds dichterbij de praktijk te schuiven, eindigend met aanbevelingen voor de aanpassingen om tot een nieuwe theorie te komen.

Het onderzoek zal laten zien dat lang niet alles wat het academisch debat voorschrijft doordringt tot de beleidspraktijk. Beleidsmakers kunnen zich vooral vinden in criteria die zich laten aanpassen aan de context waarin een specifieke maatregel moet worden toegepast en aan criteria die passen bij de organisatie waarin zij zich bevinden en de taak die deze heeft. Bovendien is het maar de vraag of alle in het debat genoemde bezwaren tegen nudging wel daadwerkelijk bezwaren tegen nudging zijn. Het lijkt er op dat een aantal bezwaren, bezwaren

zijn tegen overheidsinmenging in het algemeen, gekopieerd naar de context van het nudgedebat.

I

Principes...

Nudging volgens de boeken



2.

Nudging: hoe het werkt

Een onderzoek naar nudging begint als vanzelfsprekend met een omschrijving van wat een nudge precies is. In dit hoofdstuk wordt eerst bondig een werkdefinitie geformuleerd, welke in drie delen uiteen valt. Vervolgens wordt elk van de drie onderdelen van deze definitie verder uitgewerkt. Op deze manier worden handvatten gegeven voor het doorgronden van de ethische theorieën die in hoofdstuk 3 worden gepresenteerd. Bovendien zal deze definitie later in het onderzoek worden gebruikt voor de selectie van casussen.

2.1 Een werkdefinitie

Thaler & Sunstein (2009) definiëren een nudge als volgt:

‘Een aanpassing in de keuzearchitectuur die het gedrag van mensen op een voorspelbare manier beïnvloedt zonder dat opties worden verboden of hun economische motieven al te ingrijpend worden veranderd. Om door te gaan voor nudge is het zaak dat de interventie gemakkelijk en goedkoop te vermijden moet zijn. Nudges zijn geen geboden’ (p. 8)

Deze definitie van nudge is echter verweven met het normatieve kader voor nudges dat Thaler & Sunstein (2009) hanteren⁶. Er zijn ook nudges te bedenken die het tegenovergestelde effect bereiken. Zo is bijvoorbeeld voor te stellen dat een overheid burgers richting een ánder economisch doel duwt⁷. Omdat in dit onderzoek naast de normatieve theorie van Thaler & Sunstein ook andere normatieve theorieën over nudging worden besproken wordt gewerkt met een bredere definitie van een nudge. Deze is gebaseerd op Thaler & Sunstein (2009), de WRR (2014) en persoonlijke communicatie met J. Feitsma (2015). ‘Breder’ houdt in dit geval in dat de definitie geen normatieve componenten bevat. Een nudge is in dit onderzoek een beleidsmaatregel waarbij in ieder geval:

⁶ Het *libertarian paternalism*, zie paragraaf 3.2.1 voor een toelichting.

⁷ Nudge laat zich letterlijk vertalen uit het Engels als por of duwtje.

- *Bewust gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke kennis.*

Deze kennis wordt gebruikt om het gedrag van burgers een duwtje in een bepaalde richting te geven. Het woord ‘bewust’ is hierin van belang. Immers: ook beleid dat niet onder de definitie van een nudge valt heeft waarschijnlijk psychologische effecten.⁸

- *Het doel is het beslisgedrag van burgers te veranderen*

De context waarin burgers tot een keuze komen, ook wel keuzearchitectuur genoemd (Thaler & Sunstein, 2009, p. 3), heeft invloed op de uitkomst van het keuzeprocess. Een nudge is een maatregel die gedragswetenschappelijke kennis inzet om aanpassingen te maken in die keuzearchitectuur, waardoor de manier waarop burgers keuzes maken en/of de uiteindelijke keuze wordt beïnvloed.

- *Een zogenaamde opt-out open blijft.*

Een beleidsmaatregel waarin een opt-out is ingebouwd, biedt niet alleen de mogelijkheid tot volgen maar ook die tot niet volgen. Er blijven, met andere woorden, ook opties voor ander gedrag open. Voor een nudge is dit essentieel, daar het doel van een nudge is om burgers een duwtje in de goede richting te geven.

In de volgende paragrafen zullen het bewust inspelen op gedragswetenschappelijke kennis, het veranderen van beslisgedrag en het inbouwen van een opt-out uitgebreid worden toegelicht.

2.2 Inspelen op gedragswetenschappelijke kennis

Aan nudging ligt de idee ten grondslag dat de mens beperkt is in zijn rationaliteit (John et al., 2013, p. 12). Het komt vrijwel nooit voor dat een beslissing louter tot stand komt door een rationele afweging van alle opties. Sterker nog, veel beslissingen worden als het ware op de (semi-)automatische piloot gemaakt (Thaler & Sunstein, 2009, p. 43). Zo hangt de hoeveelheid eten die iemand gebruikt niet alleen af van hoe veel honger iemand heeft, maar ook van de grootte van het bord of de verpakking waarop of waarin het eten gepresenteerd wordt (Thaler & Sunstein, 2009, p. 44). Een groter bord (volgens de gedragspsychologie te labelen als een onderdeel van de “keuzearchitectuur”) zorgt er onbewust voor dat mensen meer eten, ook als ze hier vanuit rationeel oogpunt geen behoefte aan hebben. De beslissing om meer te eten komt hier niet via een logische redenering (ik heb nog honger, dus ik eet door) tot stand, maar via een onbewust mechanisme dat er voor zorgt dat mensen later

⁸ In hoofdstuk 1 werd gesproken over instanties die onbewust bezig zijn met nudging. Dit wil echter niet per definitie zeggen dat deze instanties niet bewust bezig zijn met het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid. Het geeft alleen aan dat zij er niet de naam nudging aan geven.

stoppen met eten als er meer voedsel beschikbaar is (Wansink & Cheney, 2005). Een beleidsmaker die als doel zou hebben burgers kleinere porties voedsel te laten consumeren, zou kunnen proberen hen er van te overtuigen dat ze goed in de gaten moeten houden of ze nog honger hebben en daarmee een beroep doen op de rationaliteit van deze burgers. De beleidsmaker zou er echter ook voor kunnen kiezen om bijvoorbeeld de grootte van de voedselverpakking aan te laten passen en er daarmee voor te zorgen dat burgers *onbewust* minder gaan eten.

De twee manieren - rationeel en onbewust - waarop de beslissing meer voedsel te eten tot stand kan komen, vinden plaats via aparte cognitieve systemen. De *bewuste* beslissing om meer te eten loopt via wat Thaler & Sunstein (2009) het 'reflectieve systeem' noemen (p. 20), ook wel 'systeem 2' (Kahneman, 2011, p. 16). De mens heeft zelf controle over de beslissingen die met dit systeem worden gemaakt. Deze beslissingen kosten echter ook inspanning en zijn traag in vergelijking met de beslissingen die via systeem 1, het 'automatische systeem', worden gemaakt (Kahneman, 2011, p. 17). Dit is het systeem dat mensen er *onbewust* toe aanzet *dóór* te eten omdat de kom waarin hun eten wordt geserveerd nog niet leeg is, ook al hebben zij geen honger meer. 'Beslissingen' via dit systeem kosten geen moeite en worden razendsnel gemaakt. De beslisser heeft geen controle over zijn of haar keuze (Thaler & Sunstein, 2009, p. 20).

Een nudge doet een beroep op het eerste systeem of een combinatie van het eerste en het tweede: ook wel type 1 en type 2 nudges Hansen & Jespersen (2013). Nudges die onder type 1 vallen proberen gedrag te beïnvloeden dat door automatismen tot stand komt, zoals bijvoorbeeld het veranderen van de grootte van een bord. Type 2 nudges richten zich ook op automatismen. Bij type 2 nudges is het doel echter door middel van het beïnvloeden van deze automatismen het reflectieve systeem van de beslisser te sturen. Een voorbeeld van een type 2 nudge is het in Zweden ontworpen Awarecord, een elektriciteitskabel die door middel van lichtsignalen laat zien hoe veel stroom het apparaat dat op de kabel is aangesloten verbruikt. Hoe sneller de lichtpuntjes door de kabel stromen, hoe hoger het verbruik van het apparaat. Daarnaast gaat de kabel feller licht geven als het apparaat langer aan staat (Thaler & Sunstein, 2009, p. 260-261). Deze signalen richten zich op het onderbewuste van de gebruiker met als doel de aandacht op het stroomverbruik van zijn of haar apparaten te vestigen. Het is de bedoeling dat de gebruiker hierdoor wordt aangezet tot nadenken over het energieverbruik van zijn of haar apparaten: een proces in het reflectieve systeem dat in dit geval via het automatische systeem wordt aangewakkerd.

2.3 Het veranderen van beslisgedrag

Nudges, zowel type 1 als type 2, kunnen op verschillende manieren worden ingezet. Hoewel nudges altijd gedragscorrectie tot doel hebben, is er een zeer breed scala aan gedragingen waarop een nudge zich kan richten. Om deze gedragingen succesvol te kunnen beïnvloeden, dient de nudgende beleidsmaker met een aantal basismechanismen rekening te houden.

2.3.1 Typen beslisgedrag

Bovens (2009) onderscheidt de zes volgende⁹ typen beslisgedrag waar een nudge zich op kan richten. Ten eerste *onwetendheid*, waarbij de burger een helder doel heeft (gezond blijven, gelukkig oud worden), maar niet de kennis of kunde om dit doel zelfstandig te behalen. Ten tweede *inertie*, waarbij de burger er simpelweg niet aan toe komt (door bijvoorbeeld luiheid of een druk leven) stappen te ondernemen om zijn doel te behalen. Een burger kan er verder niet in slagen zijn of haar doel te behalen door *akrasia* ofwel gebrek aan zelfbeheersing. In deze situatie zijn burgers zich bewust van zowel hun doel als de stappen die zij moeten ondernemen dit doel te bereiken. Door de verleidingen waaraan zij worden blootgesteld, zijn ze echter niet in staat deze stappen op eigen kracht te ondernemen. *Teerhartigheid* is een vierde type gedrag waarop beleidsmakers zich met nudging kunnen richten. Burgers die lijden aan teerhartigheid vinden een thema wel belangrijk, maar denken er liever niet over na omdat ze zich ongemakkelijk voelen bij het onderwerp. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn met orgaandonatie. Bij het corrigeren van *achteloosheid* worden nudges ingezet om ondoordacht handelen te corrigeren. Bovens geeft het volgende voorbeeld: het is algemeen bekend dat veel mensen spijt ervaren na het ondergaan van een geslachtsveranderende operatie. Er zijn echter ook mensen die na het ondergaan van een dergelijke operatie een aanmerkelijk gelukkiger leven leiden. Een nudge die hier op inspeelt zou bijvoorbeeld het verplicht stellen van een bedenktijd voor dergelijke operaties zijn. Deze bedenktijd dwingt burgers nog eens goed op hun keuze te reflecteren en kan op die manier voorkomen dat ze een keuze maken waar ze later spijt van hebben. Tot slot kunnen nudges zich richten op het corrigeren van *zelfzuchtigheid*. Er bestaan legio situaties waarin het voor een individu voordelig is zich niet te houden aan collectieve afspraken ten koste van het welzijn van de maatschappij als geheel. Zo gaat een individu er financieel op vooruit als hij of zij besluit geen belasting meer te betalen. Het valt echter te beargumenteren dat de maatschappij er als geheel op achteruit zou gaan, omdat er minder middelen beschikbaar zijn voor het regelen van zaken van algemeen belang. Om individuen ‘op het rechte pad’ te houden, zou een nudge gebruikt kunnen worden.

⁹ Hier in een vrije, eigen vertaling uit het Engels weergegeven.

Een nudge kan dus zowel het belang van de burger als individu dienen als het collectief belang (soms ten koste van het individu). Bij de correctie van gedragstypen 1 tot en met 3 wordt vanuit het individuele belang geredeneerd, terwijl bij type 6 juist een keuze wordt gemaakt voor het algemeen belang boven het individuele. Daarnaast zijn er typen gedragscorrecties die in een grijs gebied vallen (4 en 5). Zo is een nudge die zorgt voor een groter aantal orgaandonoren niet in het individueel belang van alle burgers die zich als donor registreren¹⁰, maar wel in het individueel belang van diegenen die een donororgaan ontvangen. Het zelfde geldt voor een verplichte wachttijd bij operaties. Deze nudge is enerzijds in het belang van burgers die spijt zouden hebben van de operatie. Anderzijds kan de nudge tot gevolg hebben dat burgers die géén spijt zouden hebben van de ingreep gaan twijfelen en toch afzien van een dergelijke operatie.

2.3.2 Mechanismen om beslisgedrag te veranderen

Zoals aan door Thaler & Sunstein (2009) bekritiseerde ‘klassieke’ beleidstheorieën de idee van de homo economicus, de volledig rationele en geïnformeerde beslisser, ten grondslag ligt, is ook de theorie omtrent nudging gebaseerd op een aantal veronderstellingen over de mens als beslisser. Thaler & Sunstein (2009) presenteren deze veronderstellingen in de vorm van zes factoren waar een goede nudge rekening mee houdt, welke (deels) ook de basis vormen voor het door hen opgestelde normkader zoals uitgewerkt in paragraaf 3.1.1. Om gedrag succesvol te beïnvloeden moet, aldus Thaler & Sunstein (2009), met in ieder geval deze basisprincipes rekening worden gehouden (p. 83 – 102).

Ten eerste gaan Thaler & Sunstein (2009) er vanuit dat beslissers en aanbieders van keuzes een *incentive* ofwel motief nodig hebben om voor een bepaalde optie te kiezen, danwel keuzes op een bepaalde manier te presenteren. Om hier inzicht in te krijgen is het van belang te weten wie er van een dienst of product gebruik maakt, wie de keuze voor het product of de dienst maakt, wie ervoor betaalt en wie er aan verdient. De belangen van deze vier personen of organisaties bepalen namelijk gezamenlijk hoe een dienst of product er uiteindelijk uit komt te zien. Een simpel voorbeeld is een kinderschoen. Het kind, de gebruiker, heeft waarschijnlijk invloed op de keuze, terwijl de betalende ouder degene is die uiteindelijk bepaalt welke schoenen worden aangeschaft. De schoen wordt echter niet alleen ontwikkeld in het belang van het kind en de ouder. Het belang van de fabrikant speelt ook een rol. Een fabrikant zal er tot op zekere hoogte streven naar zo goedkoop mogelijk geproduceerde producten tegen een zo scherp mogelijke prijs verkopen. Als de keuzearchitect er voor wil zorgen dat een beslisser uiteindelijk voor een bepaald soort kinderschoen kiest, helpt het

¹⁰ Hoewel registratie ook geen schade doet aan burgers die zich bewust registreren maar geen orgaan ontvangen.

beantwoorden van deze vragen inzichtelijk te maken waarom een beslisser tot een bepaalde keuze wordt verleid.

Ook worden keuzes beïnvloed door zogeheten *mappings*: het verband tussen de gemaakte keuze en het effect dat deze keuze heeft op het welzijn van de beslisser. In sommige gevallen is dit verband voor de beslisser zelf goed te overzien, in sommige gevallen is dit overzicht lastiger. Welke behandeloptie levert bijvoorbeeld uiteindelijk het hoogste welzijn op in geval van ziekte? Een goede keuzearchitect overziet de opties en de effecten ervan en ‘helpt’ burgers in hun keuze. Een goede nudgende beleidsmaker is, met andere woorden, een goede keuzearchitect.

Tevens zijn beslissers geneigd de weg van de minste weerstand te kiezen als zij voor een complexe keuze staan. In veel gevallen gaat het om de standaardoptie, de optie die automatisch wordt geselecteerd als de beslisser besluit niets te doen. Door Thaler & Sunstein (2009) wordt deze *heuristic* – een vuistregel ofwel een simpele oplossingsstrategie die niet altijd een rationele oplossing oplevert (Kahneman, 2011, p.4)¹¹ – de ‘*yeah, whatever*’ heuristic genoemd (p. 85). Vooral in het geval van complexe keuzes waardeert de beslisser de mogelijkheid om een logische standaardoptie voorgeschoteld te krijgen.

Daarnaast houdt een goede keuzearchitectuur rekening met het feit dat beslissers fouten maken. De in de inleiding genoemde sticker met daarop een vlieg die in het urinoir geplakt wordt zodat mannen beter mikken tijdens het urineren gaat er vanuit dat mannen vaak per ongeluk naast mikken. Verder is feedback belangrijk. De stickers met daarop een vlieg bestaan bijvoorbeeld ook in een variant die van kleur verandert als er op gemikt wordt. Deze vorm van feedback laat mannen zien dat ze goed bezig zijn als ze de vlieg raken.

Tot slot hebben beslissers behoefte aan structuur als het gaat om complexere keuzes. Bij simpele afwegingen zijn beslissers in staat zelf een overzicht te maken van de voor- en nadelen van elk beschikbaar alternatief. Bij ingewikkeldere keuzes is dit vaak niet of in mindere mate het geval. In zulke gevallen helpt een goede keuzearchitectuur met het aanbrengen van structuur in het keuzeproces en de manier waarop opties aan de beslisser worden gepresenteerd.

¹¹ Voorbeelden van heuristics zijn bijvoorbeeld de neiging de meerderheid te volgen en het feit dat bekende informatie dient als anker voor inschattingen. Een inwoner van een stad met 100.000 inwoners zal het inwonertal van een grotere stad eerder op 300.000 schatten, terwijl een inwoner van een stad met 800.000 inwoners op een getal boven de 800.000 uit komt wanneer hem of haar wordt gevraagd dezelfde schatting te maken (Kahneman, 2011).

2.4 De opt-out

Er zijn uiteraard ook andere manieren te bedenken om de hierboven omschreven gedragswetenschappelijke kennis in te zetten teneinde gedrag te corrigeren. Wat een nudge onderscheidt van andere beleidsmaatregelen die gedragswetenschappelijke kennis inzetten is de aanwezigheid van een opt-out. Dit maakt een nudge een duwtje in plaats van een dwingende maatregel. Thaler & Sunstein (2009) stellen dat een opt-out inhoudt dat de maatregel geen alternatieve keuzes afsluit, en dat deze alternatieven zonder al te hoge extra kosten bereikt kunnen worden (p.5). Hoe dit in de praktijk werkt, wordt treffend aangetoond door een experiment in John et al. (2013, p. 107-110). In dit experiment kregen burgers een informatieboekje over orgaandonaties dat was opgesteld volgens gedragswetenschappelijke inzichten. Zo werd onder andere vermeld dat het grootste deel van de burgers voorstander van orgaandonatie is en dat grote aantallen burgers zich jaarlijks registreren. De uitkomst van dit experiment was dat de nudge niet leidt tot 100% inschrijving door de doelgroep, maar tot een stijging van het aantal inschrijvingen met 34%. Hoewel de nudge er voor zorgde dat meer burgers zich als orgaandonor registreerden, liet deze tegelijk de mogelijkheid om voor de opt-out (niet inschrijven als donor) te kiezen open voor burgers die de bewuste keuze maakten geen donor te worden.

Het boek *Nudge* bevat geen heldere definitie van wat precies lage kosten zijn en bespreekt deze per casus. Omdat nudges betrekking kunnen hebben op zeer verschillende onderwerpen is het maar de vraag of het wel mogelijk is een algemeen punt te formuleren waarop de kosten van een opt-out te hoog zijn (Blumenthal-Barby & Burroughs, 2012). Blumenthal-Barby & Burroughs geven bijvoorbeeld aan dat de kosten van het afzeggen van een automatisch gemaakte afspraak (het plegen van een telefoontje) laag zijn als het gaat om een afspraak bij het gemeentehuis maar hoog als het onderwerp emotioneel geladen is, zoals bijvoorbeeld een afspraak voor een operatie. Dat een opt-outmechanisme in de ene context lage kosten meebrengt, wil dus niet automatisch zeggen dat dit voor alle contexten geldt waarin het mechanisme wordt ingezet.

Een mogelijke criterium dat naar voren wordt geschoven door Thaler & Sunstein (2009) en wordt uitgewerkt door Menard (2010) is dat van asymmetrisch paternalisme. Een maatregel is asymmetrisch paternalistisch te noemen als deze grote voordelen biedt voor burgers die de fout in gaan, waarmee de maatregel paternalistisch is. Tegelijkertijd blijven de kosten voor rationeel handelende burgers minimaal, wat het effect van de maatregel asymmetrisch maakt (niet voor allen gelijk) (Camerer et al., 2003). Menard (2010) noemt een tekstuele waarschuwing op een sigarettenverpakking als voorbeeld. Deze waarschuwing informeert onbezonnen, ongeïnformeerde burgers over het risico van roken, terwijl de prijs die burgers

die rationeel besluiten om te gaan roken betalen hoogstens een ongemakkelijk gevoel is wat waarschijnlijk verdwijnt na een paar keer met de teksten in aanraking te zijn geweest.

Ter afsluiting

In dit hoofdstuk zijn de drie basiskenmerken van een nudge omschreven: een nudge is een maatregel waarbij bewust gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke kennis met als doel het beslisdgedrag van de burger te veranderen, waarbij altijd een opt-outoptie open blijft. Naast een inzicht in de mechanismen achter nudging liet dit hoofdstuk ook zien op welke terreinen nudging kan worden toegepast en dat dit kan gebeuren in het belang van de individuele burger, maar ook in het algemeen belang. De voorbeelden in dit hoofdstuk tonen ook aan dat nudges betrekking kunnen hebben op zeer diverse onderwerpen. Deze maken het in het geval van de opt-out bijvoorbeeld lastig om een uniforme standaard voor lage kosten te formuleren. Met dit gegeven in het achterhoofd zal in het volgende hoofdstuk gekeken worden naar de normatieve kant van nudging: wat is goed beleid en wat is een ethische nudge? Het volgende hoofdstuk zal onder andere laten zien dat de balans tussen verschillende te dienen belangen belangrijk is in het debat. Zowel door de context waarin beleidsmakers zich bevinden als door het boek *Nudge* van Thaler & Sunstein (2009), dat een in het debat centraal staande normatieve theorie introduceert. Bovens (2009) bespreekt de twee belangen die nudging volgens hem kan dienen redelijk neutraal, maar de keuze voor het ene of het andere belang is wel degelijk normatief.

3.

De nudge als beleidsmaatregel

Standaarden en Invloeden

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de technische kant van nudging. Hier werd gekeken hoe een nudge er door een zo objectief mogelijke bril uit ziet. Waar de definitie die in hoofdstuk 2 wordt gegeven zo goed als ontdaan is van normatieve en subjectieve componenten, ligt de focus in dit hoofdstuk juist op die aspecten van deze vorm van beleid. In de wetenschap woedt, zoals in de inleiding gezegd, een levendig debat over de normatieve standaarden waaraan nudges al dan niet zouden moeten en kunnen voldoen. Wie beleid maakt (en dus: wie nudged) ontkomt er, zo zal uit dit hoofdstuk blijken, echter niet aan om óók rekening te houden met een aantal andere factoren. Binnen de Nederlandse overheid bestaan al allerlei normatieve beoordelingscriteria voor beleid, in verschillende mate van ‘formeelheid’ en hardheid. In dit hoofdstuk zal van beide discussies een overzicht worden gegeven, waaruit uiteindelijk verschillende criteria in een Q-sort¹² zullen worden getoetst. Zoals in hoofdstuk 1 al aangestipt is, opereren beleidsmakers niet in een vacuüm waarin zij de in hoofdstuk 2 en de rest van hoofdstuk 3 omschreven concepten rechtstreeks kunnen kopiëren in hun beleid. Zij bevinden zich in een organisatie met eigen doelstellingen en standaarden en een daarbij passende logica. Dit hoofdstuk sluit af met een kort verwachtingsbeeld van de context waarin beleidsmakers opereren als brug van het theoretische naar het praktische gedeelte van dit onderzoek.

3.1 De ethische nudge door de bril van de wetenschap

Op basis van de definitie van nudging van Thaler & Sunstein (2009) is een verscheidenheid aan ethici, bestuurskundigen en politicologen al logisch redenerend op zoek gegaan naar de grenzen van nudging. Op basis van filosofen als Mill, Friedman, Bentham en Kant stellen zij kritische vragen bij deze vorm van sturing door de overheid. Door allerlei (politieke en filosofische) brillen wordt gekeken naar thema's als de balans tussen vrijheid (om eigen

¹² Ter herinnering: De Q-sort-methode is een onderzoeksmethode waarbij respondenten uit een vooraf gemaakte selectie kaartjes met afwegingen selecteren welke van toepassing zijn bij het ontwerp van (in dit geval) een nudge of een beleidsmaatregel in het algemeen. Daarna sorteren zij hun selectie aan de hand van hoe belangrijk zij verschillende criteria vinden.

keuzes te maken) en geluk (doordat de overheid een handje ‘helpt’ met kiezen) (Feitsma & Schillemans, 2015) en transparantie. Dit onderdeel van hoofdstuk 3 geeft de belangrijkste thema’s in het normatieve debat over nudging weer aan de hand van een selectie aan auteurs. In aanvulling op de in hoofdstuk 2 besproken balans tussen verschillende belangen zullen hier transparantie en autonomie als centrale thema’s in het debat worden behandeld nadat eerst een omschrijving is gegeven van het *libertarian paternalism*. Dit principe is een centraal concept in het werk van Thaler & Sunstein (2009) en daarmee toonaangevend in het nudgedebat: de meeste ethische theorieën die in de rest van dit hoofdstuk zullen worden besproken zijn geformuleerd als reactie op het libertarian paternalism.

De voorbeeldnudge: gezonder eten met De Gezonde Schoolkantine

Om te laten zien hoe de ethische theorieën er in de praktijk uit zouden zien en het verschil tussen verschillende theorieën te illustreren worden ze waar nodig vergezeld van een voorbeeldnudge. Deze komt uit het project De Gezonde Schoolkantine van het Voedingscentrum. De Gezonde Schoolkantine is een programma dat middelbare scholen helpt het aanbod in hun kantines voor 75% uit gezond voedsel te laten bestaan en er daarnaast voor te zorgen dat leerlingen deze producten ook daadwerkelijk aanschaffen. Een onderdeel hiervan zijn aanpassingen in de manier waarop voedsel wordt gepresenteerd: ‘In De Gezonde Schoolkantine liggen gezonde producten voor het grijpen en zijn producten zoals gesuikerde frisdrank en *candybars* minder gemakkelijk bereikbaar (bijvoorbeeld door ze onzichtbaar aan te bieden achter de balie)’ (Renes & Stinesen, 2014, p. 22). Dit voorbeeld voldoet aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde definitie van een nudge: er wordt gebruik gemaakt van het inzicht dat mensen (middelbare scholieren in dit geval) producten die makkelijker te bereiken zijn eerder kopen (er wordt bewust ingespeeld op gedragswetenschappelijke kennis) met als doel ze gezond voedsel te laten kopen in plaats van ongezond voedsel (het beslisedrag te veranderen). De maatregel doet dit zónder dat ongezonde producten uit de kantine moeten verdwijnen (een zogenaamde opt-out blijft open, ongezonde producten zijn nog steeds verkrijgbaar).

3.1.1 Libertarian Paternalism en het publicity principle

Thaler & Sunstein (2009) introduceren het begrip *libertarian paternalism*, wat inhoudt dat nudges altijd een gemakkelijk toegankelijke opt-out moeten hebben waarbij de kosten van het kiezen van een alternatieve optie laag zijn (libertarian ofwel libertarisch, dus niet vrijheidsbeperkend). Ook moet een nudge de genudgede persoon helpen bij het behalen van

zijn persoonlijke doelen (paternalism ofwel paternalistisch¹³, dus opvoedend) (p.4). Met het samenvoegen van twee termen - libertair en paternalistisch – die ogenschijnlijk lijnrecht tegenover elkaar staan lijken Thaler & Sunstein (2009) aansluiting te zoeken bij het politieke klimaat van de Verenigde Staten.¹⁴ Hier woedt sinds jaren een debat over de vraag in hoeverre de overheid zich bezig mag houden met de keuzes van individuele burgers, als dat überhaupt al gewenst is. Thaler & Sunstein (2009) claimen met de introductie van het libertarian paternalism een uitweg te hebben gevonden uit deze discussie door een type maatregelen voor te stellen waarbij burgers tegelijkertijd geholpen worden met kiezen en hun keuzevrijheid behouden (doordat een opt-out open blijft). Zij presenteren nudging hiermee als *the real third way* (p. 255): een politiek alternatief voor een volgens hen ‘onnodig gepolariseerde maatschappij’. Nudging zou een oplossing bieden voor het eeuwenoude *laisser-faire* versus overheidsinmenging-debat door sturing te bieden aan hen die daar behoefte aan hebben. Tegelijkertijd blijft de optie om een eigen pad te kiezen open voor de burgers die juist daar om vragen.

Een belangrijke veronderstelling die nudging volgens Thaler & Sunstein (2009) legitimeert is dat beleid áltijd een standaardoptie biedt en dat deze áltijd invloed heeft op de keuze die een burger maakt. Als er geen gezonde producten op aantrekkelijke plekken liggen, blijven deze plekken waarschijnlijk niet leeg. Er ligt dan gewoon iets anders, waar scholieren evengoed eerder voor zullen kiezen. Ook het níet aanbieden van een standaardoptie, waarbij burgers als het ware ‘aan hun lot worden overgelaten’, beïnvloedt volgens deze redenering de uitkomst van het keuzeproces. Precies hierom is het niet alleen een mogelijkheid, maar ook een verantwoordelijkheid van beleidsmakers om zich met de gedragswetenschappelijke implicaties van beleidsmaatregelen bezig te houden (p. 86).

Productpresentatie in de Gezonde Schoolkantine zou volgens het libertarian paternalism alleen gerechtvaardigd zijn als het doel van scholieren uiteindelijk het leiden van een gezond leven zou zijn. Het ook daadwerkelijk terugdringen van het aantal ongezonde producten in de Gezonde Schoolkantine – een van de andere doelstellingen van het programma - is volgens het libertarian paternalism controversieel: hiermee wordt immers de keuzevrijheid van scholieren die willen kiezen voor ongezond eten ingeperkt.

¹³ Hoewel Bovens (2009) laat zien dat paternalisme ook kan worden gepraktiseerd ter bevordering van een algemeen belang. Het *hoeft* dus niet in lijn te zijn met het doel van individuele burgers: dit idee is onderdeel van de normatieve theorie van Thaler & Sunstein (2009).

¹⁴ Beide auteurs waren op het moment van schrijven woonachtig en werkzaam in de Verenigde Staten. De polarisering waarin zij in *Nudge* specifiek op doelen is die tussen de *Democrats* en *Republicans*. (Thaler & Sunstein, 2009, p. 256).

Thaler & Sunstein dragen naast het libertarian paternalism ook het *publicity principle* (Rawls, 1993) aan als criterium voor een ethische nudge (Thaler & Sunstein, 2009, pp. 247-249). Zij erkennen dat nudging een ‘stiekem’ karakter kan hebben: zonder een vorm van transparantie kan een overheid burgers in theorie keuzes laten maken die zij zonder genudged te worden nooit zouden maken. Het publicity principle is hierbij een handvat. Rawls (1993) stelt dat het niet de taak van de overheid is om er voor te zorgen dat alle stappen die zij neemt bekend zijn bij de burger, maar dat zij alleen stappen mag ondernemen waarvan het geen probleem zou zijn als deze openbaar *wouden* zijn (p. 68). Vertaald naar nudging zou dit betekenen dat een beleidsmaker die een nudge ontwerpt zich voortdurend afvraagt; ‘Stel dat er nu een burger over mijn schouder mee zou kijken, zou ik dan handelen zoals ik nu handel?’. In de schoolkantine zou geen bordje naast de broodjes gezond hoeven te staan met een uitleg over waarom ze precies dáár liggen. Een beleidsmaker zou echter wel publiekelijk moeten durven en kunnen verantwoorden waarom hij of zij er voor heeft gekozen juist op dié plekken neer te leggen.

3.1.2 Kritieken en alternatieven

Over de praktische realiseerbaarheid danwel toepasbaarheid, danwel wenselijkheid van de twee bovenstaande principes is na de publicatie van *Nudge* veel discussie ontstaan. Hoe weet een overheidsorgaan of elke specifieke maatregel die zij afkondigt in het verlengde ligt van de doelen van iedere burger die door de maatregel beïnvloed wordt? Hoe controleren burgers een overheid die alleen in theorie transparant zou hoeven zijn? Het publicity principle en met name het libertarian paternalism lijken lastig toepasbare concepten. Een analyse door Yeung (2012) toont aan dat zelfs de voorbeelden die Thaler & Sunstein (2009) zelf aandragen niet allemaal aan deze criteria voldoen. Zo is het plaatsen van een sticker met daarop een vlieg in een urinoir om te zorgen dat mannen daar op mikken (Thaler & Sunstein, 2009, p. 3-4) niet in het belang van de genudgede burger, maar vooral in het belang van de personen die na hem het urinoir gebruiken (Yeung, 2012). Het is dus niet vreemd dat er inmiddels een aantal alternatieven is voorgesteld. Dit deel van het theoretisch kader zal daar een overzicht van bieden. In de hier behandelde literatuur komen twee thema’s duidelijk naar voren: transparantie en autonomie als keuzevrijheid. Deze worden hieronder aan de hand van verscheidene auteurs uitgediept.

3.1.2.1 Transparantie: wat moet de burger weten?

In hoeverre en op welke manier moet een overheid haar burgers op de hoogte brengen over de nudges die zij uitvoert? Dat is de vraag die centraal staat in het transparantiedebat over nudging. In dit debat lijkt men het er over het algemeen over eens dat het publicity principle dat Thaler & Sunstein (2009) aanhalen te veel ruimte open laat voor normatief onwenselijk

gedrag. Het publicity principle legt immers de volledige verantwoordelijkheid voor de morele juistheid van hun handelen bij beleidsmakers zelf. De burger moet er maar op vertrouwen dat beleidsmakers zich aan het principe houden – er is geen officiële mogelijkheid tot controle. Sommige auteurs laten het bij een aantal kritische kanttekeningen over deze vrijblijvendheid. Een aantal stellen nieuwe criteria voor transparantie voor.

Een van de striktere alternatieven is het letterlijk publiceren van alle nudges die een overheid uitvoert (Hausman & Welch, 2010). Het publicity principle is volgens Hausman & Welch een onhoudbaar criterium, omdat het uitgaat van de beréidheid van beleidsmakers zich publiek te verantwoorden voor beleid. Het verplicht ze niet dit ook daadwerkelijk te doen. Dit zou het burgers onmogelijk kunnen maken hun overheid te controleren omdat zij niet in staat zijn nudges te herkennen. Omdat een niet te herkennen nudge ook niet beoordeeld kan worden is het, aldus Hausman en Welch, zaak om deze altijd letterlijk te publiceren, ook al doet dit af aan de effectiviteit van de nudge. Het Voedingscentrum zou dus kenbaar moeten maken op welke manieren en welke scholen zij gedragswetenschappelijke inzichten in beleid inzet.¹⁵ Als dit niet gebeurt, is de enige ‘bescherming’ die burgers tegen overheidsbeïnvloeding hebben de beperkingen in de kennis van menselijk beslisgedrag.

Twee mildere criteria voor transparantie zijn *type interference transparency* en *token interference transparency* (Bovens, 2009). Ook deze principes zijn, net als het betoog voor volledige transparantie in de alinea hierboven, gebaseerd op de idee dat het publicity principle niet de transparantie biedt die burgers in staat zou stellen de overheid te controleren. Type interference transparency wil zeggen dat een overheid transparant is over het feit dat ze bepaalde gedragswetenschappelijke kennis gaat gebruiken om een sociaal probleem op te lossen. Type interference transparency zou in de schoolkantine betekenen dat de overheid kenbaar zou maken dat ze gebruik gaat maken van het feit dat mensen dingen die op een bepaalde plek worden neergelegd eerder kiezen. Token interference transparency betekent dat een overheid transparant is over de vorm die een nudge aan zal nemen. Token interference zou inhouden dat de overheid kenbaar maakt dat ze gezonde producten in schoolkantines aan het begin van de balie neerleggen. Handelend volgens het principe van type interference transparency is de overheid weliswaar transparant over de manier waarop zij met nudging bezig is, maar is het voor burgers niet per definitie mogelijk om door te hebben dat ze genudged worden, omdat niet bekend is wáár de overheid nudges inzet. Hiermee biedt type interference transparency volgens Bovens onvoldoende controleerbaarheid en is onvoldoende

¹⁵ In zekere zin gebeurt dit ook: op de website van het project valt te lezen welke maatregelen het voedingscentrum voorstelt aan scholen, en noemen zij voorbeelden van de scholen waarop dit gebeurt. Dit gebeurt echter niet per individuele school.

als ethische toets. Tegelijkertijd zou token interference transparency betekenen dat het eerdergenoemd bord naast de broodjes letterlijk geplaatst moet worden. In sommige gevallen is deze vorm van transparantie geen probleem. In andere gevallen kan dit de werkzaamheid van een maatregel aantasten. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat burgers expres voor ongezond voedsel gaan als ze weten dat de overheid ze probeert te beïnvloeden een gezonde keuze te maken. Hierom pleit Bovens voor *principle token interference transparency* als tussenvorm. Een nudge ontworpen volgens dit principe is door een redelijk oplettende burger te herkennen. Op deze manier blijft de overheid controleerbaar zonder dat nudges al te veel aan werkzaamheid moeten inboeten. In het geval van de kantine zou een redelijk oplettende burger waarschijnlijk doorhebben dat al het gezonde voedsel aan het begin van de balie ligt, en met een beetje logisch nadenken zou hij of zij kunnen bedenken dat hier beleid achter zit. Met het aanhouden van dit principe wordt dus voorkomen dat burgers op zo een manier worden beïnvloed dat zij er totaal niets tegen kunnen doen, al zouden ze het willen.

Een ander onderscheid, eveneens geboren uit de idee dat het publicity principle door zijn vrijblijvendheid niet volstaat als ethische safeguard, is dat tussen *transparent-* en *non-transparent* nudges (Hansen & Jespersen, 2013). Een nudge is transparant als deze als zodanig te herkennen is nadat deze heeft plaatsgevonden. Bovendien moet de genudgede burger op dat moment in staat zijn de motieven achter een nudge en de mechanismen waarop deze een beroep doet te herleiden. Het op een opvallende plek neerleggen van gezond eten in de schoolkantine is een voorbeeld van een transparante nudge. Deze is voor de burger gemakkelijk als nudge te herkennen en ook het doel van de maatregel is overduidelijk. Een non-transparante nudge is een nudge waarbij het voor de burger niet duidelijk is wat het doel van de nudge is of welke methode wordt gebruikt om dit doel te behalen. Een voorbeeld van een non-transparante nudge is bijvoorbeeld *subliminal messaging* in televisieprogramma's of reclameboodschappen. Bij deze beïnvloedingstechniek worden frames met bijvoorbeeld een afbeelding van een product in een televisie-uitzending geplaatst. Deze zijn zo kort in beeld dat ze niet bewust waarneembaar zijn, maar dat ze wel invloed hebben op de kijker (Gazzaniga, Irvy & Mangun, 2002, p. 665). Als de kijker niet van tevoren is gewaarschuwd, is deze nudge ondetecteerbaar. Aan het onderscheid tussen transparante en non-transparante nudges worden verder geen impliciete normatieve consequenties verbonden, al gaat het er wel van uit dat de mate van transparantie iets zegt over het ethisch gehalte van een nudge. Het model kan dienen om manipulatieve (onethische) nudges te herkennen, maar het al dan niet manipulatieve karakter verschilt over het algemeen per casus.

Transparant zijn over nudging kan, kortom, op verschillende manieren: van zeer vrijblijvend (Thaler & Sunstein en Rawls' publicity principle) tot bijzonder strikt (Hausman & Welch,

met de idee dat alle nudges letterlijk gepubliceerd dienen te worden). Alle hiergenoemde criteria zijn in bijlage III vertaald in één of meerdere Q-sort-kaartjes om te dienen als handvat bij het in beeld brengen van de visie van de respondent op transparantie. Ook type interference transparency (Bovens, 2009), door de auteur zelf als onethisch bestempeld, is vertaald naar een kaartje. Doordat het principe de overheid vrij veel handelingsruimte toekent¹⁶ is het mogelijk een aantrekkelijk criterium voor beleidsmakers die nudges ontwikkelen.

3.1.2.2 *Autonomie als keuzevrijheid: kan en mag de overheid helpen met kiezen?*

Het tweede kernthema – autonomie als keuzevrijheid (hierna: autonomie)¹⁷ - in het nudgedebat richt zich op de vraag in hoeverre de overheid zich mag bemoeien met de levens(keuzes) van individuele burgers. In het debat rondom autonomie en nudges lijkt men onder autonomie vooral keuzevrijheid te verstaan¹⁸. Ook in dit deel van het debat richten auteurs zich vooral op het libertarian paternalism. De argumenten in deze paragraaf hebben dan ook een sterk politieke ondertoon: zij richten zich vaak wel specifiek op nudging, maar zouden in feite ook geïnterpreteerd kunnen worden als argumenten tegen paternalistisch beleid in zijn algemeenheid (Schlag, 2010). De meeste argumenten centreren zich rond twee vragen: in hoeverre *kan* en in hoeverre *mag* een overheid burgers helpen met het maken van een keuze? Hiervoor worden zowel praktisch-ethische als theoretisch-ethische argumenten opgeworpen¹⁹.

3.1.2.2a *In hoeverre kan de overheid burgers helpen met kiezen?*

Een praktisch argument is dat het voor een overheid simpelweg onmogelijk is beleid te produceren dat in lijn is met de doelen van individuele burgers.²⁰ Doelen van burgers zouden hiervoor veel te individueel en persoonlijk zijn (White, 2010). Wat voor een buitenstaander op een vreemde keuze kan lijken, kan in werkelijkheid gebaseerd zijn op een weloverwogen,

¹⁶ De kabinetsreactie op de adviesrapporten van de Rli, WRR en RMO die in 2014 verscheen (zie: EZ, 2014), zou volgens dit principe voldoende aan transparantie bieden.

¹⁷ Afgeleid van het Griekse woord *autonomia*, dat ‘eigen wetten opleggend’ betekend.

¹⁸ Er bestaat een zeer uitgebreid filosofisch debat over de betekenis en de waarde van autonomie. Op de vraag wanneer een individu autonoom is zal in dit onderzoek niet nader worden ingegaan. Omdat de literatuur omtrent nudging en autonomie zich vooral op keuzevrijheid richt, wordt autonomie hier geïnterpreteerd als de vrijheid om zelf te kiezen, zonder dat een overheid deze keuze probeert te beïnvloeden.

¹⁹ Met praktisch-ethisch wordt bedoeld dat nudges worden beoordeeld op grond van een praktisch feit met normatieve consequenties. Voorbeeld: nudging is ethisch onwenselijk omdat de overheid niet in staat is de doelen van burgers te kennen en dus geen beleid in lijn met deze doelen kan maken. Met theoretisch-ethisch wordt bedoeld dat nudging wordt beoordeeld op grond van een abstract concept. Voorbeeld: nudging is ethisch onwenselijk omdat een overheid de keuzevrijheid en hiermee de autonomie van burgers inperkt.

²⁰ Ter herinnering: een van kernpunten van het libertarian paternalism is dat nudging burgers helpt bij het behalen van hun doelen.

vaststaand doel. Als niet aan elke burger individueel gevraagd zou worden waarom hij of zij bepaalde doelen nastreeft is het onmogelijk om te bepalen of een doel een bewuste keuze is of niet. Dit maakt het onmogelijk beleid te formuleren waarvan het met zekerheid mogelijk is om te zeggen dat het burgers helpt. Een buitenstaander beoordeelt gedrag van een ander immers altijd vanuit zijn eigen referentiepunt. Omdat de kans te groot is dat paternalistisch beleid wordt geformuleerd op basis van *aannames over* in plaats van *kennis van* doelen is het volgens onder andere White (2010) onverstandig met dergelijk beleid bezig te zijn.

Een genuanceerdere versie van dit argument is de idee dat het mogelijk is om nudges te maken die burgers helpen bij het behalen van hun doel, maar dat het niet altijd mogelijk is om te garanderen dat er niet ook burgers zijn die door de nudge van doel veranderen (Bovens 2009). Van de zes te onderscheiden typen doelen die een nudge kan hebben,²¹ hebben de meesten inderdaad als doel beleid te implementeren dat in lijn ligt met de doelen van de burger. Nudges die achteloosheid en zelfzuchtigheid tegengaan kunnen er echter juist voor zorgen dat de doelen van burgers veranderen. Thaler & Sunstein (2009) noemen een –volgens hen ethisch verantwoord – voorbeeld van een nudge die er voor zorgt dat burgers meer sparen voor hun pensioen. Veel werknemers stellen aan het begin van hun loopbaan de hoogte van hun pensioenafdracht vast. Als zij vervolgens salarisverhoging krijgen, verhogen zij doorgaans niet ook de afdracht. De nudge behelst onder andere het aanpassen van de standaardoptie. Aan het eind van het jaar ontvangen genugde werknemers een loonstrook met daarop een verhoogde pensioenafdracht en de vraag of zij hiermee akkoord gaan in plaats van een loonstrook met de ‘oude’ pensioenafdracht met daarbij de vraag of zij deze willen verhogen. De nudge heeft tot gevolg dat meer werknemers akkoord gaan met de hogere pensioenafdracht. Volgens Thaler & Sunstein zijn dit mensen die normaal niet voldoende zouden sparen voor hun pensioen, maar dit nu wel doen (Thaler & Sunstein, 2009, pp. 114 – 119). Volgens Bovens (2009) is het feit dat burgers in gaan op een nudge die zorgt dat ze meer bijdragen aan een pensioenfonds nog geen teken dat hier ook echt hun voorkeur ligt. Het zou kunnen dat de nudge burgers op het idee brengt meer te sparen, terwijl zij zonder nudge niet op dit idee gekomen zouden zijn. Verder is het kiezen van de hoogte van een pensioenafdracht een momentopname. Een burger met veranderlijke voorkeuren kan in zijn besluiteloosheid door een nudge overtuigd worden meer te sparen voor zijn pensioen, maar kan daarna weer van voorkeur wisselen. Er dient dus, kortom, kritisch te worden gekeken naar uitspraken over doelen van burgers: helpt een nudge wel altijd de burger, of kan deze er ook voor zorgen dat de burger van voorkeur verandert?

²¹ Het opheffen van onwetendheid, daadloosheid, akrasia, zelfzuchtigheid en teerhartigheid en het ondervangen van achteloosheid, zie pagina 22 van deze scriptie.

Een ander praktisch bezwaar tegen nudging is de kans dat zogeheten *unlearning* optreedt. Dit is het verschijnsel dat burgers het vermogen kwijtraken zelf lastige beslissingen te nemen doordat ze er aan wennen dat de overheid hen wel de goede kant uit stuurt (WRR, 2014, p. 67). Een nudge die er voor zorgt dat burgers meer sparen voor hun pensioen zou er voor kunnen zorgen dat burgers op dit soort belangrijke beslissingen niet bewust reflecteren maar simpelweg altijd de standaardoptie kiezen, los van de voor- en nadelen die deze voor hen biedt. De WRR (2014) erkent dat dit zogeheten *unlearning* een mogelijk gevolg van nudging is. In *Met Kennis van Gedrag Beleid Maken* benadrukt zij echter dat nudging vaak plaatsvindt op terreinen waar burgers in beginsel al verzuimden (goed) na te denken over hun beslissingen. Daarnaast zitten er in het geval van grote, complexe beslissingen vaak jaren tussen het besluit en de te leren les (p. 67). Bovendien gaat het in veel gevallen over eenmalige keuzes of keuzes die men maar zelden maakt, zoals bijvoorbeeld de keuze voor een hypotheek. Juist bij deze grote, complexe beslissingen zijn de gevolgen van een onverstandige of foute keuze zeer groot. Dit zijn belangrijke nadelen van keuzevrijheid die moeten worden afgewogen tegen de voordelen van het tegengaan van *unlearning*, als dit al optreedt. *Unlearning* lijkt een theoretisch bezwaar, waarvan per casus moet worden bekeken of het (a.) daadwerkelijk optreedt en of het (b.) wel echt problematisch is als dit gebeurt (P. Jonkers, persoonlijke communicatie, 20 april 2015).

3.1.2.2b In hoeverre mag de overheid burgers helpen met kiezen?

Naast de hierboven omschreven praktisch-ethische bezwaren tegen het libertarian paternalism zijn er ook theoretisch-ethische bezwaren tegen dit concept en nudging in zijn algemeenheid. Theoretisch-ethische bezwaren tegen het libertarian paternalism bestaan over een zeer breed spectrum: van complete afwijzing tot lichte aanpassing.

Zo staat White (2010) compleet afwijzend tegenover nudging. Hij stelt dat elke vorm van beïnvloeding die de keuze van mensen zou kunnen veranderen anders dan door de keuzemogelijkheden zelf de waardigheid van burgers niet respecteert. White (2010) haalt Kant aan als hij schrijft dat een burger die de mogelijkheid heeft om rationeel tot een keuze te komen altijd op deze manier benaderd moet worden. Elke andere manier van keuzes beïnvloeden tast de autonomie van de burger en bovenal deze waardigheid aan: de overheid zou haar burgers door ze te nudgen als het ware niet serieus nemen. Een burger mag alleen verleid worden tot kiezen doordat de opties hem of haar, los van hoe ze gepresenteerd worden, aanspreken. De keuze tussen gezond en ongezond voedsel in de schoolkantine mag alleen worden beïnvloed door de voor- en nadelen van gezond en ongezond voedsel zelf, niet omdat gezond voedsel aantrekkelijker wordt gepresenteerd dan ongezond voedsel.

Ook kritisch-democraten zien nudging als een onwenselijk concept. Niet in de eerste plaats omdat het de waardigheid en autonomie van burgers aantast maar omdat het botst met de conceptie van burgerschap die zij uitdragen (Leggett, 2014). Zij pleiten voor kritisch en actief burgerschap, waarbij burgers actief betrokken worden in beleid. Hiervoor is het essentieel dat burgers in staat zijn te reflecteren op beleid. Om dit mogelijk te maken moeten beleidsmaatregelen dus ook duidelijk zichtbaar zijn. Verder zou een overheid, om kritisch denken te bevorderen, rationaliteit onder burgers moeten stimuleren in plaats van inspelen op irrationaliteit. Nudging is vanuit deze visie alleen geoorloofd als burgers hierdoor tot participeren worden aangezet. Voorbeeld hiervan is een experiment door Goldstein et al. (2008) waarin werd onderzocht of met nudging de opkomst tijdens verkiezingen kon worden verhoogd. In het experiment werd participanten gevraagd of zij van plan waren te gaan stemmen in de aankomende verkiezingen of om hun grootste obstakel om te gaan stemmen te omschrijven en aan te geven hoe zij dit zouden omzeilen. Dit experiment ging uit van het principe dat burgers eerder geneigd zijn tot actie over te gaan, als hen gevraagd wordt expliciet aan te geven of ze bijvoorbeeld al dan niet willen gaan stemmen. Hiermee wordt ingespeeld op onderbewuste mechanismen waarbij het uiteindelijke resultaat is dat burgers bewust participeren in het democratisch proces.

Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich bijvoorbeeld de WRR (2014). Zij ziet geen normatieve bezwaren tegen nudging mits de overheid voldoende transparant is, ‘de gebruikelijke rechtstatelijke aspecten worden meegewogen’ (p. 99) en het geen controversiële kwesties²² betreft. Nudges die controversiële onderwerpen betrekking hebben vereisen ‘zekerheid van expliciete steun van een zeer ruime meerderheid van de bevolking’, aldus de Raad (p.68). In alle andere gevallen moeten burgers de kans krijgen om zelf een rationeel afgewogen beslissing te maken. Het betreft immers keuzes die ‘direct raken aan het eigen lichaam en de identiteit’ (p.68). Zónder expliciete steun zou de overheid ten onrechte interveniëren in de kern van het zijn van burgers. Met dit criterium voor ethische nudges sluit de Raad aan bij de bestaande uitgangspunten voor overheidscommunicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst waarin staat dat ‘De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag niet de werking van onafhankelijke media bemoeilijken’ (RVD, 2004, p. 15).

²² De WRR noemt onder andere nudges op het gebied van orgaandonatie en schoolkeuze als ‘grote keuzes die direct raken aan het eigen lichaam en de eigen identiteit’ (WRR, 2014, p. 68). De WRR heeft deze grens bewust niet verder gedefinieerd. In de adviesaanvraag is immers wel gevaagd om grenzen en ethische afwegingen rondom nudging te definiëren maar niet om specifieke thema’s en issues uit te werken (P. Jonkers, persoonlijke communicatie, 20 april 2015).

De vraag in hoeverre een overheid burgers mag helpen met het maken van keuzes is uiteraard bij uitstek een ideologische en daarmee politieke vraag. Waar de ene beweging pleit voor zo weinig mogelijk overheids‘bemoeienis’ pleit de ander juist voor een overheid die ‘voor haar burgers zorgt’. Opvallenderwijs zijn vanuit beide visies argumenten voor en tegen nudging te vinden.

Zo kunnen nudges leiden tot meer bemoeienis met de kleine details van het leven van burgers, maar liggen er ook kansen voor het terugdringen van overheidsbemoeienis. Nudges kunnen immers (in theorie) in de plaats van bindende wetten en regels worden gebruikt om zo de autonomie van burgers te vergroten. Ook hebben ze de potentie het aantal instrumenten die nodig zijn om de naleving hiervan te controleren te verminderen (WRR, 2014, p. 73, Wells, 2010).²³ Hoewel dit in eerste instantie een positie lijkt te zijn waarin liberale politieke partijen en denkers zich zouden kunnen vinden, komt er vanuit de liberale hoek ook kritiek op nudging. Libertariërs en neo-liberalen zien nudging als een ‘stiekeme’ methode van de staat om haar wil op te leggen aan burgers. Door de ratio te omzeilen kan een overheid burgers zonder weerstand daar krijgen waar zij ze wil hebben (Legett, 2014). Een tweede politiek argument, juist afkomstig uit de meer etatistische²⁴ hoek van het politieke spectrum is de idee dat nudges ongelijkheid in de hand zouden werken. Opt-outs zijn immers alleen toegankelijk voor diegenen met de capaciteiten ze te herkennen (door Thaler & Sunstein *sophisticated choosers* genoemd, 2009, p. 244).

Concluderend kent het nudgedebat over autonomie twee richtingen. Ten eerste gaat het debat over het doel van nudges. Nudges zouden burgers bijvoorbeeld alleen mogen aanzetten tot zelf nadenken of zouden vrijheid moeten stimuleren door dwingende wet en regelgeving te vervangen. Ten tweede gaat het over de inhoud van de maatregel. Deze zou bijvoorbeeld geen betrekking op een controversieel onderwerp mogen hebben en zou in verhouding moeten staan tot het beroep op de autonomie dat de nudge doet. Binnen deze twee richtingen komen twee typen argumenten voor: praktisch-ethische en theoretisch-ethische. Praktisch ethische argumenten betreffen een praktische beperking met normatieve consequenties. Theoretisch-ethische argumenten bekijken nudging niet vanuit een praktisch, maar vanuit een theoretisch

²³ In een verdiepend interview naar aanleiding van het rapport gaf een van de respondenten het voorbeeld van een weg, waar de overheid op twee manieren de snelheidslimiet zou kunnen handhaven. Enerzijds zou de overheid borden kunnen plaatsen, snelheidscontroles houden en andere handhavingsmaatregelen kunnen nemen. Anderzijds zou zij ook de inrichting van de weg aan kunnen passen waardoor burgers zich automatisch aan de gestelde limiet houden. Het eerste omvat een omvangrijk pakket aan doorlopende maatregelen, terwijl het tweede een eenmalige aanpassing in de inrichting van de weg vraagt. Op deze manier bemoeit de overheid zich letterlijk minder met het gedrag van de burger (P. Jonkers, persoonlijke communicatie, 20 april 2015).

²⁴ Etatisme (*statism*) is het idee dat de staat (tot op zekere hoogte) sociaal en/of economisch beleid moet controleren.

of ideologisch perspectief. In bijlage III is te lezen hoe deze twee richtingen zijn vertaald in Q-sort-kaartjes.

3.1.3 *Het nut van een nudgedebat*

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al gesteld reageren de meeste normatieve argumenten tegen nudging op het libertarian paternalism van Thaler & Sunstein (2009). In *Nudge* presenteren zij het idee van een nudge alsof het nauw verbonden is met deze normatieve theorie. Hoofdstuk 2 laat echter zien dat het ook mogelijk is om te nudgen met een ander doel, en dat zich in de politieke definitie van Thaler & Sunstein (2009) een redelijk politiek-neutrale maatregel verschuilt die zich ook laat inzetten om niet-libertair paternalistisch beleid te realiseren.

Naast bovenstaande auteurs zijn er ook academici die nudging en (met name) het autonomie-debat dat eraan kleeft los van elkaar zien. Hoewel onder andere Thaler & Sunstein (2009) nudging presenteren als een vrijheids-bevorderend alternatief voor dwingende wet- en regelgeving (p. 14) zijn de voorbeelden die zij hebben opgenomen in het boek voorbeelden van praktische implementaties van fundamentele keuzes die zijn gemaakt vóórdat beleidsmakers besloten een nudge in te zetten (Schlag, 2010). Aan de keuze scholieren door middel van een nudge aan te zetten tot gezond eten gaat de beslissing vooraf dat de overheid zich überhaupt bezig gaat houden met wat schoolkantines aanbieden. De beslissing die daadwerkelijk de autonomie van burgers beïnvloed, vindt plaats vóórdat men besluit hiervoor een nudge te gebruiken. Of de maatregel die deze keuze implementeert vervolgens wel of niet de vorm van een nudge krijgt, heeft verder geen grote invloed op de autonomie. Een nudge is, aldus Schlag (2010), niets meer dan een efficiëntere manier om beleid te implementeren en zou bovendien ook niets meer moeten zijn dan dat. Het debat dat zich nu op nudging richt zou zich volgens deze redenering beter op de beleidsonderwerpen waarop nudging wordt toegepast kunnen richten. In het specifieke geval van Nederland valt bovendien te dat er voldoende rechtsstatelijke principes en internationale wet- en regelgeving bestaat die burgers, mits nageleefd, bescherming biedt tegen onethische nudges.²⁵ Deze stellen immers grenzen aan de macht die de overheid over burgers kan uitoefenen (WRR, 2014, p. 66).

In het empirisch deel van dit onderzoek kan de vraag of een nudge een implementatietool of een politieke maatregel is worden getoetst door te identificeren wáár keuze om een nudge te ontwerpen wordt gemaakt. Komt deze vanuit de politiek, of bedenkt een beleidsmaker zelf dat een nudge de meest effectieve manier van beleid maken is?

²⁵ Zie voor een uitgebreide uitwerking van een aantal van deze criteria paragraaf 3.2.

3.2 Algemene evaluatiecriteria voor beleid

Uiteraard zijn beleidsevaluatie en de daarbij horende criteria voor goed beleid geen zaken die met het actuele nudgedebat zijn komen aanwaaien. Zolang er vormen van bestuur bestaan wordt hun beleid al normatief beoordeeld. Als startpunt voor de beoordeling van beleid identificeert Van den Heuvel (2012) vier zogeheten ‘waardedomeinen’ (p. 172-173): vier ‘brillen’ of invalshoeken vanuit welke beleid te beoordelen is. *Organisatiebeginselen* beoordelen beleid vanuit het oogpunt van de organisatie die het beleid voortbrengt. Deze verwacht dat het doeltreffend en zo effectief mogelijk is: dat met zo weinig mogelijk middelen een zo hoog mogelijk rendement wordt behaald of een vooraf vastgesteld rendement wordt behaald met zo weinig mogelijk middelen. *Democratiebeginselen* worden gebruikt om het democratisch karakter van beleid te beoordelen. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het draagvlak, de mogelijkheid tot inspraak van burgers of de inachtneming van rechten van minderheden. *Rechtsstaatbeginselen* vragen van beleid dat het aan rechtsstatelijke beginselen voldoet. Belangrijk hierin is volgens Van den Heuvel (2012) het legaliteitsbeginsel, dat zegt dat beleid op een wet is gebaseerd. Hiermee wordt gegarandeerd dat beleid uiteindelijk altijd in lijn is met de kaders van het wetgevende orgaan (in het geval van Nederland is de Tweede Kamer als gekozen volksvertegenwoordiging op nationaal niveau het belangrijkste wetgevende orgaan). *Integriteitsbeginselen* stellen normatieve eisen aan de manier waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Zo mag beleid geen uiting zijn van machtsmisbruik of andersoortige ambtelijke misstappen en moet het op een open en te verantwoorden manier tot stand zijn gekomen.

Van den Heuvel (2012) stelt dat deze domeinen (logischerwijs) niet los van elkaar bestaan, maar dat beleid tegelijkertijd aan criteria uit alle vier de domeinen moet voldoen (p.173). Binnen deze domeinen vallen een aantal specifiekere gangbare criteria (Van den Heuvel, 2012, p. 166-167), welke in *tabel 1* schematisch zijn weergegeven. Deze criteria zijn deels opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kunnen binnen één of meerdere van de bovengenoemde domeinen vallen. Ook bij de kaartjes die in de Q-sort in dit onderzoek worden gebruikt, zal opvallen dat sommige kaartjes een criterium toetsen dat vanuit meerdere domeinen belangrijk is.

<i>Principe</i>	<i>Toelichting</i>
Objectiviteit	Beleid moet ‘vrij zijn van sympathieën en antipathieën’ (Van den Heuvel, p. 166), open voor kritiek en vrij van vooroordelen zijn.
Evenwichtigheid	Een besluit moet een evenwichtige en eerlijke afweging zijn tussen belangen.
Zorgvuldigheid	Een besluit moet op een zorgvuldige manier tot stand zijn gekomen. Dat houdt bijvoorbeeld in dat er degelijk vooronderzoek gedaan is, de nodige experts zijn geraadpleegd, dat betrokkenen gehoord zijn en dat betrokkenen op tijd op de hoogte zijn gesteld.
Rechtszekerheid	Beleid mag niet met terugwerkende kracht de rechtspositie van betrokkenen verslechteren. Een belastingverhoging mag bijvoorbeeld niet met terugwerkende kracht over het afgelopen jaar worden ingevoerd. Bovendien moet de rechtspositie van de burger helder zijn.
Vertrouwensbeginsel	Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid afspraken nakomt, en dat er op een consistente manier beleid wordt gevoerd in het belang van de burger.
Fair play	Bestuurders moeten onpartijdig zijn en hun eigen belangen geen voorrang geven in besluitvorming.
Gelijkheidsbeginsel	Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Dit betekent dat discriminatie in beleid op welke grond dan ook verboden is.
Motiveringsbeginsel	Beleid moet worden bijgegaan door een motivering, waaraan Awb bepaalde inhoudelijke eisen stelt.
Détournement de pouvoir (vrij vertaald uit het Frans: machtsverdraaiing)	Een beleidsmaker mag zich niet buiten zijn bevoegdheden begeven: hij of zij dient zich te houden aan de door de wet gestelde kaders.
Verbod van willekeur	Beleid moet tot stand komen op basis van een redelijke afweging van belangen. Bestuurders mogen dus niet blind voor één optie kiezen.

Tabel 1: beginselen voor de totstandkoming en de inhoud van beleid als geïdentificeerd door Van den Heuvel (2012, p. 166-167).

Vanzelfsprekend zijn deze beginselen, en dan met name die opgenomen in de Awb, net zo goed van toepassing op nudging als op iedere andere beleidsmaatregel. Deze beginselen hebben met elkaar gemeen dat ze, in tegenstelling tot het ethische debat dat bestaat omtrent nudges, verweven zijn met de praktijk. De principes die Van den Heuvel (2012) aanhaalt komen veelal niet uit een wetenschappelijk debat, maar worden in de praktijk gebruikt om de kwaliteit van beleid te beoordelen. Opname in de Awb en andere toetsingskaders zoals het Integraal Afwegingskader (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012) maakt dat ze wettelijk toetsbaar zijn en dat beleidsmakers kunnen worden afgerekend op niet-naleving.

Zoals in bijlage III te lezen is zijn niet alle door Van den Heuvel (2012) gestelde principes uit dit hoofdstuk geoperationaliseerd. Het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en de idee

van *détournement de pouvoir* zijn niet geoperationaliseerd omdat het hier zaken betreft die bij wet verboden danwel verplicht zijn. Hierom is het waarschijnlijk dat beleidsmakers zich er sowieso aan houden. Als zij dit niet zouden doen is een interview bovendien niet het middel om dit aan het licht te brengen. Hiermee hebben alleen de principes die naar verwachting ook daadwerkelijk toetsbaar zijn en niet wettelijk verplicht hun weg gevonden naar het empirisch deel van dit onderzoek. In sommige gevallen komt het voor dat meerdere principes door hetzelfde kaartje worden getoetst. Er is in alle gevallen naar een concrete formulering gezocht: niet simpelweg de omschrijving die Van den Heuvel (2012) er aan geeft, maar een praktische vertaling hiervan. Doordat de voorwaarden die verschillende principes aan beleid stellen overlappen toetst één kaartje soms aspecten van meerdere principes.

3.3 De beweegruimte van de beleidsmaker bij het ontwerp van nudges

De beleidsmaker is, net als de burger, een beperkt rationeel mens. Ook zijn of haar handelen wordt niet alleen bepaald door de ratio: aannames, vooroordelen en heuristics spelen hierin een wellicht minstens even belangrijke rol (Norman & Delfin, 2012). In een situatie van beperkte informatie kunnen dergelijke mechanismen gaten opvullen die door deze beperkte informatie bestaan (Tversky & Kahneman, 1974). Als een beleidsmaker bijvoorbeeld wordt gevraagd om een nudge te ontwerpen die in lijn is met de wensen van alle burgers die beïnvloed worden door de nudge, is het irreal te verwachten dat de beleidsmaker ook daadwerkelijk van elke burger weet wat zijn of haar wensen en doelen zijn. Het is waarschijnlijker dat de beleidsmaker zich baseert op een vermoeden van wat de wensen en doelen van genudgde burgers zijn, al dan niet gebaseerd op vooronderzoek. Als zich in de omgeving van deze beleidsmaker bijvoorbeeld veel mensen bevinden die willen stoppen met roken, zou dit de beleidsmaker het idee kunnen geven dat er een algemene wens onder burgers bestaat te stoppen met roken. Dit zou echter evengoed alleen voor mensen in zijn omgeving kunnen gelden. alleen specifiek voor de mensen in zijn omgeving geldt.

De context waarin beleidsmakers zich bevinden beïnvloedt op meer manieren het beleid dat zij voeren: nieuw beleid wordt zelden op een blanco vel ontworpen (Lindblom, 1959, Davis, Dempster & Wildavsky, 1966). Bestaand beleid vormt hierin om twee redenen een leidend referentiekader. Ten eerste is het voor beleidsmakers (wederom als gevolg van onder meer de beperkte rationaliteit) lastig compleet buiten bestaande kaders om te redeneren. Zo worden begrotingen zelden tot nooit in een (bij wijze van spreken) lege Excel-sheet opgesteld (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966), maar neemt men de huidige begroting als uitgangspunt en doet van daaruit aanpassingen. Hoewel het politieke landschap voortdurend in verandering is, laat beleid hierdoor altijd een zekere mate van lineariteit zien (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966, Jones & Baumgartner, 2012). Vertaald naar nudging zou dit bijvoorbeeld tot gevolg

hebben dat de idee dat een nudge in het verlengde van de doelen van burgers moet liggen alleen kan worden toegepast als het doel van de burger in lijn is met of niet te ver afwijkt van de bestaande beleidslijn. Een doel dat haaks op het huidige beleid staat zal niet snel ineens worden uitgewerkt in een nudge.

Ook de organisationele context waarin een beleidsmaker zich bevindt, vormt en beperkt zijn of haar referentiekader. Binnen elke organisatie bestaan bepaalde routines, regels, waarden en gewoonten die het gedrag van de actoren binnen een organisatie (in het geval van dit onderzoek dus beleidsmakers) vormgeven, samen organisationele logica genoemd (Thornton & Ocasio, 2008). Deze organisationele logica wordt deels beïnvloed door de individuen binnen een organisatie, maar met name door de taken die een organisatie heeft uit te voeren en de middelen daarvoor tot haar beschikking heeft (Allison & Zelikow, 1999, p.177). Zo zal een beleidsmaker die voor de afdeling infrastructuur van een gemeente werkt het probleem van een gevaarlijke oversteekplaats wellicht proberen op te lossen door een aanpassing aan de onveilige straat te maken, terwijl een bezorgde basisschoolleerling er waarschijnlijk voor kiest om schoolkinderen op de gevaren van oversteken te wijzen.

De eerder omschreven irrationaliteit van beleidsmakers heeft tot gevolg dat organisationele logica een grote invloed heeft op het handelen van de beleidsmaker. Als burgers gevoelig zijn voor standaardopties, zijn beleidsmakers dat als vanzelfsprekend ook. Het handelen van een individuele beleidsmaker wordt waarschijnlijk sterker beïnvloed door de logica van de organisatie en de context waarin deze organisatie zich bevindt dan de eigen rationaliteit van de beleidsmaker (Weiss & Ilgen, 1986, March & Olsen, 1975).

Voor sommigen is de beperkte rationaliteit van de beleidsmaker reden om paternalistisch beleid af te keuren. Paternalisme impliceert dat beleidsmakers in staat zijn te weten wat het beste is voor burgers. Critici stellen daarentegen dat het waarschijnlijker is dat beleid gebaseerd wordt op bijvoorbeeld de optie die het dichtst bij bestaand beleid ligt of de persoonlijke voorkeuren van beleidsmakers (Whitman & Rizzo, 2007, Glaeser, 2006). Na het lezen van het voorgaande deel van deze paragraaf lijkt dit ook zeer aannemelijk. Conly (2013) stelt echter dat deze beleidsmakers op afstand staan van de keuzes die burgers maken. Hierdoor zijn zij ook minder gevoelig voor de prikkels die er voor zorgen dat burgers op het moment van kiezen worden afgeleid van hun eigenlijke doelen (p. 119, 124). Verder stelt zij dat de irrationaliteit van beleidsmakers van toepassing is op elk beleid dat gemaakt wordt: niet alleen op paternalistische maatregelen, maar ook op beleid dat de veiligheid van burgers moet garanderen en hun grondrechten moet waarborgen. Hoewel fouten als gevolg van beperkte rationaliteit zondermeer schadelijk zijn, is een situatie waarin af en toe verkeerd

beleid wordt geproduceerd volgens Conly (2013) absoluut te prefereren boven een situatie waarin burgers aan hun lot worden overgelaten (p. 115).

Naast de organisatie waarin beleid uiteindelijk daadwerkelijk geproduceerd wordt, begrenzen belanghebbenden de mogelijkheden tot veranderen van beleid. Het invoeren van beleid creëert automatisch belangengroepen voor wie het beleid een bepaalde waarde heeft. Bij beleidsverandering leveren deze belangengroepen zogeheten negatieve feedback: zij doen wat in hun macht ligt om de beleidsverandering tegen te houden (Pierson, 2001). Zo verzette de Europese tabakslobby zich in 2013 tegen een voorstel van de Europese Unie dat tabaksfabrikanten zou verplichten 75% van de oppervlakte van een sigarettapakje te bedrukken met waarschuwingen over de gevaren van roken. De lobby wist dit omlaag te brengen naar 65% (BNR, 2013).

Uiteraard kunnen de hier omschreven beperkingen in de rationaliteit en het handelen van beleidsmakers als een beperking worden geïnterpreteerd. Hierbij moet echter niet worden vergeten dat het - naast een door bovenstaande praktische omstandigheden ingegeven onvermijdbaarheid - ook de *taak* van beleidsmakers is om binnen bestaande kaders te redeneren. In Nederland ligt de wetgevende (en daarmee kaderstellende macht) bij de volksvertegenwoordiging. Het is aan beleidsmakers om beleid te produceren dat binnen deze kaders past. Bovendien, zo heeft het deel van dit hoofdstuk over algemene criteria voor goed beleid laten zien, zijn de beperkingen die aan beleidsmakers worden opgelegd door hun omgeving er ook om kernwaarden als legitimiteit en rechtsstatelijkheid te borgen.

Dat wil echter niet zeggen dat het werk van beleidsmakers vrij is van afwegingen. Ook aan de keuze voor een beleidsmiddel zitten (al dan niet normatieve) afwegingen (Yeung, 2012, Stone, p. 314-315²⁶). Zo is bijvoorbeeld de keuze voor het efficiëntste middel al afhankelijk van de definitie van efficiënt die de betreffende beleidsmaker hanteert.

²⁶ In het vierde deel van haar werk *Policy Paradox* (2012) laat Stone zien hoe objectief lijkende feiten vrijwel altijd een subjectieve dimensie hebben doordat ze worden omgeven door woorden. Op de hier genoemde pagina's geeft zij een voorbeeld uit een debat over het al dan niet legaliseren van casino's in de staat Massachusetts. Hierin frameden voorstanders van legalisering de extra belastinginkomsten die dit op zou leveren voor de staat als winst voor de staat, terwijl hetzelfde cijfer door tegenstanders werd geïnterpreteerd als financieel verlies voor burgers.

Ter afsluiting

Dit hoofdstuk en hoofdstuk 2 geven een overzicht van de verschillende normatieve theorieën die in het empirisch deel van het onderzoek getoetst zullen gaan worden. Het laat bestaande algemene afwegingskaders zien, maar ook theorieën die zich specifiek op nudging richten. Het normatieve debat is onder te verdelen in een drietal kernthema's:

- *De balans tussen verschillende belangen* (hoofdstuk 2). Bovens (2009) laat zien dat nudging verschillende belangen kan dienen. Gedrag kan gecorrigeerd worden om het belang van de individuele burger te dienen, maar ook om het algemeen belang te borgen. Bovens (2009) presenteert deze verschillende belangen zonder daaraan een waardeoordeel te verbinden. De keuze voor het te dienen belang is echter wel degelijk een normatieve afweging. Paragraaf 3.1 laat bovendien zien dat ook het belang van de eigen organisatie gediend kan worden, maar ook de belangen van netwerkpartijen of andere belangengroepen.
- *Transparantie* (hoofdstuk 3). Ethici hebben verschillende antwoorden op de vraag in hoeverre een overheid aan haar burgers kenbaar moet maken dat zij nudges gebruikt. Het antwoord dat zij op deze vraag vinden verschilt: standaarden lopen van volledige transparantie op het niveau van de individuele maatregel tot het publicity principle van Rawls (1993), waarbij beleidsmakers handelen volgens de idee dat wat zij doen in principe verantwoord zou moeten kunnen worden.
- *Autonomie* (hoofdstuk 3). De grenzen aan de invloed die de overheid hierop mag uitoefenen (al dan niet door middel van nudging) liggen volgens elke auteur op een andere plek. De een suggereert bijvoorbeeld voorzichtigheid geboden is bij maatregelen over controversiële onderwerpen (WRR, 2014) terwijl een ander stelt dat nudging alleen mag worden ingezet om burgers aan te zetten tot het nemen van bewustere beslissingen (Leggett, 2014).

Paragraaf 3.1 sluit af met de vraag of een nudge per definitie een politiek karakter heeft, of dat deze een op zichzelf politiek neutrale implementatietool kan zijn (Schlag, 2010). Het antwoord op deze vraag heeft consequenties voor de manier waarop over nudging gedebatteerd moet worden. Veel vragen die in het debat worden gesteld gaan namelijk in op de politieke afwegingen omtrent nudging. Stel dat een nudge inderdaad een politiek neutrale maatregel zou zijn, dan zou men deze vragen dus 'op de verkeerde plek' stellen.

Naast deze nudgespecifieke kernthema's bestaan er algemene criteria voor goed beleid. Ook voordat nudging zijn entree maakte in de Nederlandse publieke sector werd er uiteraard nagedacht over wat beleid – al dan niet op normatief vlak – goed beleid maakt. Hieruit is een

brede set aan criteria ontstaan waar ook de nudge als beleidsmaatregel niet aan ontkomt. Aan de academische discussie over deze vier kernthema's zal het empirisch deel van dit onderzoek het perspectief van de nudges-ontwerpde beleidsmaker toevoegen.

Het hoofdstuk sluit af met een schets van de context waarin de in hoofdstuk twee en het overige deel van hoofdstuk drie omschreven theorieën moeten worden toegepast: een context die geen vacuüm van rationaliteit is, maar een die wordt beïnvloed door allerlei belangengroepen en wordt bevolkt door beleidsmakers die deels aan dezelfde irrationaliteit blootliggen als 'reguliere' burgers. Bovendien beïnvloedt bestaand beleid de handelingsvrijheid van deze beleidsmakers. Het volgende deel van dit onderzoek zal laten zien of, en hoe, de werelden van praktijk en normatieve theorie bij elkaar komen in het ontwerp van nudges.

Al met al zijn in dit theoretisch kader **vier kernthema's** met betrekking tot nudging naar voren gekomen:

1. De balans tussen verschillende belangen
2. Transparantie
3. Autonomie
4. Algemene criteria voor goed beleid

In *bijlage III* valt te lezen hoe de theorieën die onder deze kernthema's vallen en de algemene criteria voor goed beleid geoperationaliseerd zijn, zodat ze getoetst kunnen worden in het empirisch deel.

4.

Methode

Het doel van het empirisch gedeelte van dit onderzoek is inzichtelijk te maken welke afwegingen meespelen bij beleidsmakers die zich bezighouden met het ontwerpen van nudges. Uitdaging hierbij is een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de afwegingen van deze beleidsmakers. Dit wordt gedaan door hen te laten reflecteren op de inzichten en stellingen uit het theoretisch kader en ze daarnaast de ruimte te geven zelf met toevoegingen te komen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de gebruikte methodieken en de afwegingen op het gebied van validiteit van het onderzoek en de generaliseerbaarheid van de resultaten die daarbij horen.

4.1 Gebruikte methodieken: Q-sort in semigestructureerde interviews

Dataverzameling gebeurt in dit onderzoek primair in interviews. Onderdeel van deze interviews is een Q-sort, welke in paragraaf 4.1.2 zal worden toegelicht.

4.1.1 Semigestructureerde interviews

Met elke respondent is een semigestructureerd interview afgenomen aan de hand van de in *Bijlage V* opgenomen topic list. Er is bewust gekozen voor een semigestructureerd interview omdat de praktijk waarin de respondenten zich bevinden onderling nogal verschilt. Een semigestructureerd interview geeft de zekerheid dat een aantal zaken in ieder geval besproken zullen worden, maar laat tegelijkertijd ruimte open om het verloop van het gesprek aan te passen aan de antwoorden en situatie van de respondent.

In het interviewgedeelte voorafgaande aan het Q-sortonderdeel van het gesprek is gevraagd naar de rol van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid bij de betreffende organisatie en de rol die de respondent hierin speelt. Dit om inzichtelijk te maken wat het referentiekader van de respondent is bij het sorteren van de kaartjes, en om tot voorbeelden te komen van nudges waar de respondent zich mee bezig heeft gehouden. Deze voorbeelden kunnen in de Q-sort gebruikt worden ter verduidelijking van de vragen.

De Q-sort werd gevolgd door een interview waarin wordt ingegaan op het verklaren van de keuzes van de respondent, voor zover dit nog niet tijdens het sorteren gebeurde. Hiervoor zijn

in de topic list in *Bijlage IV* een aantal specifieke vragen opgenomen. Er moet worden voorkomen dat informatie die niet in de Q-sortkaartjes is opgenomen, over het hoofd wordt gezien. Hierom is het belangrijk in het verdiepende interview te vragen of respondenten dingen gemist hebben.

Het interview en de Q-sort samen duurden gemiddeld ongeveer een uur.

4.1.2 De Q-sortmethode

Q-sort, een interviewvorm afkomstig uit de psychologie, houdt in dat van respondenten wordt gevraagd om uit een set kaartjes met (in dit geval) mogelijke overwegingen bij nudging (het Q-sample) een selectie te maken van de overwegingen die zij terugzien in hun werk. Vervolgens wordt aan hen gevraagd deze selectie te sorteren naar belang. Zo ontstaat een lijst met overwegingen, gerangschikt op relevantie (Hilden, 1954), waarbij een lagere weging een grotere relevantie aangeeft. Een criterium dat de weging 1 krijgt is bijvoorbeeld het zwaarst meewegend, terwijl een weging van 10 aangeeft dat de afweging niet erg zwaar meetelt. Door de kleine sample kan een individuele sortering het gemiddelde sterk beïnvloeden. De gemiddelden zijn dus een grove indicatie en dienen om een algemeen beeld te schetsen.

Het gebruik van de Q-sortmethode voorkomt dat respondenten ‘onjuiste’ antwoorden geven of dat er zaken onbesproken blijven. In een regulier interview bepaalt de interviewer immers welke waarden worden besproken. In een Q-sort met een goed samengesteld Q-sample staat het de respondent vrij om zelf tot een volledig beeld van zijn of haar waarden te komen (De Graaf & Van Exel, 2009). Zeker omdat in dit onderzoek het vermoeden bestaat dat beleidsmakers zelf wellicht geen duidelijk totaaloverzicht hebben van de waarden die meespelen in hun werk (zij zijn waarschijnlijk niet met alle afwegingen even bewust bezig) kan een Q-sort de respondent helpen waarden te ordenen en hierin prioriteit aan te brengen. De begrippen op de Q-sortkaartjes bieden hen hierbij handvatten. In dit specifieke onderzoek is de Q-sortmethode tevens een manier om beleidsmakers rechtstreeks te laten reflecteren op begrippen uit het theoretisch kader.

Hoewel de Q-sort ook in een survey zou kunnen worden toegepast, wordt in dit onderzoek om twee redenen gekozen voor interviews:

- *Samplegrootte*: nudging is op het moment nog in opkomst in Nederland. De verwachting is dat het aantal beleidsmakers dat zich met nudging bezig houdt nog beperkt is. Dit betekent automatisch ook dat de maximumgrootte van het sample niet dermate hoog ligt, dat een survey uit praktische overwegingen noodzakelijk is.

- *Inhoudelijke verdieping en kwaliteit:* een interview maakt het mogelijk gericht door te vragen naar de uitkomsten van de Q-sort en eventuele onduidelijkheden bij de respondent ter plekke weg te nemen. Doordat de sample vrij klein (13 respondenten) is, is er geen ruimte voor statistische correctie van de resultaten. Interviews zorgen er voor dat de data zo zuiver mogelijk zijn.

In twee gevallen is met meerdere personen binnen één organisatie gepraat. In dit geval hebben deze respondenten samen één set kaartjes besproken en gesorteerd. Hier is voor gekozen omdat de reflectie op de Q-sort voor het onderzoek interessanter is dan een groter aantal sorteringen – een groot aantal sorteringen is alleen interessant als het aantal dermate groot is dat er statistische analyse op toe te passen is. Eerst elke respondent een afzonderlijke sortering laten maken en daarna hierover in discussie gaan, had waarschijnlijk meer tijd gekost dan beschikbaar was voor de gesprekken. Hierom is het totaal aantal Q-sorts elf. Bij drie respondenten (in twee interviews) is de Q-sort niet afgemaakt: in één geval was er geen tijd voor de sortering, in één geval was er te weinig tijd om alle kaartjes te behandelen. Het totaal aantal volledig behandelde stapels kaartjes is dus tien, het aantal gewogen Q-sorts negen. Van elk kaartje is een gemiddelde weging berekend op basis van het aantal respondenten dat het betreffende kaartje niet alleen *geselecteerd* maar ook *gewogen* heeft²⁷. Sommige respondenten hebben er namelijk voor gekozen niet alle geselecteerde criteria van een weging te voorzien.

4.1.3 Inhoud van de Q-sortkaartjes en interviewvragen

In *Bijlage II* is een overzicht van de gebruikte kaartjes opgenomen. *Bijlage III* laat zien hoe de theorie uit de hoofdstukken 2 en 3 zijn geoperationaliseerd. De tekst uit het theoretisch kader die niet rechtstreeks in vragen of kaartjes is verwerkt, dient ter identificatie van nudge-praktijken en als context bij de normatieve theorieën uit hoofdstuk drie. Er is in alle gevallen naar een concrete formulering gezocht: niet simpelweg de omschrijving die de auteur van een bepaald principe er aan geeft, maar een praktische vertaling hiervan. Er zijn dus weinig termen op de kaartjes te vinden die rechtstreeks zijn overgenomen uit de literatuur. In totaal zijn in dit onderzoek 21 kaartjes gebruikt.

Verder zal opvallen dat op de kaartjes het woord ‘nudge’ is vervangen door het woord ‘maatregel’. Dit is om twee redenen van belang. Ten eerste: mogelijk roept het woord ‘nudge’ bij respondenten allerlei associaties op met het in hoofdstuk 2 en 3 omschreven debat. Door het vervangen van dit woord wordt de kans dat respondenten geen eigen antwoorden geven en

²⁷ $\frac{(\text{weging resp.1} + \text{weging resp.2} + \text{weging resp.3} + \dots)}{\text{totaal aantal wegingen}} = \text{gemiddelde weging}$

wetenschappelijk debat gaan citeren. Daarnaast wordt de term ‘nudge’ niet door alle onderzochte organisaties gebezigd. Zij spreken bijvoorbeeld van het gebruik van gedragswetenschappelijke kennis. Het vervangen van de term voorkomt, met andere woorden, vervreemding bij respondenten.

4.2 Respondenten (steekproefkader)

4.2.1 Selectiecriteria

Voor de selectie van de respondenten (beleidsmakers bij Nederlandse (semi-) overheidsorganisaties) zijn vijf overwegingen van belang:

- Respondenten die werkzaam zijn bij zowel de nationale als lokale overheden zorgen ervoor dat voor een zeer breed scala aan nudges criteria kunnen worden geformuleerd.
- Er wordt gekozen voor casussen die volgens de op pagina 19 en 20 genoemde werkdefinitie nudges bevatten. Dat betekent dat ook beleidsmakers die maatregelen ontwerpen die zichzelf niet als nudge classificeren maar die wel onder de werkdefinitie vallen mogelijke respondenten zijn. Een andere mogelijkheid zou het selecteren van beleidsmakers die zelf zeggen aan nudging te doen zijn. Er zijn echter legio voorbeelden van maatregelen die door beleidsmakers worden gelabeld als nudge, maar hier volgens wetenschappelijke definities niet aan voldoen (Sellinger & Whyte, 2011).
- Het is voor het onderzoek interessant om beleidsmakers te spreken die zich op dit moment met nudges bezig houden, maar ook zij die de intentie hebben dit te gaan doen en bijvoorbeeld in een team zitten dat de mogelijkheden onderzoekt. Bij het onderzoeken van de mogelijkheden van nudging spelen immers soortgelijke afwegingen een rol als in de ontwerpfase.
- De respondenten worden geworven uit (semi)publieke organisaties. Een publieke organisatie is een organisatie die volledig binnen de Nederlandse overheid staat, zoals een ministerie of een gemeente. Een semipublieke organisatie is een orgaan dat op afstand van de overheid staat, maar wel in meer of mindere mate onderdeel uitmaakt of onder de verantwoordelijkheid valt van een ministerie (Schillemans, 2007, p.31).
- De respondenten worden geselecteerd uit in Nederland opererende (semi) overheidsorganisaties. Dit is uit praktische overwegingen, ingegeven door budget- en tijdsbeperkingen.

4.2.2 Identificatie en werving

De respondenten zijn volgens de in paragraaf 4.2.1 omschreven criteria op twee verschillende manieren gevonden en geworven:

- Via documenten en websites van de rijksoverheid zijn organisaties geïdentificeerd die zich (mogelijk) bezig houden met nudging. Naar aanleiding van deze resultaten is via zoekmachines en LinkedIn gezocht naar de relevante personen binnen de geïdentificeerde organisaties. Deze zijn vervolgens per e-mail of InMail²⁸ gevraagd om een korte afspraak te maken voor een interview. De berichten die hiervoor werden gebruikt gaven een kort overzicht van de insteek van het onderzoek en gingen in op de specifieke kenmerken van de aangeschreven organisatie en/of de rol van de betreffende persoon hierin.
- Aan het eind van elk interview is respondenten gevraagd of zij eventueel andere relevante mogelijke respondenten konden noemen. Deze zijn vervolgens via e-mail benaderd voor een afspraak.

Dit heeft geleid tot een sample met in totaal dertien respondenten²⁹ die zijn werkzaam in drie verschillende typen organisaties: ministeries, semipublieke organisaties opererend op rijksniveau (bijvoorbeeld toezichhouders en adviesorganen) en gemeenten

Tabel 3 geeft een overzicht van de verdeling van de respondenten over deze typen organisaties.

<i>Type organisatie</i>	<i>Aantal respondenten</i>
Ministerie	7
Semipublieke organisatie op rijksniveau	5
Gemeente	1
Totaal	13

Tabel 2: typen organisaties waarin respondenten zich bevinden en aantal respondenten binnen het betreffende type.

4.3 Analyse en rapportage

De interviews leveren per geïnterviewde beleidsmaker twee vormen van data op, te weten een gesorteerde en gewogen set Q-sortkaartjes en een opgenomen, verdiepend interview.

Per interview zullen de door de respondent gekozen Q-sortkaartjes worden weergegeven in een tabel. Deze tabel bevat ook de toelichting die de respondent bij elk kaartje heeft gegeven.

²⁸ Een berichtenservice van de netwerkwebsite LinkedIn.

²⁹ En twee expertinterviews.

Overige delen van de verdiepende interviews die van belang zijn voor het onderzoek zullen worden getranscribeerd en gecodeerd. In *Bijlage V* is het codeerschema opgenomen.

Omdat respondenten vaak met slechts een klein aantal anderen binnen hun organisatie op dit onderwerp werkzaam zijn en het in verband met momenteel nog lopende normatieve discussies binnen organisaties en daarbuiten is er voor gekozen om in dit onderzoek niet naar specifieke organisaties te verwijzen.³⁰ Waar relevant worden details als het type organisatie en het veld waar de organisatie opereert gegeven. Dit gebeurt echter niet op zo een manier dat te herleiden is om welke specifieke organisatie het gaat.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Het gebruik van de hierboven omschreven methodiek brengt een aantal beperkingen met zich mee op het gebied van zowel interne als externe validiteit.

4.4.1 Interne validiteit

Belangrijkste valkuil als het gaat om interne validiteit zijn de Q-sortkaartjes. Deze zouden door respondenten anders kunnen worden geïnterpreteerd dan bedoeld in de theorie waaruit ze afkomstig zijn, wat ertoe zou kunnen leiden dat een respondent het kaartje foutief sorteert. Bovendien biedt een Q-sortkaartje niet de ruimte voor nuance en onderbouwing die een academische paper wel te bieden heeft. Doordat de respondent de criteria echter in het bijzijn van de onderzoeker sorteert, is er tijdens het sorteren de kans om de criteria toe te lichten. Daarnaast geeft de respondent een toelichting op zijn of haar sortering, wat de onderzoeker een tweede mogelijkheid geeft om een foutieve interpretatie te herkennen. Verder is de tekst op de kaartjes zo laagdrempelig mogelijk geformuleerd om verwarring over de betekenis ervan te voorkomen.

4.4.2 Externe validiteit

Ook kaderen de kaartjes het denken van respondenten. Het risico bestaat dat de respondent belangrijke afwegingen die niet op de kaartjes staan over het hoofd ziet. Hoewel er gedurende het hele interview de gelegenheid is afwegingen die niet op de kaartjes genoemd worden te opperen, kan het zijn dat de respondent door de veelheid aan afwegingen op de kaartjes geneigd is te zeggen dat alle belangrijke afwegingen genoemd zijn. Dit betekent dat de onderzoeker, naast expliciet vragen of er nog afwegingen missen, extra alert moet zijn op antwoorden die suggereren dat er afwegingen onbenoemd zijn gebleven.

³⁰ Een lijst met de naam van elke respondent en de organisatie waarin zij werkzaam zijn is inzichtelijk voor de eerste en tweede lezer van deze scriptie. In de tekst wordt met respondentnummers (Rxx) naar respondenten verwezen.

In dit onderzoek is bewust gekozen voor respondenten die werkzaam zijn in zeer diverse organisaties. Dit heeft twee gevolgen voor de validiteit van het onderzoek. Ten eerste kunnen de onderlinge verschillen tot gevolg hebben dat het niet altijd mogelijk is voor respondenten om de vragen en Q-sort op dezelfde manier te benaderen. Hierom is er bij de rapportage van de resultaten aandacht voor deze diversiteit op de punten waar deze de uitkomsten van de Q-sort en het interview waarschijnlijk beïnvloed heeft. Ten tweede kan de diversiteit onder respondenten tot gevolg hebben dat er geen representatief beeld ontstaat van de afweging bij het gebruik van nudges in verschillende organisaties, doordat over het algemeen slechts één respondent per organisatie wordt gesproken. Het risico bestaat dat hiermee niet de visie van de organisatie in kaart wordt gebracht, maar de visie van een aantal personen. De teams waarin de respondenten zich bevinden, bestaan echter over het algemeen uit een laag aantal leden (4 of minder).

Zoals gezegd is het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid bij veel Nederlandse overheidsinstanties nog betrekkelijk nieuw. Dit zorgt er, samen met de beperkte onderzoekstijd, voor dat het aantal respondenten beperkt is. De uitkomsten van dit onderzoek zijn naar alle waarschijnlijkheid hypothesevormend: de sample is te klein om een algemene conclusie te kunnen vormen over de afwegingen van Nederlandse beleidsmakers bij het inzetten van nudges, maar levert een theoretisch generaliseerbare hypothese op over de afwegingen die in Nederland spelen bij het inzetten van nudges. Woorden als ‘verband’ en ‘relatie’ duiden in het resultaatdeel van dit onderzoek dan ook expliciet *niet* op de aanwezigheid van verbanden en relaties die blijken uit een statistische analyse.

De resultaten van het onderzoek zijn waarschijnlijk met name van toepassing op de situatie in Nederland. Zoals de WRR (2014) suggereert³¹, zijn de normatieve afwegingen omtrent nudging zeer afhankelijk van de politieke context waarin maatregelen worden ontworpen (p. 65). In een land met een ander politiek klimaat en een andere overheid zullen soortgelijke interviews waarschijnlijk een ander resultaat opleveren.

³¹ Zoals in de inleiding genoemd stelt de WRR op pagina 65 van haar rapport dat het ethisch normkader dat Thaler & Sunstein (2009) hanteren met name relevant is voor het politieke klimaat in de Verenigde Staten, waar er anders over de relatie tussen individuen en de overheid wordt gedacht.

II

...in uitvoering

Van wat *moet* naar wat *kan*



5.

Resultaten

‘lets wat niet doeltreffend is moet je gewoon niet doen’

Na uitgebreid in te zijn gegaan op de theoretische aspecten van nudging is het nu tijd voor de stap naar de praktijk. Aan de hand van de in hoofdstuk 4 opgezette methode is met beleidsmakers gereflecteerd op de vier kernthema's uit de hoofdstukken 2 en 3: de balans tussen verschillende belangen, transparantie, autonomie en algemene criteria voor goed beleid. Het hoofdstuk begint met een omschrijving van de respondenten voor de nodige context bij de resultaten. Daarna wordt aan de hand van de deelvraag *‘Waar baseert de beleidsmaker zijn overwegingen bij het ontwerp van nudges op?’* (paragraaf 5.2) een beeld geschetst van de context waarin de beleidsmaker tot zijn of haar afwegingen komt. Aan de hand van de deelvraag *‘Welke overwegingen maken beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges?’* (paragraaf 5.3) worden vervolgens de afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges in kaart gebracht. In het eerste deel van deze paragraaf worden de resultaten uit de Q-sort weergegeven. De verschillende tabellen laten zien welke criteria respondenten veel en weinig selecteerden en welke zij een hoge, lage of gemiddelde prioriteit toekenden. Hiermee ontstaat niet alleen een beeld van de visie van respondenten op individuele criteria, maar ook een beeld van de verhouding tussen de vier kernthema's. Respondenten lijken drie van de vier thema's ongeveer even belangrijk te vinden (de balans tussen verschillende belangen, transparantie en autonomie). Afwegingen omtrent autonomie worden minder vaak geselecteerd en krijgen minder hoge prioriteit, waarmee het thema minder belangrijk lijkt. Hieraan worden in het tweede deel van de paragraaf aanvullingen van respondenten toegevoegd.

5.1 De respondenten

Nudging lijkt ook in Nederland mode. Verschillende respondenten spraken van een ‘hype’ en gaven aan dat bijeenkomsten over nudging steeds drukker bezocht worden en dat de aandacht die het onderwerp binnen hun organisaties krijgt sterk toeneemt.

Het vinden van nudgende beleidsmakers in Nederland is in het ene geval lastiger dan het andere. Een simpele zoekopdracht als ‘Behavioral Insights Team Ministerie’ leverde een klein aantal LinkedIn-profielen op. Afgezien van de namen die hieruit voortkwamen, zitten nudges-ontwerpde beleidsmakers wat meer ‘verstopt’: het grootste deel van de respondenten is via-via benaderd. Behavioral Insights Teams of andere eenheden die zich met nudging bezig houden, hebben over het algemeen geen eigen website en staan in veel gevallen niet op de website van de organisatie waarvan zij onderdeel zijn.

Beleidsmakers die bezig zijn met nudging op rijksniveau zijn in Nederland verenigd in het Behavioural Insights Netwerk Nederland (BINN). In dit netwerk komen zij eens per maand bijeen om *best practices* uit te wisselen en lezingen bij te wonen. Het doel van dit netwerk is het bevorderen van de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid binnen de overheid. Hoewel de meeste respondenten dus lid zijn van hetzelfde netwerk is de manier waarop zij gedragswetenschappelijke inzichten toepassen verre van identiek te noemen.

Uit de interviews bleek een onderscheid te bestaan tussen respondenten die experimenten uitvoeren en respondenten die bezig zijn met het ontwerpen van concrete maatregelen (zie tabel 3). Respondenten die experimenten uitvoeren, doen dit om de mogelijkheden die gedragswetenschappelijke inzichten de betreffende organisatie te bieden heeft in kaart te brengen. Dit gebeurt in alle gevallen in speciaal daarvoor opgezette teams. Bij andere organisaties worden gedragswetenschappelijke inzichten al concreet toegepast in beleid. Ook in deze organisaties wordt geëxperimenteerd, maar deze experimenten hebben als doel een daadwerkelijke interventie te ontwikkelen en implementeren. Soms ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij speciale teams, soms is de verantwoordelijkheid ondergebracht bij een afdeling met een adviesfunctie op het gebied van beleid in zijn algemeenheid.

Belangrijk om op te merken is dat geen van de respondenten zich exclusief met nudging bezig houdt. Zij zoeken niet exclusief naar nudges, maar onderzoeken alle manieren waarop gedragswetenschappelijke kennis *in zijn algemeenheid* beleid beter kan maken. Het ontwerpen van een nudge is hierbij slechts één van vele opties.

Van de onderzochte organisaties hebben één ministerie en twee semipublieke organisaties een louter adviserende taak op het gebied van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid. Zij passen geen gedragswetenschappelijke inzichten toe in eigen maatregelen maar staan anderen bij in het ontwerp hiervan.

<i>Organisatie</i>	<i>Experimenteert</i>	<i>Produceert concrete maatregelen</i>	<i>Adviseert</i>
Ministerie I	x		
Ministerie II	x	x	
Ministerie III	x		
Ministerie IV	x	x	
Ministerie V	x		
Ministerie VI			x
Gemeente I		x	
Semipublieke organisatie I	x	x	
Semipublieke organisatie II	x	x	
Semipublieke organisatie III			x
Semipublieke organisatie IV	x		x

Tabel 3: hoe gedragswetenschappelijke kennis wordt toegepast in de organisaties van respondenten uit dit onderzoek.

5.2 Waar baseert de beleidsmaker zijn overwegingen bij het ontwerp van nudges op?

Uit de interviews die bij de hierboven weergegeven organisaties zijn uitgevoerd, komen vier duidelijk aanwijsbare factoren naar voren die de afwegingen van beleidsmakers beïnvloeden. Ten eerste bepaalt de functie van beleidsmakers hoeveel invloed zij hebben op de maatregelen die zij ontwerpen en de manier waarop gedragswetenschappelijke kennis in de organisatie wordt toegepast. In één van de onderzochte organisaties werkt een respondent bijvoorbeeld volledig vraaggestuurd. Andere afdelingen binnen de organisatie (en in het geval van deze respondent ook daarbuiten) leggen een vraag neer bij de respondent waardoor hij of zij zich in het ontwerpproces vooral te voegen heeft van de indiener (R06). Een derde respondent gaf aan ook vraaggestuurd te werken, maar wel een mandaat van de algemene directie te hebben voor de experimentele aanpak die hij of zij hanteerde (R09). Dit gaf hem of haar weinig controle over het onderwerp van de maatregel, maar wel meer controle over de manier waarop de maatregel tot stand kwam.

Ten tweede spelen organisatiebelangen – zowel van de eigen als van andere organisaties – een rol (zie ook paragraaf 5.3.1.1). Zoals een respondent aangaf ‘*de wereld is in ieder geval niet zo dat er alleen maar verkiezingen zijn en dan.... Er zit nog een hele hoop tussen*’ (R05). Hoewel het algemeen belang en het belang van de individuele burger een hogere prioriteit krijgen dan organisatiebelangen, gebeurt het dienen van deze belangen wel veelal in samenspraak met andere organisaties. Dit gebeurt om twee redenen: ‘*voor je draagvlak, maar ook als je afhankelijk bent van de actoren voor het slagen van je beleid*’ (R06).

Daarnaast beïnvloedt de politiek de afwegingen van de beleidsmaker. In hoeverre maatregelen de autonomie van burgers mogen beïnvloeden, of ze al dan niet betrekking mogen hebben op een controversieel onderwerp: als de politiek op dit vlak een besluit neemt voegt de beleidsmaker zich daar logischerwijs naar. Of, zoals een respondent het verwoordde: ‘*als de democratie heeft besloten: hier moet iets aan gedaan worden, dan moet je daar iets mee*’ (R06). Het is waarschijnlijk dat dit de reden is dat met name afwegingen met betrekking tot de autonomie van burgers door minder respondenten werden geselecteerd. Het politieke karakter van beleid zorgt ervoor dat maatregelen nooit vanuit een objectief oogpunt ontworpen worden. Een maatregel benadeelt of bevoordeelt altijd bepaalde groepen mensen. Objectiviteit werd hierbij wel vaak aangedragen als streven: binnen door de politiek gestelde kaders probeert men zo objectief mogelijk beleid te maken.

Het vierde (veel) terugkerende onderwerp in interviews was twee adviesrapporten: Met Kennis van Gedrag Beleid Maken (WRR, 2014) en De verleiding weerstaan: Grenzen aan Beïnvloeding van Gedrag door de Overheid (RMO, 2014). In zes interviews kwam het RMO-rapport terug, in zeven werd het WRR-rapport genoemd. Over het RMO-rapport leken de meningen van respondenten verdeeld. Voor sommigen is het rapport een compleet afwegingskader bij het ontwerp van maatregelen die in de ‘ethische gevarezone’ (R06) komen. Nudges of andere maatregelen die zich op een terrein lijken te begeven dat om ethische redenen gevoelig ligt worden in sommige organisaties naast het rapport gelegd om te zorgen dat de maatregel te verantwoorden blijft. Andere respondenten gaven juist aan weliswaar waardering te hebben voor het rapport, maar er in de praktijk weinig mee te kunnen. Volgens verschillende respondenten zijn de afwegingen in het rapport vooral aan de politiek (R07), gaat het om afwegingen die sowieso spelen bij het maken van beleid - of er nu gedragswetenschappelijke inzichten worden gebruikt of niet – (R05) en overschat het rapport de kracht van nudges (R10). Volgens de respondent die dit laatste aangaf (R10) zijn autonomievragen rondom

nudging minder belangrijk dan het rapport van de RMO doet vermoeden. De kans is klein dat een nudge burgers beïnvloedt die écht een ander doel nastreven dan het doel van de maatregel.

Het WRR-rapport werd door de respondenten die het rapport noemden aangeduid met termen als *'het meest zwaarwegend'* (R07). Respondenten konden zich met name vinden in passages die bestaande standaarden voor beleid en rechtsstatelijke normen en waarden aanhaalden als voldoende waarborging van het ethisch gehalte van nudges (in tegenstelling tot het opwerpen van allerlei nieuwe normatieve standaarden speciaal toegespitst op gedragswetenschappelijke inzichten in beleid) (R05, R07, R11). In de volgende paragraaf zal blijken dat de waardering voor deze twee rapporten in zekere zin illustratief is voor de afwegingen die respondenten maken. Respondenten lijken zich vooral te kunnen vinden in een aantal algemene criteria voor goed beleid (die dus niet afkomstig zijn uit het nudgespecifieke debat). Naarmate criteria specifiek en normatiever worden, ontstaat een gemêleerder beeld.

5.3 Welke afwegingen maken beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges?

In de afweging in de hoofdstukken 2 en 3 van dit onderzoek is een viertal kernthema's³² te onderscheiden (zie ook pagina 45). Deze zijn getoetst in de Q-sort, waarvan de uitkomsten in tabel 4 (pagina 60) zijn weergegeven. Paragraaf 5.3.1 begint met een algemeen beeld van de uitkomsten van de sortering aan de hand van deze tabel. Deze worden vervolgens in meer detail besproken aan de hand van de vier kernthema's uit hoofdstuk 2 en 3. Respondenten hadden daarnaast een drietal aanvullingen op deze kernthema's: tijd, efficiëntie en het gemak waarmee een experiment is uit te voeren met een zekerheid van positief resultaat als extra afwegingen. Deze zullen in paragraaf 5.3.2 uiteen worden gezet.

³² De balans tussen verschillende belangen, transparantie, autonomie en algemene criteria voor goed beleid.

5.3.1 De vier kernthema's: afwegingen uit de Q-sort

<i> criterium</i>	<i> Kernthema</i>	<i> Speelt mee</i>	<i> Aantal wegingen</i>	<i> Gemiddelde prioritering³³</i>
Doeltreffendheid	Algemene criteria	10	9	Hoog (2.78)
Coherentie	Algemene criteria	10	8	Gemiddeld (4.38)
Uitgebreid vooronderzoek	Algemene criteria	9	7	Gemiddeld (4.14)
Publicity principle	Transparantie	9	7	Gemiddeld (4.71)
Algemeen belang	Balans tussen belangen	8	7	Gemiddeld (3.71)
Belangen van betrokkenen	Balans tussen belangen	8	6	Gemiddeld (5.17)
Wensen van betrokken organisaties	Balans tussen belangen	6	3	Gemiddeld (5.33)
Geen keuzemogelijkheden afsluiten	Autonomie	6	4	Laag (6.75)
Het belang van de getroffen burger	Balans tussen belangen	5	5	Hoog (2.4)
Balans tussen het effect van de maatregel en de aantasting van de autonomie	Autonomie	5	4	Gemiddeld (4.25)
Belang van de eigen organisatie	Balans tussen belangen	5	5	Gemiddeld (5.8)
Objectiviteit	Algemene criteria	4	3	Hoog (2)
Goedkoop	Algemene criteria	4	4	Hoog (3.25)
De maatregel helpt burgers bij het behalen van hun doel	Autonomie	4	4	Gemiddeld (3.4)
Opt-out met lage kosten	Autonomie	4	4	Gemiddeld (6.5)
Principle token interference transparency	Transparantie	4	4	Laag (7.75)
Geen controversiële onderwerpen	Transparantie	3	1	Gemiddeld (4)
Type interference transparency	Transparantie	2	2	Gemiddeld (5)
De maatregel moet de burger aanzetten tot zelf nadenken	Autonomie	2	1	Gemiddeld (6)
Een burger moet achteraf door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft gehad	Transparantie	1	1	Laag (13)
Een burger moet weten dat hij of zij met de maatregel te maken heeft	Transparantie	-	-	-

Tabel 4: totaal aantal selecties van alle criteria uit de Q-sort inclusief gemiddelde prioritering (weging) en het aantal keer dat de criteria gewogen zijn, gesorteerd op het aantal selecties. Een lagere weging betekent een hogere plek in de Q-sort en dus een zwaarder wegende afweging.

Tabel 4 laat zien hoe veel respondenten een criterium selecteerden en welke weging zij gemiddeld aan een criterium toekenden. Een lagere gemiddelde weging betekent dat respondenten een criterium een hogere prioriteit gaven ten opzichte van andere criteria.

³³ Op basis van een gemiddelde van 10 geselecteerde kaartjes per Q-sortering is een gemiddelde weging tussen de 1 en 3.33 aangemerkt als hoge prioritering, een gemiddelde weging tussen de 3.33 en 6.66 als gemiddelde prioritering en een gemiddelde weging van 6.66 of hoger als laag.

Dit gezegd hebbende vallen in tabel 4 een aantal dingen op. Alle belangen die een maatregel zou kunnen dienen, worden door in ieder geval een paar respondenten als afweging genoemd. Hierbij worden het algemeen belang en het belang van andere organisaties die bij een maatregel betrokken zijn aanwijsbaar vaker geselecteerd ten opzichte van andere belangen. Opvallend is daarin dat het belang van de getroffen burger áls het wordt geselecteerd een hogere prioriteit krijgt dan andere belangen.

Verder vinden respondenten transparantie een belangrijk thema. Zij selecteren immers op één na allemaal het publicity principle als afweging. Ze zijn echter wel eensgezind over de vorm die deze transparantie moet hebben. Alle standaarden die andere vormen van transparantie voorschrijven vallen vrijwel altijd buiten de selectie.

Autonomie-gerelateerde criteria worden minder vaak geselecteerd dan criteria uit de andere drie kernthema's. Het niet afsluiten van keuzemogelijkheden komt het vaakst als criterium naar voren. Dit criterium krijgt echter wel een zeer lage prioriteit.

In vergelijking met andere thema's worden algemene criteria voor goed beleid bovengemiddeld vaak geselecteerd door respondenten. Bovendien krijgen zij een hoge prioriteit in verhouding met criteria uit andere thema's: van de vier criteria die een hoge prioriteit hebben gekregen zijn er drie afkomstig uit dit kernthema. In de volgende paragrafen worden alle vier de thema's uitgebreider onder de loep genomen.

5.3.1.1 Kernthema 1: de balans tussen verschillende belangen

<i> criterium</i>	<i> Speelt mee</i>	<i> Aantal wegingen</i>	<i> Gemiddelde prioritering</i>
Algemeen belang	8	7	Gemiddeld (3.71)
Belangen van betrokkenen	8	6	Gemiddeld (5.17)
Wensen van betrokken organisaties	6	3	Gemiddeld (5.33)
Het belang van de getroffen burger	5	5	Hoog (2.4)
Belang van de eigen organisatie	5	5	Gemiddeld (5.8)

Tabel 5: totaal aantal selecties van alle criteria die het meenemen van een bepaald belang toetsen³⁴, inclusief gemiddelde prioritering (weging) en het aantal keer dat de criteria gewogen zijn, gesorteerd op het aantal selecties.

Tabel 5 laat de vijf criteria zien die samen de verschillende belangen vertegenwoordigen waartussen een beleidsmaker balanceert bij het ontwerpen van een maatregel. Een maatregel kan een algemeen (maatschappelijk) belang dienen, maar kan ook een individuele burger helpen bij het behalen van zijn of haar doel. Daarnaast kunnen belangen van de eigen of andere organisaties een rol spelen in het ontwerpproces van een maatregel. Met acht selecties lijkt het idee dat de maatregel het algemeen belang moet dienen en dat het belang van betrokken organisaties moet worden meegenomen het vaakst mee te spelen.

Uit de interviews leek sprake van een verband³⁵ tussen het terrein waarop de organisatie werkzaam is en de keuze voor danwel het algemeen belang, danwel het belang van de door de maatregel beïnvloede burger (een onderscheid gemaakt door Bovens (2009) en belangrijk in onder andere Thaler & Sunstein, (2009). Respondenten die afkomstig zijn uit organisaties die actief zijn op het gebied van consumentenbelangen en gezondheidsbevordering selecteerden allen het belang van de getroffen³⁶ burger. Respondenten uit organisaties met andere taken selecteerden doorgaans het algemeen belang.

³⁴ Het criterium ‘de maatregel is het resultaat van (uitgebreid) vooronderzoek naar de belangen van alle betrokkenen’ heeft ook betrekking op het dienen van een bepaald belang. Vrijwel alle respondenten gaven echter aan dat er vooronderzoek moest worden gedaan naar méér dan alleen belangen van betrokkenen. Hierom is het criterium ondergebracht bij de algemene criteria voor goed beleid (paragraaf 5.3.1d).

³⁵ Ter herinnering: woorden als ‘verband’ en ‘relatie’ duiden in dit hoofdstuk expliciet *niet* op de aanwezigheid van verbanden en relaties die blijken uit een statistische analyse. De sample is te klein om deze op significantie te kunnen beoordelen. Dergelijke termen zijn hiermee hypothesestellend.

³⁶ Op deze formulering kwam van verscheidene respondenten de kritiek dat deze te negatief zou zijn.

Respondenten die werkzaam zijn bij een organisatie die sterk afhankelijk is van derden voor de uitvoering van haar beleid (omdat bijvoorbeeld partners uit het veld worden betrokken bij toezicht (R02) namen allen de belangen van derden mee in hun sortering. Dit gebeurt niet alleen omdat maatregelen van dergelijke organisaties om een breed draagvlak vragen om succesvol geïmplementeerd te kunnen worden, maar ook omdat het de kwaliteit van de maatregel ten goede kan komen:

‘Wat we ook hebben gedaan is geprobeerd [een bepaalde manier van communiceren met burgers] te laten landen. Zodat je een soort lijn krijgt in hoe je als ketenpartners de burger benadert. En niet dat wij de burger op een bepaalde manier aanspreken en dat dat door een zorginstelling anders wordt gedaan. Dat lijkt me ook nogal verwarrend voor een burger eigenlijk (R08).

Het meenemen van het belang van andere organisaties werd genoemd als een *must* voor een geslaagde implementatie: *‘je moet eerst de belangenorganisaties ook gewoon meekrijgen. En dat zij daar ook in willen investeren. Je moet wel’ (R04).*

Het belang van de eigen organisatie werd door vijf respondenten geselecteerd. Hoewel zij bijna allemaal aangaven dat dit een belang is dat eigenlijk niet mee zou moeten spelen, zeiden zij tegelijkertijd er niet omheen te kunnen:

‘Je hebt natuurlijk een minister en een kabinet, en die hebben ambities. Die willen ook daadkracht tonen, en die zijn verkozen. Ik heb [het criterium] nu helemaal onderaan gezet, maar ik denk wel dat hij in de praktijk een stukje hoger staat. Dus het is altijd balanceren tussen: wat wil je als kabinet, als organisatie, en waar zitten burgers ook op te wachten?’ (R09).

Een andere manier waarop het organisatiebelang een rol kan spelen bij het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid is kostenbeheersing. Een goedwerkende nudge die er bijvoorbeeld voor zorgt dat er minder budget hoeft te worden vrijgemaakt voor handhaving kan een besparing opleveren (R02).

Ten opzichte van andere belangen worden het algemeen belang en het belang van betrokkenen het meest geselecteerd. Het meenemen van de belangen van andere organisaties is vaak geen normatieve keuze maar een pragmatische: maatregelen hebben draagvlak of de medewerking van derden nodig om succesvol te zijn. Verder valt op dat het belang van de genudgede burger als het wordt geselecteerd een hogere prioriteit krijgt dan welk ander belang dan ook.

5.3.1.2 Kernthema 2: transparantiecriteriën

<i>Criterium</i>	<i>Speelt mee</i>	<i>Aantal wegingen</i>	<i>Gemiddelde prioritering</i>
Publicity principle	9	7	Gemiddeld (4.71)
Principle token transparency	4	4	Laag (7.75)
Type interference transparency	2	2	Gemiddeld (5)
Een burger moet achteraf door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft gehad	1	1	Laag (13)
Een burger moet weten dat hij of zij met de maatregel te maken heeft	-	-	-

Tabel 6: totaal aantal selecties van alle criteria die een transparantiecriterium toetsen, inclusief gemiddelde prioritering (weging) en het aantal keer dat de criteria gewogen zijn, gesorteerd op het aantal selecties.

Tabel 6 geeft de transparantie-gerelateerde criteria weer. Criteria uit dit deel van het academisch debat hebben betrekking op de vraag in hoeverre en op welke manier burgers op de hoogte moeten worden gebracht van het feit dat ze bijvoorbeeld genudged worden. De tabel laat zien dat het publicity principle (Thaler & Sunstein, 2009, Rawls, 1993) als transparantiecriterium door bijna alle respondenten werd geselecteerd. Dit criterium werd tevens het hoogst geprioriteerd. In de overige transparantiecriteriën konden beduidend minder respondenten zich vinden: het eerstvolgende criterium werd vier keer geselecteerd.

Hiervoor werden verschillende argumenten genoemd. Ten eerst gaven respondenten aan dat volledige transparantie zoals voorgesteld door bijvoorbeeld Hausman & Welch (2010) de werkzaamheid van de maatregel zou kunnen aantasten:

‘Dan werkt de beïnvloedingstechniek niet, want mensen willen vaak niet beïnvloed worden. Als jij zegt ‘we zetten hier expres kleine [etens]bordjes neer zodat u minder eet’: ik voorspel dan dat iedereen eigenlijk nog meer gaat eten dan ze eigenlijk zouden eten. Dan krijg je contrasteffecten. [...] Als dat moet zou je net zo goed kunnen stoppen met nudgen’ (R10).

Daarnaast werd de vraag opgeworpen of een overheid wel van haar burgers kan verwachten dat ze voortdurend bezig zijn met wat voor maatregelen de overheid neemt.

‘Burgers worden echt helemaal overstelpt met [keuzes]: je moet kiezen waar je je laat screenen, maar ook waar je je geld neerzet, waar je je ziektekosten verzekert, waar je je auto gaat verzekeren, mensen zijn uiteindelijk ook keuzemoe. En dan moet je ook nog eens in het dagelijks

leven continu bezig zijn met ‘zit hier een beleidsmaatregel achter?’

(R03).

Hierbij speelt de cognitieve capaciteit van de burger een rol. Een maatregel die betrekking heeft op burgers met een zeer laag IQ zal waarschijnlijk niet door de doelgroep worden opgemerkt of worden begrepen (R08). Een andere respondent (R01) gaf aan dat het doorgronden van een maatregel in sommige gevallen ook om dermate veel uitleg en informatie over de context vraagt dat het helemaal niet realistisch is om van een consument te vragen zich in de maatregel te verdiepen.

Bovendien werd de mate waarin transparantie belangrijk is vaak contextafhankelijk genoemd. Voor bepaalde maatregelen kan het wenselijk zijn dat de burger (in zijn rol als beleidsdoelgroep) precies weet wat er gaande is (het ook in dit onderzoek aangehaalde voorbeeld van het veranderen van de standaardoptie voor orgaandonatieregistraties werd bijvoorbeeld veel genoemd), terwijl het voor andere maatregelen vrij overbodig (de sticker met de vlieg in de toiletpot, omdat het een dermate kleine beperking van de autonomie is die door de burger zelf gemakkelijk als nudge te herkennen is) of nodeloos ingewikkeld lijkt (het behoeden van burgers voor het kopen van risicovolle financiële producten, omdat informeren hier zeer veel kennis van de burger vraagt).

Overigens gaf geen van de respondenten aan dat burgers absoluut niet *mogen* weten welke maatregelen een overheid allemaal neemt. Wat als bezwaarlijk werd ervaren waren de plicht om *altijd* te informeren en de plicht voor de burger om zich *voortdurend* bezig te houden met de maatregelen die op hem of haar van toepassing zijn. Verscheidene keren werd dan ook opvraagbaarheid van informatie als alternatief voor strikte transparantiecriteriën genoemd: een burger wordt in principe niet geïnformeerd, maar kan wel bij informatie over maatregelen als hij of zij hiertoe behoefte voelt. Respondenten hebben hiermee een voorkeur voor passieve boven actieve³⁷ vormen van transparantie.

Respondenten lijken passieve transparantie te verkiezen boven actieve vormen van transparantie. Transparantie is een belangrijk thema voor respondenten, zij selecteerden op één na allemaal het publicity principle.

³⁷ Passieve vormen van transparantie leggen het initiatief bij de burger: informatie is beschikbaar indien de burger erom vraagt. Actieve transparantie impliceert dat de overheid een inspanning levert om informatie bij burgers terecht te laten komen.

5.3.1.3 Kernthema 3: autonomie

<i>Criterium</i>	<i>Speelt mee</i>	<i>Aantal wegingen</i>	<i>Gemiddelde prioritering</i>
Geen keuzemogelijkheden afsluiten	6	4	Laag (6.75)
Balans tussen het effect van de maatregel en de aantasting van de autonomie	5	4	Gemiddeld (4.25)
De maatregel helpt burgers bij het behalen van hun doel	4	4	Gemiddeld (3.4)
Opt-out met lage kosten	4	4	Gemiddeld (6.5)
Geen controversiële onderwerpen	3	1	Gemiddeld (4)
De maatregel moet de burger aanzetten tot zelf nadenken	2	1	Gemiddeld (6)

Tabel 7: totaal aantal selecties van alle criteria die autonomie-gerelateerd criterium toetsen, inclusief gemiddelde prioritering (weging) en het aantal keer dat de criteria gewogen zijn, gesorteerd op het aantal selecties.

Tabel 7 geeft een overzicht van de zes criteria uit het derde kernthema in het academisch debat omtrent nudging: autonomie. In dit thema staan de vragen of en op welke manier een overheid de keuzes van individuele burgers mag beïnvloeden centraal. Het autonomiecriterium dat het meest is geselecteerd, is de idee dat een nudge alle keuzemogelijkheden open moet laten. Tegelijkertijd is dit kaartje ook het laagst geprioriteerd. De respondenten die dit kaartje selecteerden handelden veelal in het belang van de individuele burger. Met hoogstens zes selecties voor één criterium komt autonomie als thema minder vaak voor in de afwegingen van respondenten dan andere thema's.

In organisaties waar nudging wordt ingezet om naleving van wet- en regelgeving te stimuleren, werd nudging niet als een aantasting van de autonomie gezien. Burgers hebben zich in die gevallen, aldus een respondent, sowieso aan een richtlijn te houden. Een nudge die er voor zorgt dat ze dat ook daadwerkelijk doen, perkt dus niet perse de autonomie van deze burgers in. Eén respondent (R08) gaf zelfs aan nudging in te zetten om autonomie van burgers te bevorderen. In dit geval ging het om een nudge waarbij burgers werden aangespoord die beslissingen te nemen die hen minder afhankelijk zouden maken van een bepaald soort financiële tegemoetkoming.

Daarnaast kan niet altijd van burgers worden verwacht dat zij volledig autonoom handelen. In het een geval is een burger goed in staat zelf een afweging te maken, in het andere geval is het in zijn of haar belang als de overheid dit doet. Zo stelde een respondent:

'Dat [de burger aanzetten tot zelf nadenken] kan heel inefficiënt zijn, bij wijze van spreken, en ook heel erg tegen het belang van de burger in.

Soms kan het in het belang van iemand zijn om iets niet te [...] hoeven besluiten en er over na te moeten denken' (R11).

Een ander gaf bovendien aan dat de ene groep burgers beter in staat is zelfstandig te kiezen dan de andere:

'Ik vind ook niet dat alles via de ratio moet gaan. We weten: de hoogopgeleide Nederlander is [in verhouding] heel erg rationeel. Die doet vaak iets op het moment dat hij kennis aangereikt krijgt en risico's kan inschatten. Dan denkt hij: 'hier moet ik iets aan gaan doen'. Het is bij de ene doelgroep wel en de andere doelgroep niet aan de hand' (R03).

Dit impliceert, aldus deze respondent, niet dat burgers niet mógen nadenken, maar dat het niet altijd effectief is gedragsverandering primair via de ratio te laten verlopen.

Bovendien wordt de invloed van nudging op de beslissingen van burgers vaak overschat:

'Als ik iets echt niet wil doen dan kun je een klein [etens]bordje neerzetten, maar als ik echt heel veel honger heb schep ik wel twee keer op. [...] Als mensen al een hele sterke voorkeur hebben, zijn ze met dit soort dingen helemaal niet te beïnvloeden.' (R10).

Tenzij een burger beslissingen toch al niet bewust maakt, stellen nudges hem of haar dus nog steeds in staat autonoom te handelen.

In verhouding tot criteria uit andere kernthema's worden autonomie-gerelateerde criteria minder vaak geselecteerd. Hiervoor werden als redenen genoemd dat de invloed van nudges op de autonomie wel mee valt, of dat het niet altijd wenselijk is de autonomie van de burger volledig in stand te houden.

5.3.1.4 Kernthema 4: algemene criteria voor goed beleid

<i> criterium</i>	<i> Speelt mee</i>	<i> Aantal wegingen</i>	<i> Gemiddelde prioritering</i>
Doeltreffendheid	10	9	Hoog (2.78)
Coherentie	10	8	Gemiddeld (4.38)
Uitgebreid vooronderzoek	9	7	Gemiddeld (4.14)
Goedkoop	5	4	Hoog (3.25)
Objectiviteit	4	3	Hoog (2)

Tabel 8: totaal aantal selecties van algemene criteria voor goed beleid³⁸, inclusief gemiddelde prioritering (weging) en het aantal keer dat de criteria gewogen zijn, gesorteerd op het aantal selecties.

In tabel 8 zijn algemene criteria voor goed beleid opgenomen. In dit thema zijn een aantal ‘klassieke’ criteria voor goed beleid opgenomen. Deze criteria zijn klassiek in de zin dat zij afkomstig zijn uit discussies over goed beleid die al werden gevoerd vóórdat het nudgedebat ontstond. Binnen dit thema vallen criteria die beleid beoordelen vanuit het perspectief van de organisatie die het beleid produceert. Daarnaast toetsen criteria het democratisch- en rechtsstatelijk gehalte en borgen zij de integriteit van beleid.

Zoals tabel 8 laat zien zijn twee van de vijf algemene criteria voor goed beleid door alle respondenten geselecteerd. Dit zijn hiermee van alle criteria uit de Q-sort ook de meest geselecteerde. Hiermee zijn algemene criteria voor goed beleid als thema voor alle respondenten belangrijk. Met een gemiddelde weging van 2.6 is de doeltreffendheid van de maatregel bovendien een afweging die hoge prioriteit heeft.

De kosten van de maatregel lijken een minder veel voorkomende afweging (hoewel deze gemiddeld wel een hoge prioriteit heeft gekregen). Hier speelt echter de formulering van de tekst op het kaartje dat het criterium toetste (‘de maatregel moet goedkoop zijn’) een rol (R01, R03, R10, R11). Het woord ‘goedkoop’ wekte, aldus respondenten, de indruk dat de kwaliteit van de maatregel er niet toe deed. Uiteindelijk bespraken alle respondenten, los van of zij het criterium selecteerden, dat er sprake moest zijn van een effectieve besteding van middelen (zie 5.3.2b voor toelichting).

Coherentie (binnen het totale beleid van de organisatie) en uitgebreid vooronderzoek³⁹ werden beiden vaak genoemd als belangrijk, maar ook als lastig te waarborgen (R01,

³⁸ Een tweetal criteria (‘In het ontwerpproces worden de belangen van alle betrokkenen meegenomen’ en ‘Wensen van betrokken organisaties anders dan overheidsinstanties’) zijn in de paragraaf over de balans tussen verschillende belangen opgenomen om zo een volledig beeld van de belangenafwegingen van respondenten te kunnen geven.

³⁹ Belangrijk om hierbij te noemen is dat veel respondenten onder ‘goed vooronderzoek’ niet alleen onderzoek naar de belangen van betrokkenen verstaan, maar goed vooronderzoek naar veel

R03, R05, R11). Het maken van coherent beleid wordt, zo gaven respondenten aan, bemoeilijkt door de veelheid aan beleid, wet- en regelgeving en andere instanties met verschillende belangen. Dit zorgt in sommige gevallen voor een gebrek aan overzicht: er wordt dan ‘per ongeluk’ niet-coherent beleid gemaakt. Beleid maken is, zoals een respondent stelde, een ‘messy business’ (R11). Ook binnen de eigen organisatie wordt soms door verschillende departementen met verschillende doelstellingen gewerkt. Het is te stellig om te zeggen dat in dit geval expres niet-coherent beleid wordt gemaakt. Coherentie wordt in dit geval simpelweg niet gerealiseerd omdat elke afdeling een eigen werkwijze heeft.

De mate waarin uitgebreid vooronderzoek mogelijk is wordt met name beperkt door tijd en middelen. Gedragwetenschappelijke maatregelen zijn volgens respondenten altijd het resultaat van een doelgroepanalyse, waarin gepoogd wordt de motieven achter het te beïnvloeden gedrag in kaart te brengen (R01, R04, R05, R07, R10, R11). Meerdere respondenten gaven aan dat de vereiste van meer vooronderzoek als dit type analyses voor een betere kwaliteit van beleid zorgt. Waar voorheen vaak de beleidstheorie centraal stond, vraagt de beleid gebaseerd op gedragwetenschappelijke inzichten om een meer op empirie gestoelde onderbouwing:

‘Wat ik ook heel prettig vind van de gedragsbenadering, en dat is ook niet nieuw, maar wel een hele goede herhaling, is de aandacht voor meten. Op het moment dat je speciale aandacht voor gedragsinzichten hebt moet je daar nog beter over nadenken dan je misschien al deed en dwing je jezelf om heel expliciet neer te zetten: ‘welk gedrag wil ik dan zien’ (R05).

Wel gaf een respondent aan dat vooronderzoek in het geval van complexe onderwerpen ‘erg veel tijd nodig [is] om tot een goede nudge te komen’ (R04).

Algemene criteria voor goed beleid vormen de meest geselecteerde criteria uit dit onderzoek. Bovendien geven respondenten deze criteria over het algemeen hoge prioriteit. Coherentie en goed vooronderzoek zijn vooral een streven. Door beperkingen in tijd en budget en een veelheid aan ander beleid en afwegingen die beleidsmakers moeten maken wordt dit streven echter niet altijd behaald.

meer dan dat. Zo werden onder andere drijfveren, gedrag van betrokkenen en welke gedragwetenschappelijke ‘knoppen’ zouden kunnen worden gebruikt genoemd.

5.3.2. *Afwegingen buiten het theoretisch kader: tijd, efficiëntie en laaghangend fruit*

Respondenten hadden een drietal aanvullingen op de bovenstaande kernthema's; afwegingen die volgens hen ontbraken in de Q-sort. Tijd bleek een factor van invloed bij het ontwerp van maatregelen. Verder hadden veel respondenten die zich niet konden vinden in het kaartje 'de maatregel moet goedkoop zijn' wel de eis dat een maatregel effectief moet omgaan met beschikbare middelen. Experimenterende respondenten noemden ook dat zij bewust op zoek zijn naar experimenten die een grote kans van slagen hebben en niet te lastig uitvoerbaar zijn, iets wat zij 'laaghangend fruit' noemden.

5.3.2a *Tijd als beperkende factor*

Verschillende respondenten noemden (en roemden, in veel gevallen) de aandacht voor experimenten en evaluatie die de gedragswetenschappelijke benadering met zich meebrengt. Tegelijkertijd geven zij echter aan dat deze manier van beleid maken in beginsel meer tijd kost dan de 'klassieke' manier van beleid maken, waarbij op basis van een beleidstheorie beleid wordt ontworpen dat vervolgens direct geïmplementeerd wordt.⁴⁰ Zo stelde een van hen:

'Je kunt niet zomaar even lekker aan de nudge gaan. Dat kan niet. Daar is het instrument te complex voor, en daar is het vooral veel te context-specifiek voor. Dat is wel een zwakte eraan, je hebt toch wel veel tijd nodig om tot een goede nudge te komen' (R04).

Hoe dit soms een probleem vormt, wordt treffend verwoord door de volgende respondent:

'Als [iets] nu een probleem is, dan moet je er nu wat mee. Dan kun je niet 1.5 jaar goed gaan nadenken, en dan over 1.5 jaar weer eens met een interventie komen. [...] Als er nu ergens brand uitbreekt: in sommige gevallen moeten we wat' (R01).

5.3.2b *Efficiëntie*

Los van (politieke) normatieve afwegingen lijken beleidsmakers op zoek naar manieren om beleid zo efficiënt mogelijk in te richten. Dit wil niet zeggen dat beleid koste wat het kost goedkoop moet zijn, maar wél dat het effect van de maatregel in verhouding staat

⁴⁰ Uiteraard kunnen kritische vragen worden gesteld over wat uiteindelijk effectiever is: door experimenteren op een langzame manier tot nieuw beleid komen, of op basis van een beleidstheorie tot een interventie komen waarvan de kans bestaat dat deze haar doel mist of een averechts effect heeft, waarna het beleidsproces weer van voor af aan moet worden begonnen.

tot de kosten.⁴¹ Het zo effectief mogelijk omgaan met beschikbare middelen is volgens een respondent een plicht van de overheid:

'Als wij [...] regels maken, zijn we altijd aan het beïnvloeden. Dus we hebben ook de plicht om dat zo effectief mogelijk te doen. [...] Er gaat altijd belastinggeld in om, en ik denk dat het onze plicht is om zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat werkt bij mensen' (R06).

Een praktijkvoorbeeld van de inzet van nudges om zo kosteneffectief mogelijk te opereren, komt uit een toezichtsorganisatie op rijksniveau. De respondent die hier werkzaam is gaf aan een zeer beperkte handhavingscapaciteit tot zijn of haar beschikking te hebben. Zijn of haar belangrijkste motivatie om met gedragswetenschappelijke inzichten bezig te zijn is dan ook te maximaliseren wat hij of zij met deze capaciteit kan bereiken (R02).

5.3.2c Laaghangend fruit

Voor beleidsmakers die zich nog in de experimentfase bevonden, kwam het door hen zo genoemde 'laaghangend fruit' naar voren als een afweging. Een onderwerp wordt gekwalificeerd als zijnde laaghangend fruit als het gaat om een terrein waarop een experiment eenvoudig is op te zetten en uit te voeren, met een grote kans op een positief resultaat. Een hypothetisch voorbeeld⁴² is de in hoofdstuk 3 gebruikte voorbeeldnudge uit het project *De Gezonde Schoolkantine*. Bij deze nudge worden gezonde producten zo gepositioneerd dat scholieren ze eerder zullen verkiezen boven ongezonde producten. Dit type nudges wordt bijvoorbeeld veel toegepast in supermarkten, wat suggereert dat een experiment waarschijnlijk een positief resultaat oplevert. Daarnaast is het opzetten van het experiment betrekkelijk eenvoudig.

Onderzoek naar zogeheten laaghangend fruit heeft volgens respondenten vooral als doel snelle, positieve resultaten te behalen die de meerwaarde van gedragswetenschappelijke kennis voor beleid laten zien. Hiermee wordt draagvlak gecreëerd binnen de organisatie en maakt men (naar verwachting) de weg vrij voor interventies die complexer zijn en meer tijd kosten om te ontwerpen (R07).

⁴¹ Anders dan bij doeltreffendheid gaat het hier niet alleen om het feit dat de maatregel een zo groot mogelijk effect heeft, maar ook over de manier waarop hierbij met beschikbare middelen wordt omgegaan.

⁴² In verband met vertrouwelijkheidsafspraken is het helaas niet mogelijk een voorbeeld uit een van de interviews te geven.

Ter afsluiting

In dit hoofdstuk zijn de afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges en andere op gedragswetenschappelijke inzichten gebaseerde maatregelen in kaart gebracht. Daarnaast is een kort overzicht gegeven van de factoren die deze afwegingen beïnvloeden.

De afwegingen van beleidsmakers worden beïnvloed door een viertal factoren:

- De functie van de respondent;
- Organisatiebelangen (zowel van de eigen organisatie als van andere organisaties);
- De politieke koers van de volksvertegenwoordiging;
- Het adviesrapport *Met Kennis van Gedrag Beleid Maken* (WRR, 2014), en in mindere mate het rapport *De Verleiding Weerstaan* (RMO, 2014).

Met deze context in het achterhoofd is vervolgens een beeld geschetst van de afwegingen van respondenten aan de hand van de vier thema's uit het theoretisch kader: de balans tussen belangen, transparantie, autonomie en algemene criteria voor goed beleid. Hier ontstond in grote lijnen het beeld dat respondenten zich vooral konden vinden in algemene criteria voor goed beleid: doeltreffendheid en het belang van coherentie werden door alle respondenten als afweging geselecteerd. Bovendien kregen algemene criteria voor goed beleid gemiddeld de hoogste prioriteit. Ook transparantie en de balans tussen verschillende belangen lijken te leven onder beleidsmakers. Zo werden het algemeen belang en het belang van betrokkenen (onder andere betrokken organisaties) door bijna alle respondenten geselecteerd, evenals het publicity principle (passief transparantiecriterium). Autonomiecriterium werden door minder respondenten geselecteerd. Waarschijnlijk speelt het politieke karakter van dit type criteria een rol. Verder gaven respondenten aan dat veel autonomiecriterium uit het academisch debat rondom nudging de kracht van nudges overschatten. Tot slot strookt de idee van een autonome en rationele burger niet altijd met de idee van de juist impulsieve en irrationele burger dat aan het gebruik van nudges ten grondslag ligt.

Respondenten hadden een drietal aanvullingen op de criteria die hen in de Q-sort zijn voorgelegd:

- De tijd die beschikbaar is voor het ontwerpen van een maatregel beïnvloedt hoe deze maatregel eruit komt te zien.
- Een maatregel moet effectief gebruik maken van beschikbare middelen. De kosten moeten in verhouding staan tot het effect van de maatregel.

- Voor respondenten die nog in de zogenaamde experimentfase zitten, waarin zij experimenten uitvoeren om te onderzoeken welke rol gedragswetenschappelijke inzichten in hun organisatie zouden kunnen spelen, is het van belang dat het onderwerp van maatregelen als ‘laaghangend fruit’ te classificeren is.

De volgende twee hoofdstukken vormen de afsluiting van dit onderzoek. Eerst worden in hoofdstuk 6 de hoofd- en deelvragen van het onderzoek beantwoord en in perspectief geplaatst: wat zijn de afwegingen van de beleidsmaker bij het ontwerp van nudges en hoe verhouden deze zich tot het debat? Of, in andere woorden: wat kán de beleidsmaker met de normatieve standaarden uit het academisch debat? Uiteindelijk leiden de hierboven samengevatte constatering tot een aantal aanbevelingen, onder andere voor een andere insteek van het normatieve debat rondom nudging.

6.

Conclusies

Afwegingen in Perspectief

In het voorgaande hoofdstuk zijn aan de hand van vier thema's - de balans tussen belangen, transparantie, autonomie en algemene criteria voor goed beleid - de normatieve afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges in kaart gebracht. Hoewel er bij veel criteria geen sprake was van consensus onder respondenten is een aantal criteria door alle respondenten genoemd. Verder is het onderscheid tussen respondenten op een aantal vlakken te verklaren door bijvoorbeeld de taak van de organisatie van de respondent of de manier waarop zij met nudging bezig zijn. Op basis van de resultaten uit de Q-sort gecombineerd met de aanvullingen van respondenten en het hier omschreven onderscheid is het mogelijk een definitie van een goede nudge volgens Nederlandse beleidsmakers op te stellen als antwoord op de hoofdvraag:

'Wat zijn de afwegingen van de beleidsmaker bij het ontwerp van nudges?'

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek naar deze definitie worden toegewerkt.

6.1 De normatieve en niet-normatieve afwegingen van de beleidsmaker

Dit onderzoek begon met de zoektocht naar de antwoorden op twee theoretische deelvragen. De eerste theoretische onderzoeksvraag, *Wat is een nudge?* diende om een zo universeel toepasbaar mogelijke definitie van een nudge te formuleren. Dit betekent: een definitie die zo veel mogelijk vrij is van politieke afwegingen en zich focust op de technische kenmerken van een nudge. Met deze definitie zijn organisaties geselecteerd waaruit respondenten zijn geworven en is vervolgens de rest van het theoretisch kader opgebouwd. Het beantwoorden van deze vraag leidde tot de volgende definitie:

Een nudge is een maatregel waarbij bewust gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke kennis met als doel het beslisedrag van de burger te veranderen, waarbij een opt-out open blijft.

Vervolgens is onderzocht *welke ethische principes voor nudges worden genoemd in het academisch debat*. In hoofdlijnen draait het debat over nudging om drie kernthema's. Ten eerste wordt de balans tussen verschillende belangen besproken. Dient een maatregel bijvoorbeeld het algemeen belang, of moet deze juist de individuele burger helpen met het behalen van zijn of haar doelen? Daarnaast spreekt men zich uit over transparantie. In hoeverre en op welke manier moet een overheid haar burgers informeren over de maatregelen die zij neemt? Tot slot is daar het thema autonomie, een begrip dat in het nudgedebat gelijk lijkt te staan aan keuzevrijheid. Mag en kan de overheid keuzes maken voor haar burgers, al dan niet in lijn met de doelen van deze burgers zelf? Op welke terreinen mag een overheid dat doen?

Naast deze ethische principes zijn er algemene criteria voor beleid waar nudges, net als alle andere maatregelen aan moeten voldoen. Een nudge is immers uiteindelijk, net als een wet of een convenant, 'gewoon' een beleidsmaatregel. Tot deze algemene criteria behoren bijvoorbeeld democratische grondbeginselen, maar ook organisatiebeginselen als effectiviteit en doelmatigheid en rechtstaatbeginselen als het gelijkheidsbeginsel.

Onder andere Schlag (2010) vraagt zich af in hoeverre alle hierbovenstaande vragen ook daadwerkelijk relevante afwegingen zijn bij het ontwerp van nudges. Worden deze afwegingen niet elders in het beleidsproces gemaakt? De WRR (2014) wekt bovendien de suggestie dat er, los van het hele nudgespecifieke debat, al genoeg kaders bestaan om de kwaliteit van nudges te waarborgen.

In het empirisch deel van het onderzoek is vervolgens gekeken *waar de beleidsmaker zijn overwegingen bij het ontwerpen van nudges op baseert* om een context te schetsen bij het antwoord op de hoofdvraag en te kunnen bepalen waar de verschillen in afwegingen tussen respondenten vandaan komen. Hier kwamen vier factoren uit die van invloed zijn. De positie en taak die een respondent heeft in een organisatie (bij welke afdeling, in wat voor eenheid, de grootte van deze eenheid, of zij vraag- of aanbodgestuurd werken, of zij experimenten uitvoeren of concreet beleid maken), de mate waarin hij of zij derden (binnen of buiten de overheid) moet betrekken bij de totstandkoming van maatregelen, en de keuzes die de politiek maakt. Verder werden door een aantal adviesrapporten van de WRR (2014) en in het geval van sommige

respondenten de RMO (2014) aangehaald. Over deze rapporten is echter niet duidelijk of ze veel worden genoemd omdat ze aansluiten bij de afwegingen van respondenten, of omdat ze de afwegingen van respondenten actief vormen. Doordat de in dit onderzoek verzamelde data hier geen uitsluitsel over bieden blijft er sprake van een kip-ei verhaal.

Het tweede – en voornaamste – onderdeel van het empirisch gedeelte van dit onderzoek is de beantwoording van de hoofdvraag: *wat zijn de afwegingen van de beleidsmaker bij het ontwerp van nudges?* Het uitgebreide antwoord hierop, zoals te lezen in hoofdstuk vijf, laat zich samenvatten in de volgende definitie van een goede nudge:

Een doeltreffende maatregel die samenhangt met de rest van het beleid van een organisatie. Hierbij wordt gestreefd naar een zo effectief mogelijke besteding van middelen, wat wil zeggen dat de kosten in verhouding staan tot het effect dat de maatregel heeft.

Waraan een meerderheid van de respondenten zou toevoegen:

De maatregel is bovendien ontworpen volgens het principe dat de ontwerper zich niet bezwaard zou voelen zich te verantwoorden voor de maatregel. Verder dient de maatregel het algemeen belang en is gebaseerd op uitgebreid vooronderzoek. In het ontwerpproces wordt, naast het algemeen belang, ook rekening gehouden met de belangen en wensen van betrokkenen zoals partners uit het veld.

Of, voor organisaties die opereren in een veld waarbij de belangen van individuele burgers worden behartigd:

De maatregel kent bovendien een goede balans tussen het algemeen belang en het belang van de burger die met de maatregel te maken heeft en is gebaseerd op uitgebreid vooronderzoek. In het ontwerpproces wordt, naast het algemeen belang en het belang van de genudgede⁴³ burger, ook rekening gehouden met de belangen en wensen van betrokkenen zoals partners uit het veld.

⁴³ Ter herinnering: twee respondenten gaven aan het woord ‘getroffen’ een te negatieve lading te vinden hebben.

Voor respondenten die op het moment in de experimentfase zitten en experimenten met een draagvlakfunctie uitvoeren, geldt tot slot:

*Ten slotte heeft de maatregel ‘laaghangend fruit’ als onderwerp.*⁴⁴

6.2: Uitzoomen: de verhouding tussen de thema's uit het debat

In de hoofdstukken 2 en 3 is het academische debat over nudging opgedeeld in vier thema's: de balans tussen verschillende belangen, transparantie en autonomie, met daarnaast nog een al langer lopend debat over wat goed beleid in zijn algemeenheid inhoudt (waaruit al concrete standaarden zijn ontstaan). De in paragraaf 6.1 geformuleerde definitie, ontstaan uit de reflecties en aanvullingen van respondenten op deze vier thema's, geeft de indruk dat afwegingen omtrent transparantie en ideeën uit de algemene criteria voor goed beleid, en dan met name doeltreffendheid en coherentie tussen maatregelen, in alle 'beleidskeukens' worden gemaakt. De vraag welk belang een maatregel dient speelt ook zo goed als overal mee: slechts twee respondenten selecteerden het algemeen belang niet als afweging. Deze drie thema's lijken hiermee ongeveer evenredig vertegenwoordigd in de afwegingen van respondenten, waarbij de algemene criteria voor goed beleid de hoogste prioriteit hebben. Dit in tegenstelling tot het thema autonomie. Het meest geselecteerde autonomiecriterium ('de maatregel mag burgers wel helpen met kiezen, maar mag er niet voor zorgen dat ze bepaalde keuzes niet meer kunnen maken') kwam in zes sorteringen voor. Hiervoor werden als redenen vaak genoemd dat beslissen over de autonomie van burgers aan de politiek is, dat de invloed van nudges op de autonomie wel mee valt, of dat het niet altijd wenselijk is de autonomie van de burger volledig in stand te houden.

6.3 Verder uitgezoomd: de verhouding tussen debat en praktijk

Als men verder uitzoomt – van vier thema's naar het academisch debat in zijn geheel – blijkt een verband tussen de mate van flexibiliteit van een criterium en het aantal keer dat deze als bruikbaar wordt getypeerd. Deze observatie wordt bijvoorbeeld ondersteund door het feit dat doeltreffendheid en coherentie met de doelen van ander beleid als enige criteria door alle respondenten geselecteerd zijn: de invulling van deze criteria is immers gemakkelijk aan te passen aan een opzichzelfstaande maatregel en zijn bovendien los van het politieke doel van een maatregel in te vullen. Ook de criteria die daarnaast het

⁴⁴ Ter herinnering: laaghangend fruit betreft experimenten met een eenvoudig onderwerp, zogeheten *quick wins* die snel een positief resultaat opleveren. Respondenten die zich bezig hielden met experimenten gaven aan dat dit soort experimenten belangrijk zijn voor het creëren van draagvlak voor hun werk binnen de organisatie.

meest werden geselecteerd (het publicity principle, Rawls, 1993, Thaler & Sunstein, 2009), het dienen van het algemeen belang, het belang van uitgebreid vooronderzoek en het meenemen van de belangen van alle betrokkenen (Van den Heuvel, 2012) zijn algemeen genoeg voor toepassing op een breed scala aan maatregelen. Met uitzondering van de criteria ‘de maatregel mag burgers wel helpen met kiezen, maar mag er niet voor zorgen dat ze bepaalde keuzes niet meer kunnen maken’ en ‘met deze maatregel bereiken we het effect dat objectief het beste is’ is dit criterium van flexibiliteit van toepassing op *alle* criteria die door vijf of meer respondenten zijn geselecteerd. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat normatieve theorieën die pogen allesomvattend te zijn, zeker naarmate deze theorieën specifiekere worden, per definitie niet van toepassing kunnen zijn op de diffuse praktijk waarin nudges worden toegepast. Dit heeft met name consequenties voor de theorieën die strikte standaarden voor transparantie stellen, en voor politiek geladen theorieën zoals het libertarian paternalism.

Elke vorm van transparantie anders dan het publicity principle (uit Thaler & Sunstein, 2009 en Rawls, 1993) kwam in vier of minder Q-sorts naar voren. Dit heeft enerzijds te maken met de hierboven als nadeel genoemde specificiteit van de meeste transparantiecriteriën: te strikte criteria bieden geen ruimte voor aanpassing aan de context. Anderzijds noemden respondenten een aantal praktische beperkingen van de transparantiecriteriën van Bovens (2009), Hansen & Jespersen (2013) en Hausman & Welch (2010). Openbaarheid op maatregelniveau zou de werkzaamheid van de maatregelen kunnen aantasten en te veel van de cognitieve capaciteiten van de burger vragen.

Met name als het gaat om autonomiecriteria lijken beleidsmakers pragmatischer ingesteld dan een aantal auteurs die in het theoretisch kader worden genoemd. Het effect van nudges lijkt namelijk - ten eerste - niet dermate sterk te zijn dat het voor burgers onmogelijk is zich er tegen te verzetten. Ten tweede kan het, los van of een beleidsdoel door middel van een nudge of welk ander type maatregel dan ook wordt geïmplementeerd, zijn dat het überhaupt niet wenselijk is dat een burger een andere keuze maakt dan de aan hem voorgelegde keuzemogelijkheden. Normatieve theorieën die de autonomie van de burger willen waarborgen door bijvoorbeeld te stellen dat burgers in staat moeten zijn nudges te herkennen zoals geformuleerd door White (2010) en Hausman & Welch (2010) en beschreven in Legett (2014) lijken de irrationaliteit van de burger te onderschatten. Het is echter niet zo dat beleidsmakers zich niet druk maken om de autonomie van de burger: respondenten gaven wel aan dat wat een overheid van haar burgers vraagt in verhouding moet staan tot het effect dat maatregelen hebben.

Verder is het belangrijk op te merken dat veel van de afwegingen die het academisch debat voorstelt niet meespelen in het ontwerpproces van een maatregel omdat zij onderdeel zijn van een debat over overheidsinmenging in het algemeen (Schlag, 2010), een theoretisch bezwaar vormend dat in de praktijk niet geldt (WRR, 2014). Daarnaast kan het afwegingen betreffen die door de politiek moeten worden gemaakt. Er lijkt in sommige gevallen sprake van een politiek debat wat in het Nederlandse geval van toepassing zou moeten zijn op een ambtelijke context.

Tot slot zijn veel respondenten niet exclusief met nudging bezig, maar zien zij nudging als een onderdeel van een breed scala aan beleidsinstrumenten die al dan niet gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten. Zij (of iemand anders binnen de overheid) maken dus *eerst* de beslissing beleid te maken over een bepaald onderwerp. *Daarna* wordt pas gekozen voor nudging of een ander instrument. Hiermee is nudging veelal een middel om praktisch invulling te geven aan een bepaald doel.

7.

Discussie

Van Moeten naar Moeten en Kunnen

Dit onderzoek brengt de afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerpen van nudges in beeld en heeft als conclusie dat veel concepten uit het ethisch-wetenschappelijke debat over nudging niet (altijd) praktisch toepasbaar zijn. Het doet geen uitspraak over de wenselijkheid van dan wel de waarden van beleidsmakers, dan wel die uit het academisch debat. Het feit dat beleidsmakers bepaalde waarden al dan niet hebben betekent niet dat deze waarden automatisch de juiste zijn. Waarden zijn er immers om ter discussie te worden gesteld en praktisch toepasbaar staat niet altijd gelijk aan normatief wenselijk. De uitkomsten van dit onderzoek laten echter wel praktische belemmeringen voor de implementatie van normatieve theorieën zien. Ze brengen in beeld hoe van normatieve theorieën een zekere flexibiliteit met betrekking tot context wordt verwacht en hoe veel afwegingen waarvan normatieve theorieën vragen dat ze in het ontwerpproces worden meegenomen al gemaakt worden voordat er überhaupt is nagedacht over het al dan niet gebruiken van een nudge. Hoe er, met andere woorden, sprake is van een politiek debat wat van toepassing zou moeten zijn op een ambtelijke praktijk. Volgens de principes van het reflectief equilibrium (Rawls, 1999) zou nu óf aanpassing van de theorie, óf aanpassing van de praktijk op zijn plaats zijn. In dit geval lijkt het logisch om te kijken naar aanpassingen op theoretisch vlak. Een goede normatieve theorie heeft praktische zeggingskracht – een aantal theorieën uit het theoretisch kader van dit onderzoek lijken vooral geschreven voor een (in Nederland) niet bestaande praktijk.

De Q-sortmethode waarmee het bovenstaande aan het licht is gebracht, is een behulpzaam middel gebleken in het voeren van een gesprek over afwegingen. Vrijwel alle respondenten begonnen spontaan met het toelichten van hun keuzes tijdens het sorteren van de criteria. Hierdoor werd niet alleen duidelijk welke afwegingen respondenten maakten, maar ook waarom zij tot deze afwegingen kwamen. Niet alle

respondenten konden zich vinden in de manier waarop sommige criteria waren geformuleerd: men vond woorden als ‘aantasten’ en ‘getroffen’ een negatieve lading hebben. Desondanks riepen ook deze criteria op tot discussie, waardoor toch een duidelijk beeld is ontstaan van de visie van respondenten op de vier kernthema’s uit het wetenschappelijk nudgedebat. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de voorgeselecteerde criteria het denken van respondenten heeft gekaderd. Op twee respondenten na had men na afloop van de Q-sort geen verdere aanvullingen op de kernthema’s. Dit zou kunnen komen doordat de Q-sort zeer volledig was, of doordat respondenten na het behandelen van 21 criteria het gevoel hadden al hun afwegingen te hebben genoemd.

Hoewel het onderzoek met een beperkt aantal respondenten geen compleet of generaliseerbaar overzicht biedt van de afwegingen rondom nudging in Nederland, vormt de in hoofdstuk 6 geformuleerde definitie van een goede nudge wel een duidelijk afgebakend concept dat kan worden getoetst in een uitgebreider onderzoek met een groter sample. Verder zijn met dit onderzoek vooral *intenties* in kaart gebracht. Iets wat buiten de scope van dit onderzoek viel - maar wel een logische vervolgstap zou zijn - is inzichtelijk maken hoe deze afwegingen zich vertalen in concreet beleid. Wanneer blijft het bij een afweging, wanneer is deze ook daadwerkelijk terug te herkennen in een maatregel? Het is, zeker na het lezen van paragraaf 3.1⁴⁵ goed mogelijk dat een beleidsmaker volgens bepaalde intenties handelt, maar dat deze lang niet altijd doorwerken in de uiteindelijke maatregel.

Naast deze vrij direct uit de conclusie volgende aanbeveling kunnen op basis van de in hoofdstuk 6 gegeven definitie twee andere aanbevelingen worden gedaan. Eén betreft een andere insteek van het normatieve debat (paragraaf 7.1), één betreft de universele toepassing van de gedragswetenschappelijke benadering van beleidsproblemen als verantwoorde en realistische manier van beleid maken (paragraaf 7.2).

7.1 Het nudgedebat in een breder perspectief: een ander uitgangspunt?

Nudges worden over het algemeen gezien als één van vele beleidsopties. Ook is het niet zo dat nudging de enige manier is waarop gedragswetenschappelijke inzichten kunnen worden toegepast in beleid. Dit roept de vraag op of het logisch is dat er legio beleidsmiddelen bestaan maar dat het debat zich focust op één specifieke maatregel. Veel normatieve vragen die in het debat worden gesteld, komen in een ‘echt’

⁴⁵ Ter herinnering: deze paragraaf ging over de beperkingen aan het handelen en de rationaliteit van de beleidsmaker.

beleidsproces al elders aan bod. Om het voorbeeld van de gezonde schoolkantine nog maar eens aan te halen in: de Nederlandse context zal niet snel door één actor worden besloten scholieren door middel van nudging in de schoolkantine gezonder te laten eten. Het is waarschijnlijker dat de politiek de wens uitspreekt om op scholen aan de slag te gaan met gezond voedsel. Vervolgens bepaalt een beleidsmaker welk type beleidsmaatregel hier het beste bij past. Dit kán een nudge zijn, maar dat hoeft niet. Omdat een nudge door beleidsmakers veelal wordt behandeld als ieder ander type beleidsmaatregel is de vraag wellicht niet ‘wat is een ethische nudge?’ maar ‘voldoen onze criteria voor goed beleid nog, nu we weten dat gedragspsychologie een rol speelt?’

De WRR (2014) suggereert al dat bestaande afwegingskaders en wettelijke waarborgingen burgers voldoende beschermen tegen onethische nudges. Een logischer startpunt voor een normatieve discussie over het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid zouden bestaande afwegingskaders en criteria zijn, waarbij het debat gaat over of deze nog volstaan en waar indien nodig aanpassingen zouden moeten worden gemaakt, gegeven dat zij ook worden gebruikt voor de beoordeling van maatregelen die gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten (waaronder nudges).

Naast het feit dat bestaande afwegingskaders en criteria wél van toepassing zijn op het moment dat een beleidsmaker er voor kiest van alle middelen die hij of zij tot zijn beschikking heeft, juist voor een nudge te kiezen, passen deze kaders en criteria waarschijnlijk beter bij de Nederlandse beleidspraktijk. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven reageren veel theorieën uit het wetenschappelijk nudgedebat op het libertarian paternalism, een concept uit de Verenigde Staten, primair ontwikkeld voor het debat aldaar. In Nederland staat men over het algemeen een stuk minder afwijzend tegenover overheidsinmenging. Criteria die in dit onderzoek onder algemene criteria voor goed beleid vielen zijn ontwikkeld voor de Nederlandse context en vormen ook hierom een passend startpunt voor een Nederlands nudgedebat.

7.2 De gedragswetenschappelijke benadering als tool voor realistisch en verantwoord beleid

Een ander veelgenoemd aspect van nudging dat interessant is in een breder perspectief is de manier waarop met gedragswetenschappelijke kennis onderbouwde maatregelen tot stand komen. De klassieke manier van beleid maken is gebaseerd op beleidstheorieën: beleid wordt ontworpen, er wordt op theoretische gronden verantwoord waarom het al dan niet zou werken en het wordt ‘uitgerold’ over de samenleving (Stone, 2012, p. 9-13,

15). Een maatregel die gebaseerd is op gedragswetenschappelijke inzichten is, in tegenstelling tot klassieke maatregelen, primair gebaseerd op experimenten en wordt continu geëvalueerd. In plaats van vooraf theoretisch te verantwoorden waarom iets zal gaan werken wordt met de gedragswetenschappelijke benadering in de praktijk geprobeerd wat werkt. Op basis daarvan wordt vervolgens beleid gemaakt.

Deze nieuwe manier van beleid maken vraagt een andere houding van de overheid. Waar de werkzaamheid van beleid dat volgens een beleidstheorie tot stand komt vooraf volledig verantwoord kan worden, moet men bij beleid dat volgens experimenten tot stand komt, toegeven niet met zekerheid te weten of het beleid het gewenste effect behaalt. Het is makkelijker een investering te verantwoorden in een maatregel waarvan vooraf is vastgesteld dat deze gaat werken dan een investering in een maatregel waarvan moet worden toegegeven dat niet zeker is of het gewenste effect wel wordt bereikt, los van de veelzeggendheid van de ‘garantie’ die klassieke beleidstheorieën bieden. Deze garantie is immers in feite vaak een ongetoetste hypothese.

Met deze vraag om een andere houding sluit de gedragswetenschappelijke benadering aan bij het concept *experimentalist governance* als beleidontwikkelingsmethode. *Experimentalist governance* behelst de idee dat beleid het beste ontwikkeld wordt als een kaderstellende wetgevende macht een doel stelt, waarna de actoren die verantwoordelijk zijn voor uitvoering zelf mogen bepalen hoe zij dit doel gaan behalen. Vervolgens evalueren deze uitvoerders en koppelen periodiek naar elkaar terug, zodat een lerend netwerk ontstaat. Uitvoerders kunnen best practices van elkaar overnemen en zo hun eigen beleid innoveren (Sabel & Zeitlin, 2008). Op deze manier ontstaat een zich continue ontwikkelende uitvoeringspraktijk die ontvankelijk is voor innovaties en bovendien recht kan doen aan een diversiteit aan contexten waarin beleid moet worden toegepast.⁴⁶ Hiermee delen de gedragswetenschappelijke benadering en de *experimentalist governance* de idee dat beleid alleen succesvol kan zijn als er empirische toetsing en continue aanpassing aan de context plaatsvindt. Een interessante vervolgstap zou zijn te onderzoeken op welke vlakken de twee benaderingen elkaar aan zouden kunnen vullen. Hoe zou een beleidsproces eruit zien als partijen in een *experimentalist governance* netwerk volgens de gedragswetenschappelijke benadering zouden werken?

⁴⁶ Sabel & Zeitlin (2008) bespreken specifiek de context van de Europese Unie, waarin het Parlement en de Commissie richtlijnen stellen, welke vervolgens door de lidstaten naar eigen inzicht geïmplementeerd kunnen worden. Op deze manier kan beleid worden geformuleerd dat in alle lidstaten toepasbaar is, maar wel hetzelfde doel nastreeft.

Met het nemen van deze vervolgstap werkt men toe naar een verantwoordere, maar vooral realistischere manier van beleid maken.

Begrippen en definities⁴⁷

Autonomie: staat in dit onderzoek gelijk aan *keuzevrijheid*: de burger de mogelijkheid laten zelf keuzes te maken.

Gedragwetenschappelijke kennis: inzichten uit de gedragseconomie en gedragspsychologie over het menselijk beslisgedrag

-benadering: of *-methode*: beleidsontwikkeling volgens deze methode gebeurt primair op basis van experimenten. Daarnaast wordt de werkzaamheid van beleid continu geëvalueerd. Verschilt hiermee van de *klassieke methode*, waarbij beleid primair op basis van theorie wordt ontwikkeld.

Keuzearchitectuur: de context waarin een keuze tot stand komt.

Klassieke methode: zie *gedragwetenschappelijke methode*

Libertarian paternalism: het idee dat een nudge individuele burgers helpt bij het behalen van hun doel, terwijl deze geen keuzemogelijkheden afsluit.

Nudge: Een maatregel waarbij bewust gebruik wordt gemaakt van gedragwetenschappelijke kennis met als doel het beslisgedrag van de burger te veranderen, waarbij een opt-out open blijft.

-ing: het ontwerpen en implementeren van nudges.

-nde beleidsmaker: beleidsmaker die zich met nudging bezig houdt.

-de burger: ook wel *getroffen* of *beïnvloedde burger*. De burger die met een nudge te maken heeft.

Opt-out: De mogelijkheid om een andere richting te kiezen dan de richting die de nudge je op stuurt.

Organisationele logica: Routines, regels, waarden en gewoonten die het gedrag van de actoren binnen een organisatie vormgeven.

⁴⁷ Noot ter verantwoording: in deze begrippenlijst zijn alleen die begrippen opgenomen, die ook buiten het theoretisch kader van belang zijn. Deze begrippen komen bijvoorbeeld terug in de conclusie.

Paternalisme: De staat mengt zich in het leven van burgers burgers voor hun eigen bestwil.

Publicity principle: het idee dat beleidsmakers alleen stappen mogen ondernemen waarvan het geen probleem zou zijn als deze openbaar *zouden* zijn, zonder dat zij deze daadwerkelijk openbaar hoeven te maken.

Q-sort: In deze onderzoeksmethode selecteren respondenten uit een vooraf samengestelde set criteria afwegingen die zijzelf maken bij het ontwerp van een maatregel. Vervolgens geven zij deze een weging op basis van belang.

-methodologie: de onderzoeksmethode achter de Q-sort.

Reflectief equilibrium: In dit onderzoek: de idee dat een theorie overeind moet blijven of aangepast moet worden na vergelijking met andere theorieën en confrontatie met de praktijk.

Standaardoptie: of *default:* De optie die automatisch wordt geselecteerd als de burger niets doet op een keuzemoment.

Transparantie: het openbaar maken van maatregelen zodat hierover verantwoording kan worden afgelegd.

Passieve- : Vorm van transparantie waarbij de overheid het initiatief aan de burger laat.

Actieve- : Vorm van transparantie waarbij de overheid zich actief inspannt burgers te informeren.

Referenties

- Arthur, W. B. (1994). Inductive reasoning and bounded rationality. *The American Economic Review*, p. 406-411.
- Allison, G. T., Zelikow, P. D. (1999). *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*. (Second edition). New York: Addison Wesley Longman Educational Publishers.
- Bennhold, K. (7 december 2013). *Britain's Ministry of Nudges*. New York Times. Geraadpleegd op 23 februari 2015 via www.nytimes.com.
- Blumenthal-Barby, J. S., & Burroughs, H. (2012). Seeking better health care outcomes: The ethics of using the "nudge". *The American Journal of Bioethics : AJOB*, 12(2), 1-10.
- BNR (21 juni 2013). *Waarschuwing op sigarettapakjes kleiner*. BNR.nl. Geraadpleegd op 24 februari 2015 via www.bnr.nl.
- Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. In Grüne-Yanoff, T. & Hansson, S. O. (Eds), *Preference Change. Approaches from philosophy, economics and psychology* (pp. 207-219). New York: Springer.
- Broder, J. M. (3 augustus 2012). *Powerful Shaper of U.S. Rules Quits, With Critics in Wake*. New York Times. Geraadpleegd op 23 februari 2015 via www.nytimes.com.
- Camerer, C., Issacharoff, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T., & Rabin, M. (2003). Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for "asymmetric paternalism". *University of Pennsylvania Law Review*, 151(3), 1211-1254.
- Conly, S. (2013). *Against autonomy: Justifying coercive paternalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60(3), 529-547.
- De Graaf, G., Van Exel, J. (2009). Using Q methodology in administrative ethics. *Public Integrity*, 11(1), p. 63-78.
- Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden. Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma.
- Dooremalen, H. Regt, de, H., Schouten, M. (2007). *Exploring humans. An introduction to the philosophy of the social sciences*. Utrecht: Boom.
- Feitsma, J., Schillemans, T. (2015). Gelukspolitiek en de Gedragwetenschappelijke Uitdaging. In *Gelukspolitiek. Liberalisme en de Waarde van Vrijheid*. Den Haag: Teldersstichting.
- Gazzaniga, M.S., Ivry, R. B., Mangun, G. R. (2002). *Cognitive Neuroscience. The biology of the mind*. (second edition). New York: W. W. Norton & Company.
- Gibbs, G. R. (2007) *Analyzing Qualitative Data*. Los Angeles: SAGE.
- Glaeser, E. L. (2006). Paternalism and psychology. *Regulation*, 29(2), 32-38.

- Goldstein, D. G., Imai, K., Gøritz, A. S., & Gollwitzer, P. M. (2008). Nudging turnout: Mere measurement and implementation planning of intentions to vote. *Ongepubliceerd (London Business School)*.
- Hansen, P. G., Jespersen, A. M. (2013). Nudge and the Manipulation of Choice. *European Journal for Risk Regulation*, 3(1). p. 3-27.
- Hausman, D. M., Welch, B. (2010). Debate: To nudge or not to nudge. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), p. 123-136.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.
- Hilden, A. H. (1954). *Manual For Q-Sort and Random Sets of Personal Concepts*. St. Louis: Washington University.
- John, P., Clotterill S., Moseley, A., Richardson, L., Smith, G.; Stoker, G.; Wales, C. (2013) *Nudge, Nudge, Think, Think: Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour*. (revised paperback edition). London: Bloomsbury. (Eerste editie 2011).
- John, P., Smith, G., Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: Two strategies for changing civic behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), p. 361-371.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. New York: Pinguin.
- Leggett, W. (2014). The politics of behaviour change: Nudge, neoliberalism and the state. *Policy & Politics*, 42(1), 3-19.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, 3(2), 147-171.
- Menard, J. (2010). A 'nudge' for public health ethics: Libertarian paternalism as a framework for ethical analysis of public health interventions? *Public Health Ethics*, 3(3), 229-238.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ). (2014). *Kabinetsreactie op adviesrapporten van Rli, RMO en WRR over de benutting van gedragswetenschappelijke kennis in beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2012). *AIK. Het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving in kaart en kleur*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nesterak, E. (13 juli 2014). *Head of White House "Nudge Unit" Maya Shankar Speaks about Newly Formed Social and Behavioral Sciences Team*. The Psych Report. Geraadpleegd op 7 april 2015 via <http://thepsychreport.com/current-events/head-of-white-house-nudge-unit-maya-shankar-speaks-about-newly-formed-us-social-and-behavioral-sciences-team/>.

- Norman, E. R., & Delfin, R. (2012). Wizards under uncertainty: Cognitive biases, threat assessment, and misjudgments in policy making. *Politics & Policy*, 40(3), 369-402.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy. A realist perspective*. Los Angeles: SAGE
- Pierson, P. (2001). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*. 48(2), 143-179.
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. (expanded edition). New York: Columbia University Press.
- Rawls, J. (1999). *Een theorie van rechtvaardigheid* (Vert. Bestebreurtje, F). (Revised Edition). Rotterdam: Lemniscaat.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). (2014). *Doen en laten: Effectiever milieubeleid door mensenkennis*. 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 de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Renes, R. J., & Stinesen, B. (2014). *Overheidsbeleid gericht op gedragsverandering: Meer dan een mooi streven?: Een analyse van gedragsbeïnvloedende overheidsinitiatieven in de domeinen gezondheid, mobiliteit en financiën*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2004). *Uitgangspunten Overheidscommunicatie*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2008). Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271-327.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Utrecht: Boom Lemma.
- Schlag, P. (2010). Nudge, choice architecture, and libertarian paternalism. *Michigan Law Review*, 108, 913-924.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox*. (third edition). New York: Norton. (Eerste editie 1988).
- Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2009) *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness* (revised and expanded ed.) New York: Penguin.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, 840, 99-128.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Van den Heuvel, J. H. J. (2012). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. (2e druk). Den Haag: Boom Lemma. (Eerste editie 2005).

Wansink, B., Cheney, M. M. (2005). Super bowls: Serving bowl size and food consumption. *Jama*, 293(14), p. 1723-1728.

Weiss, H. M., & Ilgen, D. R. (1986). Routinized behavior in organizations. *Journal of Behavioral Economics*, 14(1), 57-67.

Wells, P. (2010). A nudge one way, a nudge the other. Libertarian paternalism as political strategy. *People, Place & Policy Online*, 4(3), 111-118.

White, M. D. (2010). Behavioral law and economics: the assault on consent, will and dignity. In Favor, C., Gaus, G. F., Lamont, J. (Eds.). *Essays on Philosophy, Politics and Economics: Integration & Common Research Projects*. (pagina's onbekend). Stanford: Stanford Economics and Finance.

Whitman, D. G. & Rizzo, M. J. (2007). Paternalist Slopes. *New York University Law and Economics Working Papers*. Paper 87.

WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Yeung, K. (2012). Nudge as fudge. *The Modern Law Review*, 75(1), 122-148.

Bijlage I: Overzicht van respondenten (vertrouwelijk)

De gegevens in deze bijlage zijn conform afspraken met respondenten alleen inzichtelijk voor de beoordelaars van deze scriptie. Bij hen zijn de volgende gegevens van respondenten bekend:

- *Naam*
- *Organisatie*
- *Type organisatie*
- *E-mailadres*
- *Respondentnummer (zoals in de tekst gebruikt)*

Deze informatie wordt door de beoordelaars als vertrouwelijk behandeld. Deze informatie dient bij hen bekend te zijn ter voorkoming van fraude.

Bijlage II: Q-sortkaartjes (overzicht) gesorteerd op kernthema

De balans tussen verschillende belangen (hoofdstuk 2)	
Algemeen belang	Belang van de getroffen burger
Transparantie	
Als het van me gevraagd zou worden, zou ik het geen probleem vinden volledig transparant te zijn over mijn werk	Een burger moet, met een beetje logisch nadenken, door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft
Burgers moeten weten dat de overheid maatregelen als deze neemt, maar hoeven niet per maatregel te weten dat deze bestaat en hoe deze werkt	Een burger moet achteraf door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft gehad
Een burger moet weten dat hij of zij met de maatregel te maken heeft	
Autonomie (hoofdstuk 2 en 3)	
Burgers die er voor kiezen zelf een andere keuze te maken, moeten hiervoor niet te veel moeite hoeven doen (H2)	De maatregel helpt burgers bij het behalen van hun doel (H3)
De maatregel mag burgers wel helpen met kiezen, maar mag er niet voor zorgen dat ze bepaalde keuzes niet meer kunnen maken (H3)	Omdat de maatregel de autonomie de getroffen burgers aantast, is het belangrijk dat het effect van de maatregel deze aantasting rechtvaardigt (H3)
De maatregel mag geen betrekking hebben op een controversieel onderwerp (H3)	De maatregel moet de burger aanzetten tot zelf nadenken (H3)
Algemene criteria voor goed beleid (hoofdstuk 3)	
De maatregel moet goedkoop zijn	De maatregel moet doeltreffend zijn
Met deze maatregel bereiken we het effect dat objectief het beste is	In het ontwerpproces worden de belangen van alle betrokkenen meegenomen
De maatregel is het resultaat van (uitgebreid) vooronderzoek naar de belangen van betrokkenen	Het doel van de maatregel moet coherent zijn met dat van de rest van onze maatregelen
Wensen van betrokken organisaties anders dan overheidsinstanties	Belang van de eigen organisatie

Bijlage III: Q-sortkaartjes en topics per hoofdstuk, met toelichting

Kaartjes en topics uit hoofdstuk 2 per kernthema	
De balans tussen verschillende belangen	
<i>Kaartjes</i>	
<u>Algemeen belang</u> De zes typen gedragingen die Bovens (2009) onderscheid als correctiedoelen van nudges kunnen worden onderverdeeld in maatregelen die het belang van de genudgede burger zijn (ontwetendheid, inertie, akrasia, achteloosheid) en maatregelen die een algemeen maatschappelijk belang dienen (teerhartigheid, achteloosheid). In beeld brengen welke van de twee type belangen de beleidsmaker prioriteit geeft is van belang om de in hoofdstuk 3 omschreven theorieën te kunnen toetsen. Sommige van deze theorieën schrijven namelijk expliciet voor dat er alleen in een van de twee belangen genudged mag worden.	<u>Belang van de getroffen burger</u> Zie toelichting onder <u>Algemeen belang</u> .
Autonomie	
<u>Burgers die er voor kiezen zelf een andere keuze te maken, moeten hiervoor niet te veel moeite hoeven doen.</u> Dit kaartje laat de respondent aangeven hoe zwaar hij of zij de aanwezigheid van een opt-out met lage kosten weegt ten opzichte van andere belangen. Een opt-out met lage kosten is een eis die Thaler & Sunstein (2009) aan hun nudges stellen.	
Overig	
<i>Topics</i>	
<u>Het type gedrag (ontwetendheid, inertie, akrasia, teerhartigheid, achteloosheid, zelfzuchtigheid) dat de organisatie probeert te corrigeren met haar maatregelen</u> Zoals hierboven gezegd kunnen deze door Bovens (2009) omschreven gedragingen worden onderverdeeld in twee verschillende typen. Deze onderverdeling is interessant voor het toetsen van ethische theorieën.	

Kaartjes en topics uit hoofdstuk 3 per kernthema

Transparantie

Kaartjes

<p><u>Als het van me gevraagd zou worden, zou ik het geen probleem vinden volledig transparant te zijn over mijn werk.</u> Dit kaartje toetst Rawl's (1999) publicity principle, door Thaler & Sunstein (2009) genoemd als tweede ethisch criterium voor nudges. Beleidsmakers moeten handelen op een manier die, als het zou moeten, te allen tijde publiekelijk te verantwoorden is.</p>	<p><u>Een burger moet met een beetje logisch nadenken door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft.</u> Bovens' (2009) principle token interference transparency stelt dat de redelijk oplettende burger in de gaten moet kunnen hebben dat hij of zij genudged wordt.</p>
<p><u>Burgers moeten weten dat de overheid maatregelen als deze neemt, maar hoeven niet per maatregel te weten dat deze bestaat en hoe deze werkt.</u> Een ander (volgens hem onethisch) type transparantie dat Bovens (2009) onderscheid is type interference transparency, waarbij de overheid wel transparant is over dát zij nudged en hoe zij dat doet, maar niet over in welke specifieke gevallen dit gebeurt.</p>	

Autonomie

Kaartjes

<p><u>De maatregel helpt burgers bij het behalen van hun doel.</u> Volgens Thaler & Sunstein's (2009) libertarian paternalism is het de bedoeling dat nudges in het verlengde liggen van de doelen van burgers. Burgers zijn volgens hen wel in staat heldere doelen te formuleren (gezond leven, gelukkig oud worden), maar kunnen niet altijd de keuzes maken die daarbij horen.</p>	<p><u>De maatregel mag burgers wel helpen met kiezen, maar mag er niet voor zorgen dat ze bepaalde keuzes niet meer kunnen maken.</u> Tweede kernonderdeel van de ethische theorie van Thaler & Sunstein is de idee dat nudges geen keuzemogelijkheden mogen inperken. Hoewel een nudge op zich dit nooit doet (het niet afsluiten van keuzemogelijkheden is immers onderdeel van de definitie), kan deze wel worden ingezet in combinatie met bijvoorbeeld een verbod.</p>
<p><u>Omdat de maatregel de autonomie van de getroffen burgers aantast, is het belangrijk dat het effect van de maatregel deze aantasting rechtvaardigt.</u> Hausman & Welch stellen dat een normatieve beoordeling van een nudge een kosten-baten analyse moet zijn: weegt het positieve effect van de maatregel op tegen de negatieve effecten?</p>	<p><u>De maatregel mag geen betrekking hebben op een controversieel onderwerp.</u> De WRR (2014) zegt dat met nudging niets ethisch verkeerd is, zolang de overheid burgers maar niet probeert te sturen als het over controversiële onderwerpen gaat zonder dat hiervoor breed draagvlak bestaat. Schlag (2010) deelt deze opvatting.</p>
<p><u>De maatregel moet de burger aanzetten tot zelf nadenken.</u> Leggett (2014) omschrijft een kritisch-democratische stroming in het denken over nudging die zegt dat burgers actief worden betrokken in besluitvorming, waarvoor zij actief moeten kunnen reflecteren op beleid. Nudging is volgens deze stroming alleen verantwoord als het burgers aanzet tot deze reflectie</p>	

Algemene criteria voor goed beleid	
<i>Kaartjes</i>	
<p><u>De maatregel moet goedkoop zijn.</u> Een van de mogelijke organisatiebeginselen (criteria die organisaties kunnen stellen aan goed beleid) die Van den Heuvel (2012) omschrijft, is het zo kosteneffectief mogelijk werken.</p>	<p><u>De maatregel moet doeltreffend zijn.</u> Een ander organisatiebeginsel is de doelstelling om maatregelen te ontwerpen die, los van het kostenplaatje, zo doeltreffend mogelijk zijn. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er maar weinig overheidsorganisaties waarbij slechts een van deze twee criteria van toepassing is. Het meenemen van beide doelstellingen in de Q-sort laat zien hoe deze criteria zich in de organisatie van de respondent tot elkaar verhouden, en hoe zij zich verhouden tot ethische criteria uit de theorie.</p>
<p><u>De maatregel bereikt het effect dat objectief het beste is.</u> Dit kaartje is gebaseerd op het objectiviteitsprincipe van Van den Heuvel (2012). Verder toetst het kaartje naleving van het fair play-beginsel, dat zegt dat beleid niet het eigenbelang van bestuurders mag promoten.</p>	<p><u>In het ontwerpproces worden de belangen van alle betrokkenen meegenomen.</u> Dit kaartje is gebaseerd op zowel het evenwichtigheidsprincipe als het zorgvuldigheidsbeginsel. Het evenwichtigheidsprincipe vraagt letterlijk om een afweging van alle belangen. Het zorgvuldigheidsbeginsel vraagt om een zorgvuldige voorbereiding van beleid. Hierbij hoort ook het horen van betrokkenen. Dit kaartje dekt ook het verbod van willekeur, dat stelt dat bestuurders niet blind een optie mogen kiezen, maar een ‘redelijke afweging van belangen’ moeten maken.</p>
<p><u>De maatregel is het resultaat van (uitgebreid) vooronderzoek naar de belangen van betrokkenen</u> Het zorgvuldigheidsbeginsel vraagt om een gedegen vooronderzoek bij het ontwerpen van maatregelen. Het libertarian paternalism van Thaler & Sunstein (2009) vraagt om een goede kennis van de doelen van burgers.</p>	<p><u>Het doel van de maatregel moet coherent zijn met dat van de rest van onze maatregelen (ook in 3.2).</u> Toetst zowel het vertrouwensbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel (Van den Heuvel, 2012).</p>
<p><u>Wensen van betrokken organisaties, anders dan overheidsinstanties.</u> Volgens Pierson (2001) wordt de inhoud van beleid mede bepaald door belanghebbenden in het maatschappelijk veld die door middel van bijvoorbeeld lobbyen druk proberen te zetten op beleidsmakers.</p>	<p><u>Belang van de eigen organisatie.</u> Volgens Weiss & Ilgen (1986), Allison & Zelikow (1999), Davis et al. (1966) en Jones & Baumgartner (2012). Hebben de organisatiecultuur en bestaand beleid een grote invloed op de vorm van nieuw beleid.</p>

Overig
<i>Topics</i>
<u>De bron van het initiatief voor een nudge</u> Door te identificeren waar in de beleidsketen de idee om te nudgen doorgaans ontstaat, kan worden nagegaan of de nudge een politiek karakter heeft. Volgens Leggett (2014) en Wells (2010) is dit wel het geval, Schlag (2010) omschrijft een nudge als iets wat slechts ter implementatie van beleid zou mogen dienen.

Bijlage IV: Topic list

<i>Element</i>	<i>Omschrijving</i>
Opening	<ul style="list-style-type: none">• Duur van het gesprek aangeven• Vertrouwelijkheid van de informatie aangeven• Structuur van het gesprek toelichten
Vragen voorafgaande aan de Q-sort	<ul style="list-style-type: none">• Op welke manier gedragswetenschappelijke inzichten in beleid worden gebruikt, en met welk doel• De rol van de respondent hierin• Concrete voorbeelden van maatregelen• Wie het initiatief neemt voor het ontwerp van een nudge.
Q-sort	<ul style="list-style-type: none">• Toelichting bij de keuzes van de respondent
Vragen na de Q-sort	<ul style="list-style-type: none">• Toelichting op de sortering die de respondent heeft gemaakt

Bijlage V: codeerschema

*Descriptieve codes*⁴⁸

- Voorbeeld van een nudge
- Rol respondent in organisatie
- Hoe nudging in beleid wordt gebruikt
- Vermelding van het WRR-rapport
- Vermelding van het RMO-rapport
- Algemene toelichting op de ranking Q-sort

*Analytische codes*⁴⁹

- Bron van het initiatief voor nudges
- Normatieve eis uit theoretisch kader (corresponderende Q-sort-kaartje bijvoegen)
- Normatieve eis buiten theoretisch kader om
- Invloed van organisationele context op beleid
- Reflectie op normatief debat
- Normatieve eis (buiten Q-sort-kaartjes)
- Functie en achtergrond respondent

Codes met zowel analytische als descriptieve functies

- Normatieve eis uit de Q-sort
 - o Belang van de eigen organisatie
 - o Wensen van betrokken organisaties anders dan overheidsinstanties
 - o Een burger moet weten dat hij of zij met de maatregel te maken heeft gehad
 - o De maatregel mag geen betrekking hebben op een controversieel onderwerp
 - o De maatregel moet de burger aanzetten tot zelf nadenken
 - o Omdat de maatregel de autonomie van burgers aantast, is het belangrijk dat het effect van de maatregel deze aantasting rechtvaardigt
 - o Een burger moet achteraf door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft gehad
 - o Burgers moeten weten dat de overheid maatregelen als deze neemt, maar hoeven niet per maatregel te weten dat deze bestaat en hoe deze er precies uit ziet

⁴⁸ Descriptieve codes geven het onderwerp van een stuk tekst weer (Gibbs, 2007, p. 44).

⁴⁹ Analytische codes koppelen theoretische concepten aan de inhoud van het interview (Gibbs, 2007, p. 44).

- Een burger moet, met een beetje logisch nadenken, door kunnen hebben dat hij of zij met de maatregel te maken heeft.
- Als het van me gevraagd zou worden, zou ik het geen probleem vinden volledig transparant te zijn over mijn werk
- De maatregel mag burgers wel helpen met kiezen, maar mag er niet meer voor zorgen dat ze bepaalde keuzes niet meer kunnen maken
- De maatregel helpt burgers bij het behalen van hun doel
- Het doel van de maatregel moet coherent zijn met dat van de rest van onze maatregelen
- De maatregel is het resultaat van (uitgebreid) vooronderzoek naar de belangen van betrokkenen
- In het ontwerpproces worden de belangen van alle betrokkenen meegenomen
- Met deze maatregel bereiken we het effect dat objectief het beste is
- De maatregel moet doeltreffend zijn
- De maatregel moet goedkoop zijn
- Burgers die er voor kiezen zelf een andere keuze te maken, moeten hiervoor niet te veel moeite hoeven doen
- Belang van de getroffen burger
- Algemeen belang