

Bijlage 1

Normatieve overwegingen rondom gedragssturing

W.L. Tiemeijer en J.H. Anderson

in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoud

- 1 Argumenten pro en contra overheidsbemoeienis 92
 - 1.1 Democratie als collectieve zelfbeschikking 96
 - 1.2 Substantiële redenen voor overheidsbemoeienis 98
 - 1.3 Wie kent het eigen belang het beste? 104
 - 1.4 Invloed van de omgeving 109
 - 1.5 Conclusie 111

 - 2 De keuze van middelen: overwegingen 114
 - 2.1 Prudentia 115
 - 2.2 Vier normatieve dimensies 118
 - 2.3 Geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie 124
 - 2.4 Nudging via defaults 129
 - 2.5 Andere vormen van nudging 136

 - 3 Conclusies 140
- Literatuur 147

1

Argumenten pro en contra overheidsbemoeienis

Het leven van beleidsmakers is niet eenvoudig. Veel maatschappelijke problemen zijn alleen oplosbaar als mensen duurzaam hun gedrag veranderen. Burgers moeten zuinig omgaan met schaarse middelen, vaker met het openbaar vervoer reizen, geen grotere schulden aangaan dan ze kunnen dragen, sparen voor hun pensioen, gezonder leven, meer rekening houden met elkaar, enzovoort. De overheid doet dan ook de nodige moeite om mensen op deze gebieden tot verantwoorde keuzes te bewegen. Dat wordt haar echter lang niet altijd in dank afgenomen. Hoewel veel burgers in algemene termen het doel achter dit beleid onderschrijven, vinden zij het allesbehalve aangenaam als de overheid hun vrijheid in dezen daadwerkelijk beperkt. Al snel klinkt dan het verwijt van ‘betutteling’.

Gelukkig gloort er hoop! De laatste jaren is een nieuwe vorm van sturing in opkomst die vaak wordt aangeduid als *nudging*. Dit is een verzamelnaam voor technieken waarbij beperkingen in de menselijke rationaliteit worden gebruikt om burgers in de gewenste richting te sturen *zonder dat de mogelijkheid om te kiezen voor een andere gedragsoptie wordt uitgesloten*. In die zin is het – net als voorlichting – eerder een ‘zacht’ instrument, in tegenstelling tot het ‘harde’ instrument van wettelijke geboden of verboden, waarbij afwijken van de voorgeschreven gedragsoptie per definitie niet is toegestaan. Een sleutelrol in de popularisering van deze nieuwe technieken speelden het boek *Nudge* van Thaler en Sunstein (2008) en in Nederland de WRR-publicatie *De menselijke beslisser* (Tiemeijer et al 2009). Nudging lijkt het ei van Columbus. Het middel lijkt twee tegengestelde wenselijkheden te verenigen, namelijk effectieve sturing enerzijds en behoud van keuzevrijheid anderzijds. Thaler en Sunstein noemen hun nieuwe paradigma dan ook ‘*libertarian paternalism*’. Anders dan iedereen denkt, is dat volgens hen

geen oxymoron. Inmiddels hebben veel beleidsmakers in binnen- en buitenland zich enthousiast op het nieuwe gedachtegoed gestort.¹

The 'extra-large soda ban'

Een voorbeeld. Eén domein waar een mooie rol voor nudging lijkt weggelegd, is bestrijding van overgewicht. Als je het louter financieel bekijkt, is overgewicht een steeds groter probleem voor de samenleving. Enkele jaren geleden werd becijferd dat overgewicht de Nederlandse samenleving jaarlijks ruim 3 miljard euro kost aan extra uitgaven voor gezondheidszorg en gederfde arbeidsproductiviteit door ziektedagen. Niet vreemd dus dat de overheid overgewicht wil tegengaan. Zeker in tijden van bezuiniging kunnen we dat geld goed gebruiken voor andere zaken, bijvoorbeeld zorg voor gehandicapten en ouderen, ondersteuning van werklozen of belastingverlaging. Alleen, hoe krijg je mensen zo ver dat ze gezonder gaan leven? Domweg verbieden van ongezond eten en drinken kan natuurlijk niet.

In Amerika, waar overgewicht een nog veel groter probleem is dan hier, had burgermeester Bloomberg van New York een simpel plan. Hij wilde de consumptie van suikerhoudende dranken afremmen door cafés en restaurants te verbieden nog bekertjes te serveren van meer dan 16 ounce (bijna een halve liter). De vorm van 'irrationaaliteit' waarop bij deze maatregel wordt ingespeeld, is *extremeness aversion*, dat wil zeggen, een afkeer van uitersten in het spectrum van opties. Als je mensen de keuze geeft uit een kleine beker frisdrank, een middelgrote beker en een grote beker, zullen de meesten voor de middelgrote beker kiezen, niet zozeer omdat die het beste aansluit bij een vooraf geformuleerde wens over hoeveel frisdrank zij wilden drinken, maar vanwege afkeer van de 'extreme' keuze en de impliciete boodschap dat de middelgrote beker de 'normale' keuze is. De afgelopen decennia zijn de maten van bekertjes echter zozeer gegroeid dat Amerikanen inmiddels de keus hebben tussen groot, heel groot en gigantisch. Doordat de 'normale' keuze dus steeds groter werd, zijn Amerikanen steeds meer frisdrank gaan drinken. Bloomberg verwachtte – daarbij gesteund door de wetenschap – dat als de maten van de bekertjes weer kleiner zouden worden, ook de consumptie van frisdrank zou afnemen. Let wel, de consument werd niets verboden. Hij mag zo veel blijven drinken als hij wil. Cafés en restaurants mochten weliswaar niet langer gigantische bekertjes verkopen,

maar wie veel cola wilde, kon gewoon twee of meer bekers kopen. Kortom, effectieve sturing zonder aantasting van de keuzevrijheid.

Of toch niet? Veel inwoners van New York waren in ieder geval *not amused*. Ze zagen dit als betutteling en een aantasting van hun vrijheid. ‘*You only thought you lived in the land of the free*’. Vandaag cola, morgen pizza of hamburgers, waar gaat dit eindigen? ‘*Mayor Bloomberg’s proposed extra-large soda ban combines the draconian government overreach people love, with the probable lack of results they expect*,’ grapte de komiek Jon Stewart. Kortom, Bloomberg cum suis mochten dan misschien geloven dat deze maatregel de vrijheid van burgers niet aantast, veel Amerikanen ervoeren dat beslist anders.²

Vraagstelling

Inmiddels is in Amerika en Groot-Brittannië het debat over de legitimiteit van nudging in het bijzonder en gedragssturing in het algemeen flink opgelaaid. Er verschijnen artikelen en boeken met titels als *Nudge, Nudge, Think, Think* (John et al. 2011), *The manipulation of choice: ethics and libertarian paternalism* (White 2013) of *Against autonomy: justifying coercive paternalism* (Conly 2013). Ook in Nederland is nudging niet vrij van controverse, maar de discussie hierover is nog niet systematisch gevoerd.³ Met dit essay willen we hierin verandering brengen. Centraal staan twee vragen waarvan de ervaring leert dat die vroeg of laat opkomen in elke discussie over dit onderwerp:

- In hoeverre is sturing van gedrag van burgers door de overheid gerechtvaardigd? Is dat geen betutteling?
- Wat is de legitimiteit van nudging? Is dat geen manipulatie?

De aanleiding voor dit essay ligt dus weliswaar in de turbulentie rondom nudging, maar we willen nadrukkelijk ingaan op de meer algemene argumenten pro en contra gedragssturing door de overheid. Beide kwesties zijn nauw met elkaar verbonden, en in de (Amerikaanse) literatuur lopen ze ook vaak door elkaar heen. Het is daarom nuttig beide te behandelen, maar ze tegelijk wel duidelijk te scheiden.

Wanneer is gedragssturing gerechtvaardigd?

Laten we even afstand nemen van Bloomberg en zijn frisdrank-wederwaardigheden, en de algemene vraag stellen in hoeverre sturing van gedrag van burgers door de overheid überhaupt gerechtvaardigd is – dus los van de vraag of dat wordt gedaan via geboden, verboden, financiële prikkels, voorlichting of nudging.

De eerste reactie is doorgaans afhoudend. De idee van een democratische rechtsstaat is nu juist die van vrijheid, zowel in de positieve zin van zelfbeschikking als in de negatieve zin van vrijheid van bemoeienis van anderen, inclusief – of zelfs in het bijzonder – van de staat. Die heeft immers een slechte trackrecord van machtsmisbruik en totalitaire neigingen. Het uitgangspunt is dat de overheid zich in principe niet met het gedrag van burgers dient te bemoeien. Edoch, zoals iedereen kan zien, gaat het er in moderne democratische rechtsstaten geheel anders aan toe. Er zijn meer wetten waaraan een mens zich moet houden dan hij redelijkerwijs kan onthouden en er is een continue stroom van beleid om zijn gedrag te sturen. Dit roept de vraag op in welke situaties het wenselijk of zelfs noodzakelijk is dat de overheid van het uitgangspunt afwijkt en zich wél bemoeit met het gedrag van burgers.

Gelukkig hoeven wij de antwoorden op deze vragen niet helemaal zelf te bedenken. De kwestie is zo oud als de democratie zelf. We kunnen ons dus baseren op de wijze antwoorden die eerder zijn gegeven. De ontwikkelingen in samenleving en wetenschap geven echter wel aanleiding om deze opnieuw tegen het licht te houden. Ten eerste raken onze levens steeds meer met elkaar verknoot, zozeer zelfs dat we spreken over een netwerk-samenleving. Daardoor is de vrijheid van de één wellicht meer dan vroeger de onvrijheid van de ander. Ten tweede hebben de gedragswetenschappen in de laatste decennia aangetoond dat mensen – anders dan de klassieke theorie veronderstelt – hun eigen belangen soms helemaal niet zo goed kennen. De vraag die zich dus opdringt is of de oude antwoorden nog geldig zijn.

1.1 Democratie als collectieve zelfbeschikking

De democratische rechtsstaat is voor velen een instrument om individuele en collectieve doelen te realiseren, zoals veiligheid, vrijheid, autonomie, welvaart, welzijn of geluk. Uiteraard verschillen mensen in hun voorstelling van 'het goede leven'. Daarom is de vraag wat men de belangrijkste doelen vindt om als gemeenschap te verwezenlijken voortdurend onderwerp van politieke onderhandeling en herziening. Dat neemt echter niet weg dat er op elk moment in de tijd sprake is van een bepaalde democratisch gelegitimeerde conceptie van onze gemeenschappelijke doelen. De opgave voor de overheid is het gedrag van burgers hiermee zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen. Deze gedragsbeïnvloeding kan weliswaar aanvoelen als een vorm van ongewenste dwang, maar staatsrechtelijk gezien hebben we er zelf om gevraagd. Het is 'de wil van het volk'. Kortom, als het parlement besluit dat we voorzichtiger met ons geld moeten omgaan, gezonder moeten eten of minder energie moeten gebruiken en dat burgers tot dergelijk gedrag gestimuleerd of zelfs *gedwongen* mogen worden, dan is die gedragsbeïnvloeding per definitie gelegitimeerd. In de woorden van De Tocqueville: we staan zelf aan het andere eind van de ketenen die ons binden.

Overigens hangt niet iedereen een dergelijke instrumentele conceptie van democratie aan. Denkers als Machiavelli en Lefort beschouwen de staat primair als een soort scheidsrechter die tot doel heeft het conflict tussen rivaliserende bevolkingsgroepen te pacificeren en verder geen wezenlijk andere doelen heeft dan de vrijheid van burgers te garanderen. Ook in hedendaagse bestuurskundige literatuur wordt de overheid regelmatig voorgesteld als een 'procesmanager' die vooral partijen met elkaar met elkaar verbindt, maar verder 'leeg' is, dat wil zeggen, geen eigen inhoudelijke agenda heeft (Frissen 1996). Deze bestuurskundige inzichten zijn echter bij het gros van de burgers nog niet ingedaald. Dat blijft onverminderd zijn wensen en doelen bij de overheid neerleggen, variërend van minder belastingdruk en betere gezondheidszorg tot de wens iets te doen aan het asociale gedrag van sommige medeburgers.

Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat alles wat de parlementaire meerderheid wenst ook mag. Men kan de regering wel vragen het asociale gedrag

van bepaalde burgers tegen te gaan, maar haar sturingsmogelijkheden worden beperkt door een aantal grondrechten, zoals de vrijheden van godsdienst en meningsuiting, de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, het recht op privacy, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, enzovoort. Deze zijn vastgelegd in de Nederlandse grondwet en internationale verdragen. Hoewel niet onmogelijk is het zeer moeilijk die te veranderen of af te schaffen. De vraag is echter hoe relevant de grenzen van de rechtsstaat zijn voor het onderwerp van dit essay. Bij veel actuele controverses over gedragsbeïnvloeding komen die bij lange na niet in zicht. Het is evident dat de rechtsstaat het niet toestaat iemand zonder vorm van proces op te sluiten omdat hij de thermostaat te hoog zet of het land uit te zetten omdat hij een patatje kapsalon eet.⁴ Maar dat wil ook niemand. De discussie gaat over veel mildere vormen van gedragssturing, bijvoorbeeld door middel van communicatie of nudging. Bijvoorbeeld het verkleinen van bekertjes frisdrank. De vrijheden van de rechtsstaat komen hier in het geheel niet in het geding.⁵ Het zijn vooral persoonlijke opvattingen over vrijheid en zelfbeschikking die ertoe leiden dat bij sommigen een dergelijke vorm van gedragsbeïnvloeding aversie oproept.

Relevanter is wellicht de mate waarin beleid omstreden is. Strikt genomen mag – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de helft plus één zijn wil aan de rest opleggen. Tot de fundamentele principes van de democratische rechtsstaat behoort echter ook dat rekening wordt gehouden met de wensen en belangen van minderheden. Het lijkt daarom gepast noch verstandig om aan een substantiële minderheid een gedrag op te leggen waarvan bekend is dat het hen ernstig tegen de borst stuit, bijvoorbeeld omdat het haaks staat op hun diepste overtuigingen. Om die reden wordt vaak geargumenteed dat de overheid bijvoorbeeld wel mag proberen mensen te overtuigen hun kinderen of zichzelf te laten vaccineren, maar - ook al is overgrote meerderheid der burgers voorstanders van vaccinatie – mensen niet mag *dwingen* tot vaccinatie. In het tweede deel van dit essay komen we hierop nog terug.

Concluderend, de vraag ‘in hoeverre sturing van gedrag door de overheid gerechtvaardigd is’ zet ons eigenlijk op het verkeerde been. De suggestie is namelijk dat het antwoord ‘nooit’ een reële optie is, quod non. Zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, is

het onvermijdelijk dat de regering steeds opnieuw tot opdracht zal krijgen het gedrag van een deel der burgers te sturen. Dat is niet alleen gerechtvaardigd, dat moet zelfs, want het is 'de wil van het volk'. Zelfs de meest libertaire denkers en meest overtuigde aanhangers van een lege staat zien bepaalde instrumentele taken voor de overheid, namelijk het voorkomen van (bepaalde vormen van) wreedheid, en beschouwen dat een legitieme reden voor overheidsbemoeyenis. Daarmee komen we op het volgende punt.

1.2 Substantiële redenen voor overheidsbemoeyenis

Een nadeel van de redenering uit de vorige paragraaf is dat zij nogal legalistisch is. Een veel interessantere vraag is wanneer het *inhoudelijk* gezien wenselijk of zelfs noodzakelijk is het gedrag van mensen te beïnvloeden. Daarover gaat deze paragraaf. We maken hierbij een onderscheid tussen de effecten van gedrag op burgers zelf en de effecten van gedrag op anderen.

Gevolgen voor anderen

Vanouds ligt een klassiek argument voor bemoeyenis met het gedrag van burgers in negatieve gevolgen voor anderen (*third-party harms*). Men mag elkaar niet van leven, vrijheid of bezittingen beroven. Ook kunnen transacties tussen burgers negatieve gevolgen hebben voor derden. Een bekend voorbeeld is milieuvervuiling. Daarvan heeft iedereen last, ook degenen die niet betrokken zijn bij de economische activiteit die de vervuiling veroorzaakt. Weinigen zullen bestrijden dat dergelijk gedrag met schadelijke externe effecten object mag – of zelfs moet – zijn van regulering. Natuurlijk kun je erover twisten of de overheid hier zélf moet ingrijpen of zich beter kan beperken tot zodanige inrichting van de samenleving dat het gedrag 'als vanzelf' ten goede zal veranderen (bijvoorbeeld door marktwerking of contextsturing). Dat is echter in essentie een discussie over effectiviteit, niet over legitimiteit.

Het vertrekpunt van dit klassieke argument is dat de overheid iets moet *voorkomen*. Men kan natuurlijk ook kiezen voor een positief vertrekpunt en de vraag stellen of de overheid iets moet *bevorderen*. Concreet: hoe zit het met 'zorg voor anderen'? Is dat ook een legitieme reden voor overheidsbemoeyenis? Veel mensen zijn niet alleen gericht op zichzelf en hun

vrijheid, maar bekommeren zich ook om het lot van anderen. Dit kan voortkomen uit een intrinsieke motivatie – de mens is immers een sociaal wezen en de aanwijzingen dat deze verbondenheid met anderen zelfs *hard-wired* is stapelen zich op⁶ – maar er kan ook sprake zijn van een extrinsieke bron. In veel levensbeschouwingen en ideologieën speelt de idee van betrokkenheid van burgers bij elkaar een belangrijke rol. Zoals een invloedrijke groep Amerikaanse *communitarians* het formuleert: *Institutions are not only constraining but also enabling. They are the substantial forms through which we understand our own identity and the identity of others as we seek cooperatively to achieve a decent society*' (Bellah et al. 1991: 12). Een van de instituties die deze 'zorg voor anderen' en die '*decent society*' vorm kan geven is de overheid. Die kan bijvoorbeeld mensen voorzien van de middelen (educatie, geld, faciliteiten) waardoor zij in staat zijn hun levens te verbeteren.

Lang niet iedereen vindt dit echter een taak voor de overheid. Zij moet over onze veiligheid en vrijheid waken, en meer niet. Welnu, dat mag zo wezen, maar toch zullen ook de grootse sceptici moeten erkennen dat het in hun welbegrepen eigen belang is om te voorkomen dat er een samenleving ontstaat waarin medeburgers geheel zonder enige bescherming – noch van de staat, noch van andere burgers of maatschappelijke organisaties – aan hun lot worden overgelaten. Immers, mensen mogen er dan over van mening verschillen *welke* conceptie van 'het goede leven' de staat dient te realiseren, als de staat hierin enig resultaat wil kunnen boeken, dan is wel een essentiële voorwaarde *dat er überhaupt een staat is*. Het potentieel van de democratie kan alleen worden gerealiseerd als er sprake is van een groep die zichzelf definieert als gemeenschap en op grond daarvan bereid is staatsgezag te accepteren. Scherp gezegd: een minimale cohesie is een mogelijkheidsvoorwaarde voor vrijheid. Wanneer de maatschappij desintegreert, bijvoorbeeld als gevolg van zeer grote ongelijkheden of processen van uitsluiting, heeft straks *iedereen* een probleem. De dreiging van 'schade aan de gemeenschap' kan dus, ook uit welbegrepen eigen belang, een legitieme reden zijn voor overheidsbemoeyenis.

Wederom is hier echter de insteek negatief, namelijk iets *voorkomen*, en kan men de vraag stellen of de overheid ook iets moet *bevorderen*. Nader bepaald: kan 'zorg voor de gemeenschap' een legitieme reden zijn voor overheidsbemoeyenis? Daar valt beslist wat voor te zeggen. Een vitale civil

society waarin mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun medemens en hun leefomgeving en waarin het probleemoplossend vermogen van de samenleving wordt gemaximaliseerd, lijkt in ieders belang. Hoe dichter we dat ideaal benaderen, hoe minder noodzaak voor de overheid om te interveniëren en hoe meer zij zich kan beperken tot de rol van nachtwaker. Hier kan dus een rechtvaardiging liggen voor een soort van ‘meta-gedrags-beïnvloeding’, dat wil zeggen, het zodanig faciliteren en in positie brengen van burgers en maatschappelijke actoren dat zij ‘vanzelf’ zullen kiezen voor het goede gedrag. De overheid speelt de bal dus terug en stelt de samenleving in staat zichzelf te besturen. Overheidsinterventie kan legitiem zijn als zij deze situatie dichterbij brengt.

Het is alleen niet helemaal helder hoe ver de overheid hierin mag gaan. Op het eerste gezicht lijkt het gemakkelijker consensus te bereiken over wat de overheid moet *voorkomen* dan over wat de overheid moet *bevorderen*. Overheidsbemoeienis is ieder geval legitiem of zelfs noodzakelijk als anderen schade wordt toegebracht of als de samenleving zozeer gedestabiliseerd raakt dat zij dreigt te desintegreren. Overigens lijkt de stabiliteit van de samenleving niet direct in levensgevaar te komen door overmatige consumptie van cola.

Gevolgen voor de burger zelf

Het drinken van liters frisdrank kan wél schadelijk zijn voor de eigen gezondheid. Daarmee komen we op een controversiële kwestie. Is overheidsbemoeienis ook gerechtvaardigd bij gedrag dat geen schade toebrengt aan anderen of de gemeenschap, maar uitsluitend aan het individu zelf? Of anders geformuleerd, is zorg voor anderen ook een legitiem argument voor overheidsbemoeienis *als het individu zelf die zorg niet wenst*? Veel mensen vinden van niet. Zolang een ander er geen hinder van ondervindt, mag iemand toch zeker zelf bepalen of hij zich te gronde wil richten of niet? Misschien vindt hij iedere dag een liter cola drinken wel veel belangrijker dan oud worden. Zij vinden John Stuart Mill aan hun zijde. Die schreef dat

‘the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or mental, is not a sufficient warrant. Het cannot rightfully be compelled to do or forbear because it will be better

for him to do so, because it will make him happier, because, in the opinion of others, to do so would be wise, or even right' (Mill 1859/1989)

Dat lijkt een duidelijke richtlijn. Helaas is een probleem dat het onderscheid tussen gedrag dat alleen iemand zelf schaadt en gedrag dat ook een ander schaadt niet erg helder is. Hoeveel gedragingen zijn er nu eigenlijk waarvan werkelijk niemand last heeft? Wellicht is het seksuele verkeer tussen *consenting adults* in de beslotenheid van de slaapkamer een voorbeeld.⁷ Maar dat is dan een van de zeer schaarse uitzonderingen. Omdat mensen niet in isolement leven, heeft bijna elk gedrag externe effecten. Zeker vandaag de dag, want in de netwerksamenleving van de eenentwintigste eeuw is welhaast alles en iedereen met elkaar verbonden. Onzuinig omgaan met natuurlijke grondstoffen betekent dat er voor anderen minder overblijft. In benzineslurpende auto's rijden betekent dat het klimaat opwarmt en dat gaat ons op den duur allemaal problemen geven. De laatste jaren is pijnlijk duidelijk geworden dat onverstandige financiële beslissingen soms steun- of reddingsacties noodzakelijk maken waarvoor de rekening uiteindelijk bij de belastingbetaler terechtkomt. Ook een ongezonde levensstijl is niet langer een particuliere aangelegenheid. Aanvankelijk werd roken gezien als uitsluitend schadelijk voor de roker zelf en kon men overheidsbemoeienis hiermee nog afdoen als 'betutteling'. Inmiddels zijn de schadelijke gevolgen van meer roken echter zo overtuigend aangetoond dat roken in openbare ruimtes verboden is. Bij andere vormen van ongezond leven zijn de schadelijke effecten op derden weliswaar minder direct, maar niet afwezig. Zoals aan het begin van dit essay gezegd zadelt zwaarlijvigheid de gemeenschap op met zorgkosten en arbeidsverzuim ter hoogte van omgerekend ruim 400 euro per jaar per huishouden. Dat de laatste jaren de aandacht voor beïnvloeding van onze calorie-inname toeneemt, komt dan ook waarschijnlijk niet doordat beleidsmakers opeens zo'n warme belangstelling hebben ontwikkeld voor ons welbevinden (hoewel sommigen dat zeker zouden toejuichen), maar veeleer door kil rekenwerk.

In al dit soort gevallen ligt de legitimatie voor overheidsbemoeienis dus niet (primair) bij iemands eigen belang, maar bij het algemeen belang. Mag je dan nog wel spreken van paternalisme? Dat is in ieder geval niet in overeenstemming met gangbare definities. Dit leidt tot een opmerking over het publieke debat. 'Paternalisme' wordt doorgaans beschouwd als

een negatieve kwalificatie. Mensen die tegen bepaalde vormen van overheidsbemoeienis zijn, mogen die termen graag in stelling brengen om die bemoeienis te diskwalificeren. Maar is dat geen valse retoriek als er zo nadrukkelijk negatieve gevolgen voor anderen dreigen, zoals stijgende zorgkosten of het gevaar van financieel instabiliteit? In een recente kritiek op paternalisme à la Bloomberg schrijft de econoom White dat *'there are many more pressing problems in the world than what we choose to eat for desert or how we choose to spend or invest our money. Economists and policymakers should focus on the big issues, and leave our lives to us'* (White 2013: 150). Maar dat is nu net de kwestie! Een ongezonde leefstijl of onverstandig financieel beheer wordt meer en meer een *big issue*, omdat we er allemaal – direct of indirect – last van hebben als onze medeburgers zich op dit gebied onverantwoord gedragen.

Daarmee is niet gezegd dat het dus *zonder meer* gerechtvaardigd is dat de overheid hierop gaat sturen.⁸ Het betekent alleen dat hierbij een ander soort afweging moet worden gemaakt. Anders dan Mill suggereert, is het allerm minst zonneklaar dat bepaalde gedragingen uitsluitend schadelijk zijn voor het individu zelf. Het gaat veeleer om de mate waarin. Als iemand op een feestje tien biertjes drinkt, leidt dat misschien wel op termijn tot enige maatschappelijke kosten omdat het zijn gezondheid kan schaden, maar op korte termijn geven die biertjes veel genot en plezier, en de kater die erop volgt is voor eigen rekening. De winst van een algeheel alcoholverbod in termen van lagere collectieve zorgkosten weegt dus vrijwel zeker niet op tegen het geweldige verlies aan genot en plezier van mensen, eventuele bijkomende psychische 'kosten' zoals ergernis over deze betutteling en de vermoedelijk gigantische handhavingskosten. De situatie wordt daarentegen totaal anders als deze persoon na die tien biertjes ook nog achter het stuur wil gaan zitten. De winst in termen van gemak en snelheid waarmee hij op die manier thuiskomt wegen niet op tegen de potentieel zeer grote schade hiervan voor anderen, zelfs als hierbij de handhavingskosten worden opgeteld.

Integrale afweging

Bij de vraag in hoeverre de overheid het gedrag van de burger mag beïnvloeden, bestaan er dus, anders dan het citaat van Mill suggereert, geen harde criteria of scherpe grenzen. Het is veeleer een graduele afweging.

De vuistregel is dat gedragsbeïnvloeding sterker gerechtvaardigd is naarmate de voordelen voor anderen groter zijn dan de nadelen voor het object van beïnvloeding. Afhankelijk van hoe in het specifieke geval de balans uitvalt, is de interventie wel of niet legitiem. Uiteraard moeten in deze afweging wel *alle* mogelijke effecten van interventie worden meegewogen, de materiële én de immateriële. Het gaat dus ook over maatschappelijke of psychologische effecten (inclusief bijvoorbeeld irritatie over 'betutteling'). Hoe zwaar al die voor- en nadelen wegen, is in essentie subjectief. Aan de linkerkant van het politieke spectrum maakt men hierbij heel andere afwegingen dan aan de rechterzijde. De bovengenoemde vuistregel laat zich dan ook onmogelijk vertalen naar een 'objectief afwegingskader'. Zij moet meer beschouwd worden als een heuristiek voor hoe het debat te voeren en waarop te letten.

Nu zou men hierop kunnen tegenwerpen dat hiermee de kwestie van karakter is veranderd. Stiekem zijn principes als autonomie, zelfbeschikking en vrijheid gereduceerd tot slechts psychologische kostenposten op wat niet meer is dan een platte nutcalculatie (White 2013). Maar dit soort waarden laten zich toch zeker niet afkopen voor een bord linzen, in casu een extra portie welvaart en welzijn? Het gaat hier om principes die het wezen en de waardigheid van de mens uitmaken. Geen enkele winst in welvaart of welzijn is zo groot dat zij zou rechtvaardigen dat de keuzevrijheid en het recht om fouten te maken mogen worden aangetast. Dit is een goed invoelbaar standpunt waar veel mensen op zijn minst ten dele in zullen meegaan, zeker in een postindustriële samenleving als de Nederlandse waarin zelfexpressie in hoog aanzien staat (Inglehart en Welzel 2005). Het essentiële punt is alleen dat vanwege de verwevenheid van onze levens aan die autonomie en keuzevrijheid een bepaalde maatschappelijke prijs hangt, en de meningen verschillen over hoe hoog die prijs mag worden, vooral als het gaat om keuzevrijheid waarvan voornamelijk anderen voordeel hebben en jijzelf voor de lasten mag opdraaien. De tolerantie om collectief de kosten te betalen van milieuvervuilend gedrag van private partijen is inmiddels zeer gering. En het is niet uitgesloten dat bereidheid om de financiële lasten te dragen van andermans ongezonde leefstijl in de toekomst ook zal dalen.⁹ Waar de één spreekt van autonomie en keuzevrijheid, ziet een ander vooral *free riders* en parasieten. Als de indruk ontstaat dat bepaalde groepen structureel de kosten van hun conceptie van het goede leven afwentelen op

anderen, kan dat in extremo de minimale samenhang bedreigen die een noodzakelijke voorwaarde is voor de democratische rechtsstaat als zodanig.

1.3 Wie kent het eigen belang het beste?

Na de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is dat de overheid het gedrag van mensen beïnvloedt, volgt bijna onvermijdelijk de vraag wie het belang van mensen eigenlijk het beste kent, *zeker* wanneer de pretentie van de overheid is dat de betreffende beïnvloeding in het belang van de burger zélf is. Deze kwestie is allesbehalve nieuw. In feite is zij zo oud als de democratie zelf. Plato had reeds zoveel twijfels over het vermogen van burgers om te zien wat goed voor hen was dat hij democratie als zodanig verwierp. Zelfs Rousseau, die meende dat burgers alleen werkelijk vrij waren op het moment van stemmen, schreef dat soms ‘verlichte geesten’ toch beter in staat waren de algemene wil te zien dan die burgers zelf. Soms moeten burgers worden ‘gedwongen’ om vrij te zijn, aldus zijn beruchte formulering. De laatste jaren staat de kwestie opnieuw op de agenda, omdat de wetenschap stapels onderzoek oplevert waaruit blijkt dat mensen veel minder rationeel zijn dan gedacht. Hun keuzes worden sterk beïnvloed door allerlei toevallige factoren, zoals de vormgeving van keuzes of cues in de omgeving.¹⁰ Alle reden dus om opnieuw naar de kwestie te kijken.

Waarom kennen mensen soms hun belang niet? In de klassieke literatuur is gebrek aan informatie en kennis het grote struikelblok. Robert Dahl gaat uit van de volgende definitie: *‘A person’s interest or good is whatever that person would choose with the fullest attainable understanding of the experience resulting from that choice and its most relevant alternatives’* (Dahl 1989: 180). Daarmee is het probleem duidelijk: mensen beschikken lang niet altijd over die *fullest attainable understanding*. Deskundige bestuurders zijn vaak beter geïnformeerd dan het gewone volk en kunnen daarom soms anders besluiten dan de burgers willen. Edoch, als die burgers over dezelfde informatie hadden beschikt, hadden ze ook die keuze gemaakt. En dus was het besluit, ook al leek dat wellicht anders, in overeenstemming met hun belang.

Nu zullen weinigen bestrijden dat mensen niet altijd hun eigen belang even goed zien. De essentiële vraag is echter of iemand anders, bijvoorbeeld

de overheid, *beter* kan beoordelen wat iemands belang is dan de burgers zelf. Volgens Mill (1859/1989) niet. Volgens hem is het individu *'the person most interested in his own well-being'* en *'the ordinary man or woman has no means of knowledge immeasurably surpassing those that can be possessed by anyone else'*. Dit argument klinkt ook door bij hedendaagse critici van Thaler en Sunstein (2008). *'Interest are internal and subjective and therefore cannot be known by anyone else [...] To maintain otherwise is sheer disrespect,'* aldus White (2013: 68).

Dat klinkt erg absoluut, als een principiële onmogelijkheid waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn. De vraag is of dat niet al te stellig is. Volgens Dahl maken we via een proces van *'enlightened sympathy'* voortdurend inschattingen van wat in andermans belang is. Ouders weerhouden kinderen van wat slecht voor hen is; volwassenen proberen elkaar regelmatig te overtuigen van wat het beste voor de ander is of trachten elkaar te weerhouden van zaken waarvan ze vrezen dat de ander er spijt van zal krijgen. *'Except by monstrously deforming our ordinary, everyday, garden variety human qualities we cannot avoid making judgements about the interests of others or reject enlightened sympathy as a means of doing so'* (Dahl 1989). En soms lijken we dat belang inderdaad beter te zien dan de persoon in kwestie zelf, die bijvoorbeeld verblind kan zijn door de emoties van het moment of levenservaring mist.

Het is dus evenmin onmogelijk dat de overheid soms beter kan inschatten wat in het belang van burger x is dan die burger zelf. Het is niet uitgesloten dat bijvoorbeeld een ambtenaar van de sociale dienst in alle redelijkheid beter kan inschatten wat goed is voor een cliënt die hij al jaren begeleidt dan die persoon zelf. De vraag is alleen of de overheid dat *altijd* kan voor *alle* individuen in een samenleving. Dat lijkt praktisch onmogelijk. Alleen hebben we het dan over een ander soort probleem dan waarover het hiervoor ging, namelijk een praktische onmogelijkheid in plaats van een principiële onkenbaarheid. Daarom concludeert Dahl dat *zolang het tegendeel niet is bewezen*, verondersteld moet worden dat iedereen zelf het beste kan beoordelen wat in zijn belang is. Hij noemt dit de *'presumption of personal autonomy'*. Deze veronderstelling beschouwt Dahl niet als een epistemologisch principe waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn, maar als *'a rule of prudence'*. Dat wil zeggen:

'[O]ne could reasonably deny that A is acting in her own interests and still insist that the rule be upheld in A's case. Because a prudential rule is a mix of moral and empirical judgements it displays the inherent messiness of a contingent statement that is not derived rigorously from axioms or empirical laws. Instead a prudential rule draws upon a flawed and imprecise understanding of human experience. It displays all the imperfections of contingency. It does not lay down an absolutely inviolable right or duty, or purport to say what definitely will happen, or estimate precisely what is most likely to happen. It admits of exceptions. But it does tell us where the burden of proof must lie when a claim is made for an exception, that is, for replacing personal autonomy by a paternalistic authority' (Dahl: 100-101, onderstreping toegevoegd).

Kortom, volgens Dahl zijn er wel degelijk gevallen waarin een ander beter ziet wat iemands belang is. Wie had gehoopt op een waterdicht verweer tegen paternalisme wordt door hem teleurgesteld. Toch stelt Dahl dat we er maar het beste van uit kunnen gaan dat iemand zelf zijn belang het beste kent, om de pragmatische reden dat tot nog toe alle menselijke kennis en ervaring leert dat dit uitgangspunt ons individuele en collectieve welvaren het beste heeft gediend. Het is dus niet gezegd dat een ander – bijvoorbeeld de overheid – nooit beter kan bepalen wat in iemands belang is dan die persoon zelf. Er is alleen gezegd dat de bewijslast dat dit inderdaad het geval is bij diezelfde overheid ligt. En als politiek en publiek die bewijslast niet overtuigend vinden, is gedragsbeïnvloeding niet toegestaan.

Sindsdien heeft de gedragswetenschap echter nieuwe kennis en inzichten opgeleverd die aantonen dat het gaat om veel meer dan alleen maar een gebrek aan informatie en kennis, en die meer fundamenteel doen twijfelen aan het vermogen van mensen om hun werkelijke belang te kennen en realiseren. We kunnen deze inzichten samenvatten in drie termen:

- *beperkte rationaliteit*. Mensen zijn vaak niet in staat alle beschikbare informatie adequaat te verwerken. Dus óók wanneer iemand beschikt over dezelfde informatie als de best geïnformeerde deskundige, is maar de vraag of hij ook de keuze maakt die het beste overeenstemt met zijn belang. Sterker nog, voorzie iemand van alle informatie over de vele zorgverzekeringen die hij kan kiezen en hij raakt waarschijnlijk zo overspoeld dat hij noodgedwongen zijn heil zoekt in suboptimale keuzestrategieën (bijvoorbeeld:

kies de eerste die je tegenkomt die niet meer dan bedrag x kost). Bovendien maakt het verschil op welke manier informatie en keuzes worden gepresenteerd. Wat is de framing van de informatie? Is er een default-keuze, en zo ja, welke is dat? Vanwege dit soort beperkingen is mogelijk dat *zelfs als iemand beschikt over alle beschikbare informatie* toch een ander (bijvoorbeeld een adviseur of ingewijde) beter kan bepalen wat hij 'echt wil'.

– *beperkte wilskracht*. Mensen kunnen wel het goede willen, maar dat wil niet zeggen dat ze het ook *doen*. Naarmate de dag vordert en de wilskraatspier zwakker wordt, wordt het steeds moeilijker de goede voornemens ook te realiseren. Zo bezien is het heel goed mogelijk dat iemand ten eerste beschikt over alle relevante informatie en kennis, deze ten tweede ook correct en adequaat heeft verwerkt tot de preferentie die het beste overeenstemt met zijn belang, maar die vervolgens tóch niet uitvoert. Hij valt toch voor de verleiding van de ongezonde maaltijd of de te dure aankoop. Is er dan niet wat te zeggen voor paternalisme? Zou een welgemeend duwtje in de goede richting door de overheid zijn vrijheid niet juist vergroten?

– *beperkte zelfkennis*. Beide beperkingen worden in potentie verergerd doordat mensen geneigd zijn tot onrealistisch optimisme en daardoor deze beperkingen wellicht niet onmiddellijk en van harte zullen erkennen. Mensen denken bijvoorbeeld dat ze vergeleken met anderen een grotere kans hebben op een lang en gezond leven, succes op het werk en een gelukkige relatie, en onderschatten de kans op gezondheidsproblemen of een verkeersongeluk (Weinstein 1980). Ook over hun eigen competenties zijn ze geregeld te optimistisch. Zo meent bijvoorbeeld de grote meerderheid van de mensen dat zij een bovengemiddeld goede autobestuurder zijn. Al met al lijkt er veel waarheid te schuilen in de stelling dat alleen depressieve mensen hun situatie correct inschatten. Door hun natuurlijke optimisme zullen mensen eerder afwijzend staan tegenover pogingen van de overheid om door middel van gedragsbeïnvloeding tegenwicht te bieden aan hun beperkte rationaliteit en wilskracht. Misschien dat voor anderen een dergelijke bemoeienis nuttig is, maar niet voor henzelf!

Als dit allemaal waar is, mogen we dan nog wel uitgaan van de regel dat burgers zelf het beste kunnen bepalen wat in hun belang is? Is de overheid, met al haar kennis en expertise, niet veel beter toegerust om te bepalen wat ieders belang is? Glaeser (2006) meent van niet. Volgens hem zijn de prikkels voor individuen om de juiste keuze te maken, en zich dus vooraf

goed te informeren, veel groter dan voor de overheid en haar bureaucraten. Immers, als het misgaat, zit de individuele burger met de gebakken peren, niet de overheid. Die redenering gaat echter niet op, meent Conly (2013), en zij draait het argument om. De verleidingen om te vallen voor die heerlijke beker frisdrank of dat eigenlijk te dure huis, en dus om de onverstandige keus te maken, zijn voor het individu ook veel groter dan voor de overheid. De Haagse ambtenaar gaat immers niet die beker leegdrinken of in dat te dure huis wonen. Al met al kan hier dus een extra rechtvaardiging liggen voor gedragsbeïnvloeding en zelfs voor paternalisme, namelijk als mensen daardoor de keuzes maken die (uiteindelijk) hun individuele of het algemene belang het meeste dienen.

Moeten we op grond van deze nieuwe kennis de ‘*presumption of personal autonomy*’ van Dahl herzien? De lezer van de populairwetenschappelijke literatuur over psychologie en hersenwetenschap zal niet zijn ontgaan dat we volgens sommige wetenschappers niet alleen ons werkelijke belang maar ook onze drijfveren niet kennen, dat ons gedrag geheel wordt bestuurd door ons onbewuste en dat we derhalve geen vrije wil hebben. Als dat klopt, komt Dahls principe inderdaad in het luchtledige te hangen. In feite zou daarmee voor alle denkbare kwesties het ‘bewijs van het tegendeel’ geleverd zijn dat Dahl noodzakelijk acht. Het is echter allesbehalve een uitgemaakte zaak dat bewuste aansturing en vrije wil niet bestaan, integendeel. Zolang hierover geen helderheid bestaat, is het voorbarig te speculeren over de vraag wat de gevolgen hiervan voor vrijheid en democratie zouden kunnen zijn.

Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat door nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten de kwestie over wie nu eigenlijk het beste kan bepalen wat in iemands belang is pregnanter wordt. Nogal wat niet-dwingende vormen van gedragsbeïnvloeding richten zich op een gebrek aan kennis, bijvoorbeeld de financiële bijsluiters en informatie op voedingsmiddelen. Ze proberen dus de burger te helpen komen tot ‘*the fullest attainable understanding*’. Maar zelfs als men die informatie daadwerkelijk en volledig tot zich neemt, is dat volgens de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis geen garantie dat men vervolgens de werkelijk juiste keuze maakt en uitvoert. Wie meent dat de politiek veel nadrukkelijker moet trachten burgers van financieel onverantwoorde besluiten af te houden en hierin dwingender moet gaan

optreden, treft hier dus een krachtige empirische bondgenoot. Kortom, in specifieke gevallen wordt het gemakkelijker het door Dahl verlangde bewijs te leveren of in ieder geval aannemelijker te maken dat hier een uitzondering op de regel gerechtvaardigd is, dat de overheid hier misschien daadwerkelijk beter ziet wat in het belang is van de burger dan die burger zelf en dat overheidsbemoeienis hier niet alleen legitiem, maar zelfs wenselijk is. (Of de tegenstanders van die bemoeienis ook bereid zijn om zich door dergelijke empirische argumenten te laten overtuigen is overigens een heel andere zaak.)

1.4 Invloed van de omgeving

Voordat we tot een afronding komen van dit eerste deel, willen we er nog één complicerende factor bij betrekken: de omgeving. Tot nu toe ging het uitsluitend over de spanning tussen overheid en burger. De impliciete suggestie was dat zonder overheidssturing burgers volledig vrij zouden zijn en hun voorkeuren derhalve authentiek. Niets is echter minder waar. Onze vrijheid en voorkeuren worden voortdurend beïnvloed door zowel onze naasten als maatschappelijke groeperingen, in het bijzonder die segmenten van het bedrijfsleven die ons iets willen verkopen en daarvoor miljarden aan marketing, promotie en reclame uitgeven. Het is niet zo dat zonder het verbod van Bloomberg New Yorkers de keus hebben uit elk denkbaar formaat drinkbeker, van piepklein tot reusachtig. Nee, ze hebben doorgaans de keus uit een beperkt aantal mogelijkheden, namelijk groot, supergroot en megagroot. Fastfoodketens hebben welbewust gekozen voor die maatvoering in de (correcte) veronderstelling dat ze op die manier meer frisdrank verkopen dan wanneer ze ook kleine bekertjes zouden aanbieden. Welnu, als we zo hechten aan vrijheid en zelfbeschikking, zouden we dan ook geen paal en perk moeten stellen aan deze gedragsbeïnvloeding door maatschappelijke actoren?

Uiteraard zijn er een paar essentiële verschillen tussen de overheid en bedrijven waardoor het op conceptueel niveau onjuist is om beide partijen symmetrisch te behandelen. Ten eerste kan men gedragsbeïnvloeding door bedrijven die ons niet bevalt simpelweg negeren. Niemand verplicht je om je er iets van aan te trekken en je kunt altijd overstappen naar de concur-

rent. Burgers kunnen zich daarentegen niet onttrekken aan de beïnvloeding van de overheid. Er bestaat geen 'beïnvloed-me-niet'-register waarin je kunt aangeven dat voortaan verschoond wilt blijven van overheidsbemoeienis, en mensen kunnen ook niet overstappen naar een andere overheid die meer vrijheid biedt. Ten tweede kunnen bedrijven niet de 'harde instrumenten' inzetten waarover de overheid wel beschikking heeft. Bedrijven kunnen mensen niet wettelijk dwingen hun producten te kopen of financieel straffen als ze dat weigeren. Ze moeten zich noodgedwongen verlaten op zachtere instrumenten, in casu communicatie en psychologische sturing. Ten derde lijkt de prikkel voor bedrijven om zich te richten op de belangen van burgers veel sterker. Als ze niet leveren wat de klanten willen, gaan ze binnen de kortste keren failliet. De overheid kent daarentegen geen tucht van de markt. Wangedrag van de overheid kan weliswaar ten langen leste in verkiezingen worden afgestraft, maar het kan vele jaren duren voordat het zover is – als het al gebeurt.

De vraag is echter of het in de praktijk wel zo simpel ligt. In het bedrijfsleven prevaleren zeker niet altijd de belangen van de klanten. Bij de wat grotere en duurere producten, zoals financiële producten, auto's of huizen, zijn er vaak tussenpersonen in het spel. Door allerlei voor de klant onzichtbare commissieregelingen kan het zomaar gebeuren dat het belang van de klant niet werkelijk wordt gediend. Ook is het maar de vraag of de beïnvloeding van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld de frisdrank- en voedingsmiddelenindustrie, werkelijk zo gemakkelijk valt te negeren. De beïnvloedingspogingen zijn alomtegenwoordig en vrijwel zonder uitzondering op hetzelfde gericht. *Alle* financiële instellingen willen leningen verkopen waaraan ze verdienen, en alle fastfoodrestaurants willen hamburgers en frisdrank verkopen. Fairchild (2012) noemt de voortdurende groei van het formaat van frisdrankbikers *'a kind of industrial pollution that is super-concentrated in impoverished neighborhoods'*. Ook op de 'zachtheid' van de beïnvloeding door bedrijven valt wel wat af te dingen. Dat is vooral zichtbaar bij aantrekkelijke maar riskante financiële producten (berucht in Nederland is de 'winstverdriedubbelaar', berucht in de vs zijn *junk*-hypotheken). In bepaalde gevallen hebben bedrijven welbewust gebruik gemaakt van de onwetendheid of goedgelovigheid van mensen om hen deze aan te smeren. Als daarna echter problemen ontstaan omdat de burger zijn verplichtingen niet kan nakomen, is de resulterende 'disciplinerende' door banken of ande-

re schuldeisers allesbehalve ‘zacht’ en in potentie sterk vrijheidsbeperkend, bijvoorbeeld als iemand hierdoor wordt geruïneerd. Op zo’n moment kunnen we nogmaals Mill (1859/1989) aanroepen. Wat er in wezen gebeurt, is dat iemand op het punt staat een brug over te steken zonder dat de bouwer van die brug hem vertelt dat die in feite levensgevaarlijk is. Voor Mill was dat een reden tot ingrijpen. Is het dan niet wenselijk als de overheid het op zich neemt om de burger op zijn minst te attenderen op de gevaren?

Al met al is het feit dat andere maatschappelijke actoren burgers proberen te beïnvloeden *op zich* onvoldoende argument voor de overheid om ook het strijdperk te betreden en te proberen ons gedrag te veranderen. Iedereen beïnvloedt nu eenmaal iedereen. Dat is onderdeel van het leven. Echter, naarmate die maatschappelijke beïnvloeding massiever wordt en er minder mogelijkheden zijn voor ontsnapping, en naarmate die maatschappelijke beïnvloeding schadelijker is voor de belangen van burgers, is een dergelijke overheidsbemoeienis wel eerder te rechtvaardigen. Een kostenanalyse van zulke bemoeienis is alleen compleet als ook met deze contextuele invloeden rekening wordt gehouden.

1.5 Conclusie

Twintig jaar geleden, in de hoogtijdagen van de Postbus 51-campagnes, deed het CDA-Kamerlid Mateman de volgende, nadien nog vaak aangehaalde uitspraak:

‘Wij moeten ervoor oppassen dat er geen samenleving ontstaat waarin wij ’s avonds eerst een spot te zien krijgen waarin ons wordt meegedeeld dat wij in elkaars gezelschap niet mogen roken, terwijl wij voordat wij gaan eten, horen dat te veel vet bij het eten cholesterolbevorderend en slecht is. Vervolgens krijgen wij dan aan het einde van het avond het bericht dat nu de gordijnen dicht moeten en de thermostaat lager. Op het moment dat wij naar boven gaan, deelt de overheid ons mee dat seks inderdaad mag, mits het niet met geweld gebeurt.’¹¹

Het beeld dat Mateman schetst is allesbehalve aantrekkelijk. Maar tegelijk dringt zich de vraag op: *waarom* moeten wij eigenlijk oppassen voor

zo'n samenleving? Mag de overheid niet proberen ons gedrag ten goede te beïnvloeden? Laten we, bij wijze van samenvatting van het eerste deel van het essay, de argumenten van de vorige pagina's nog eens nalopen. Uitgangspunt is dat in een democratie vrijheid en zelfbeschikking centraal staan. Tegelijk zijn er redenen waarom overheidsbemoeyenis met de keuzes van burgers soms onvermijdelijk of zelfs wenselijk is.

– Ten eerste ligt een rechtvaardiging voor gedragsbeïnvloeding in democratische besluiten als zodanig. De democratische staat is (ook) een instrument om bepaalde individuele en collectieve doelen te realiseren. Zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, betekent dit onvermijdelijk dat de regering steeds opnieuw tot opdracht zal krijgen het gedrag van een deel van de burgers te sturen. Bijvoorbeeld in de richting van een spaarzamere omgang met energie of een gezondere levensstijl. Als hieraan een parlementair besluit ten grondslag ligt,¹² is deze overheidsbemoeyenis per definitie gelegitimeerd.

– Ten tweede ligt een rechtvaardiging voor gedragsbeïnvloeding in mogelijke schadelijke effecten voor derden. Welnu, het is evident dat geweldadige seks schadelijk kan zijn voor anderen en dat onzuinig omgaan met energie op den duur voor ons allen nadelig is. Ook betwijfelt tegenwoordig niemand meer dat meerroken en te veel cholesterol ongezond zijn. Omdat met name op dat laatste vlak er zo veel maatschappelijke beïnvloeding is in de ongewenste richting, is het goed verdedigbaar als de overheid daartegen enig tegenwicht biedt.

– Ten derde is een rechtvaardiging dat mensen soms hun eigen belang niet kennen of er niet in slagen dat te realiseren. Recente gedragswetenschappelijke inzichten maken aannemelijk dat dit wellicht vaker het geval is dan vroeger werd gedacht. Hoe verwerpelijk is het dan als de overheid mensen probeert een duwtje in de richting te geven die *in ieder geval* gunstig is voor de samenleving en wellicht ook gunstig voor het individu? Veel mensen proberen te lijnen of anderszins een verstandig dieet te volgen. Een goed *getimede* herinnering van de overheid om gezond te eten zou best eens een gewaardeerd en effectief steuntje in de rug kunnen zijn.

Vanwaar dan die weerstand van Mateman? Mogelijk meende hij dat een dergelijke bemoeizucht op gespannen voet staat met autonomie en keuzevrijheid, en vindt hij die belangrijker dan de genoemde doelen. Misschien ergerde hij zich ook aan *de wijze waarop* de overheid probeert de gedrags-

doelen naderbij te brengen, als een alomtegenwoordige *nanny* die ons als kinderen behandelt. Duidelijk is in ieder geval dat, *ondanks de drie genoemde argumenten*, mensen sterk van mening kunnen verschillen over de mate waarin overheidsbemoeyenis gerechtvaardigd is. Liberalen hebben over het algemeen grote moeite met aantasting van de keuzevrijheid, terwijl sociaal- en christendemocraten eerder geneigd zijn hierop enigermate in te leveren als daarmee de welvaart en het welzijn van het collectief zijn gediend. En helaas is er geen hoger principe waaruit kan worden afgeleid welke partij hierin 'gelijk' heeft. Uiteindelijk gaat het om aller-individueelste overtuigingen en het is onmogelijk iedereen tevreden te stellen.

Of toch wel? Thaler en Sunstein (2008) laten zien hoe de irrationaliteit die in de klassieke theorie zo problematisch is, ook nieuwe sturingsmogelijkheden biedt. Deze mentale 'tekortkoming' maakt het volgens hen mogelijk om mensen te sturen *zonder dat hun vrijheid wordt aangetast*. Een bekend voorbeeld is het SMART-programma voor pensioensparen (Thaler en Benartzi 2004). Anders dan gebruikelijk in de vs is in dit programma de default-keuze dat een werknemer meedoet, maar tegelijk kan iedereen die dat om wat voor reden ook niet wil, kiezen voor een *opt out*. Of neem het kleiner maken van de standaardporties voor drank en voedsel. Veel mensen zullen dan min of meer automatisch minder gaan drinken of eten. Maar niets verhindert de mensen met een grote dorst of honger te kiezen voor een *second serving* (of *third, fourth* enz.). En dat alles zonder dat er woorden aan vuil hoeven te worden gemaakt. Massamediale communicatiecampagnes als die waaraan Mateman zich ergert, zijn helemaal niet nodig. Als de overheid maar zorgt voor een goede keuzearchitectuur, wordt het gewenste gedrag stilzwijgend en vanzelf gerealiseerd. Het klinkt haast te mooi om waar te zijn...

2

De keuze van middelen: overwegingen

Zoals we in het begin van dit essay schreven, wordt in hedendaagse debatten over gedragsbeïnvloeding door middel van *nudging* al snel de vraag opgeworpen of dit wel een legitiem sturingsmiddel is. Is het geen manipulatie?

Deze vragen willen we nu oppakken. Maar opnieuw willen we daartoe eerst een stap terug zetten en de meer algemene vraag opwerpen wat de legitimiteit is van verschillende instrumenten voor gedragsbeïnvloeding. Voor een afgewogen oordeel over de legitimiteit van de inzet van *nudging* moet immers niet alleen worden gekeken naar de normatieve argumenten voor en tegen dat instrument als zodanig, maar ook de vergelijking worden gemaakt met de alternatieven, in casu wettelijke geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie (de stok, de wortel en de preek). In praktijk worden veel beleidsmakers namelijk niet zozeer geconfronteerd met de vraag of er gestuurd moet worden – dat is vaak een gepasseerd station – maar veeleer *welk instrument* daartoe de voorkeur geniet. Er zijn best normatieve bezwaren in te brengen tegen de inzet van *nudging*, maar als de bezwaren tegen alternatieve scenario's voor beïnvloeding veel ernstiger zijn, kan het toch verdedigbaar zijn om te kiezen voor 'het minst kwade alternatief'.

De vraag in dit tweede deel luidt derhalve: *Welke overwegingen en normatieve principes zijn in welke mate relevant voor het beoordelen van verschillende gedragssturende beleidsinstrumenten?* We gaan er dus vanuit dat het gedragsdoel inmiddels parlementaire goedkeuring heeft en niet meer ter discussie staat.

2.1 Prudentia

Voordat we ingaan op de vier normatieve dimensies die centraal staan in dit deel, willen we eerst enkele algemene afwegingen onder de loep nemen die niet expliciet normatief van karakter zijn, maar die men zou kunnen vatten onder het machiavellistische begrip *prudentia*: een zekere bestuurlijke behoedzaamheid.

Een eerste relevante afweging is hoe urgent de beoogde gedragsverandering is. Bij rampenbestrijding of het tegengaan van opblaiend geweld tegen minderheden is er natuurlijk weinig tijd voor voorzichtigheid. Wanneer de directe veiligheid van mensen op het spel staat, zijn hardere vormen van gedragssturing geoorloofd dan bij het bestrijden van zwerfvuil of zelfs stijgende ziektekosten.

Een andere afweging is hoe het beleid tot stand is gekomen. Als het betreffende gedragsdoel is vastgesteld in een open en zorgvuldig democratisch proces waarin iedereen een gelijke en reële kans heeft gehad zijn inbreng te geven, en het resultaat van dat proces onomstreden is en breed wordt gesteund, is het eerder toegestaan om daarna in de instrumentatie ‘alles uit de kast te halen’ en harde instrumenten in te zetten zoals wettelijke geboden, forse prikkels en sterk overtuigende communicatie. Als het beleid daarentegen op democratisch discutabele wijze in achterkamertjes tot stand is gekomen, mogelijk is doorgedrukt onder dreiging van allerlei onheil, verdient een voorzichtiger aanpak de voorkeur.

Verwant hiermee is de mate waarin beleid omstreden is. Strikt genomen mag – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de helft plus één zijn wil aan de rest opleggen. Zoals eerder al werd opgemerkt zijn velen echter van mening dat in een democratie ook rekening moet worden gehouden met de wensen en belangen van minderheden. Het lijkt daarom ongepast om met harde hand een bepaald gedrag af te dwingen als een substantiële minderheid daartegen ernstige bezwaren heeft, bijvoorbeeld omdat het gedrag in kwestie haaks staat op haar diepste overtuigingen. Met name bij levensbeschouwelijke kwesties is een zekere terughoudendheid vereist. Een voorbeeld geeft de voorlichtingspraktijk. Een van de principia van overheidsvoorlichting is dat het voor overtuigende campagnes onvoldoende

legitimatie is als de achterliggende beleidsdoelen parlementair zijn goedgekeurd. Het moet ook gaan om breed gelegitimeerd en niet controversieel beleid. Harde campagnes gericht op het tegengaan van roken of rijden onder invloed zijn derhalve geen probleem, maar als het bijvoorbeeld gaat om orgaandonatie, is voorzichtigheid geboden. Ook al is het een expliciet overheidsdoel dat er meer orgaandonoren moeten komen en ook al is het evident dat hiermee het algemeen belang is gediend, toch is het ongepast om op grote schaal en expliciet iedereen ertoe op te roepen zijn of haar organen na de dood af te staan. Daarvoor is het onderwerp te persoonlijk en te gevoelig. In plaats daarvan heeft de overheid tot nu toe gekozen voor de meer neutrale boodschap dat je in ieder geval 'een' keuze moet maken, zonder daarbij aan te geven welke de voorkeur heeft.¹³

Een volgende overweging zijn de effecten op de leefgemeenschap. In het eerste deel is uiteengezet dat een vitale civil society, waarin mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun medemens en hun leefomgeving en waarin het probleemoplossend vermogen van de samenleving wordt gemaximaliseerd, in ieders belang lijkt. Elke overheidsinterventie waarin de overheid als het ware het bestuur van de samenleving 'overneemt' door expliciet bepaald gedrag te bevorderen of verhinderen, staat in principe haaks op dit streven. Het kan leiden tot een soort 'maatschappelijk aangeleerde hulpeloosheid'. Vanuit deze overweging is het raadzaam om bij het denken over een geschikte vorm van beleidsinstrumentatie voorzichtig te beginnen, dat wil zeggen, bij die instrumenten die relatief weinig dwingend zijn en veel ruimte laten aan het eigen initiatief en inschattingsvermogen van burgers. Stevige financiële prikkels of zelfs wettelijke geboden en verboden komen pas in zicht als minder dwingende instrumenten geen soelaas bieden.

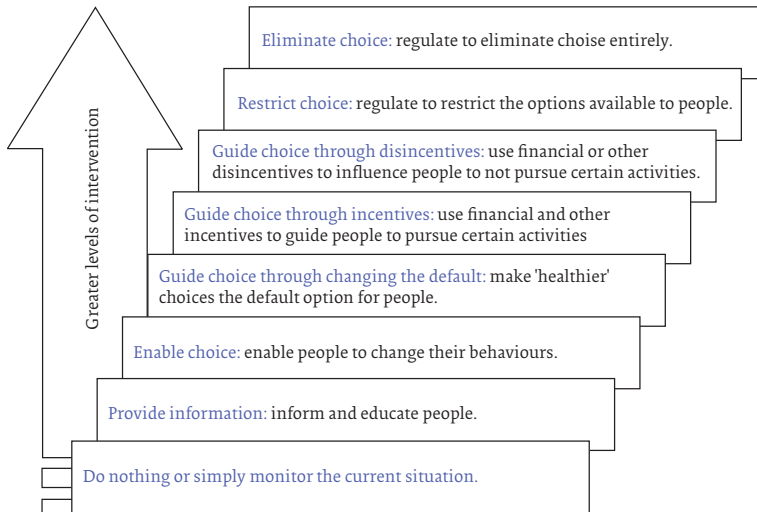
Een laatste overweging is dat niet altijd zeker is in hoeverre de verschillende beleidsinstrumenten werkzaam zijn. De materiële en immateriële kosten van overheidsbemoedening zijn alleen maar te rechtvaardigen als daar grotere opbrengsten tegenover staan. Of dat het geval is, is echter lang niet zo zeker als vaak wordt gedacht, integendeel. Wetten blijken soms niet te werken, financiële prikkels werken soms pervers uit, de effecten van voorlichting zijn vaak ongewis, en ten aanzien van het nieuwe instrument nudging zijn er wel succesvolle voorbeelden, maar is ook nog veel

onbekend. Naarmate onzekerder is of een instrument echt werkt, valt het meer aan te bevelen om dat niet breed uit te rollen, maar eerst te experimenteren. Overigens, hoe voorzichtig men hierbij te werk dient te gaan is ook afhankelijk van hoe ernstig de huidige situatie is. Daarmee komen we terug op het punt van urgentie. De *evidence based*-beweging plant impliciet het conservatisme dat eigen is aan de wetenschappelijke methode (we mogen de nulhypothese pas verwerven als we er meer dan 95% zeker van zijn dat die onjuist is) over op de bestuurspraktijk, maar de vraag is of dat wel altijd te verdedigen is. Naarmate de huidige situatie onwenselijker is, is er meer reden om niet al te conservatief te zijn. Wanneer de problemen urgent zijn, is er geen tijd om eerst eens rustig uit te zoeken welk beleid nu wel werkt en welk niet, en valt het eerder te verdedigen de 'gok' te nemen met beleid waarvan nog minder zeker is dat het werkt, zeker als het een 'zacht' instrument is, in de zin dat er weinig dwingende kracht van uitgaat.

Concluderend

Sturingsinstrumenten verschillen in hun 'hardheid', dat wil zeggen, de mate waarin ze sturend zijn in de richting van een bepaalde optie, en andere opties bemoeilijken of zelfs afsluiten. Men kan wat dat betreft spreken van een 'interventieladder', zoals de hierna volgende ladder van de Nuffield Council on Bioethics. Naarmate men hoger op de ladder komt, is het instrument sturender en dwingender, en is dus ook een sterker en overtuigender rechtvaardiging vereist. Als de kwestie weinig urgent is, het beleid controverseel of de werkzaamheid van instrumenten onzeker, getuigt het van prudentie om relatief laag op de interventieladder te gaan zitten. Zeker dan geldt: liever te zacht gestuurd dan te hard.

Figure 2.1
A ladder of interventions



Bron: Nuffield Council on Bioethics (2007)

2.2 Vier normatieve dimensies

Laten we er nu van uitgaan dat we niet te maken hebben met een noodsituatie die snel en krachtig ingrijpen vergt, dat het beleid op democratisch nette wijze tot stand is gekomen, dat het ook geen controversieel gedragsdoel betreft, dat de civil society in voldoende gezondheid verkeert en dat de werkzaamheid van de mogelijke beleidsinstrumenten in kwestie plausibel is. Kortom, er zijn geen redenen die bij voorbaat nopen tot grote prudentie. Wat is dan de (on)wenselijkheid van de inzet van de mogelijke instrumenten om dat gedrag te bevorderen?

Als het gaat om de vraag welke normatieve dimensies bij deze afweging een rol dienen te spelen of mogen gelden als toetssteen, zijn er vele kandidaten. Een niet-uitputtende opsomming: vrijheid, gelijkheid, solidariteit, democratie, burgerschap, participatie, inclusie, gerechtigheid, waardigheid

van de persoon, respect, sociale bescherming, zelfontplooiing, diversiteit, tolerantie, liefdadigheid, veiligheid, effectiviteit, doelmatigheid, duurzaamheid, vrede, creativiteit, authenticiteit, fairness, verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid, milieuvriendelijkheid, innovatie, transparantie, enzovoort.¹⁴ Dit roept de vraag op welke nu ‘echt’ de belangrijke normatieve dimensies zijn. De meningen hierover zullen waarschijnlijk verschillen. Mensen hebben nogal eens de neiging hun eigen voorkeuren te verabsoluteren tot algemene principes waaraan niet getornd mag worden. Sommigen zijn bijvoorbeeld geneigd om (het streven naar) gelijkheid tot de maat aller dingen te heffen, een absolute waarde waaraan de waardering van het overheids-handelen moet worden gemeten. Anderen beschouwen individuele vrijheid als een waarde die ten principale nooit geschonden mag worden. Wij hebben niet de pretentie dat we het verlossende woord kunnen spreken over wie hierin nu ‘gelijk’ heeft. Dat kan ook niet, omdat persoonlijke overtuigingen hierin zozeer een rol spelen. Tegelijk is het weinig productief om de vraag af te doen als ‘enkel een kwestie van smaak’. Hieronder willen we uitgaan van vier (clusters van) normatieve dimensies waarvan goed valt te verdedigen dat juist deze relevant zijn bij de keuze van beleidsinstrumenten en die kunnen helpen het debat hierover in goede normatieve banen te leiden. Het betreft *kosteneffectiviteit*, *gelijkheid*, *keuzevrijheid* en *autonomie*. Uit het feit dat deze zijn vastgelegd in (grond)wetten, mensenrechtendocumenten en ethische richtlijnen, blijkt dat over het belang van deze dimensies een zekere consensus bestaat.¹⁵ Niet voor niets zijn het ook deze dimensies die steeds weer terugkeren in de actuele en verhitte discussie over gedragssturing waaraan in het begin van dit essay werd gerefereerd.

Voordat we elk van deze dimensies toelichten, willen we opmerken dat elk van deze dimensies ook een sociaal element heeft en lidmaatschap van de gemeenschap impliceert. Kosteneffectiviteit heeft betrekking op de inzet van schaarse middelen voor het *algemeen* belang. Gelijkheid is element van c.q. voorwaarde voor inclusie en participatie. Autonomie serieus nemen betekent ook een actieve inzet om de sociale relaties en omstandigheden te beschermen die nodig zijn om de eigen conceptie van het goede na te streven. Zelfs keuzevrijheid kent een sociaal element, omdat deze vrijheid het mogelijk maakt door middel van keuzes uitdrukking te geven aan etnische,

religieuze en culturele identiteit. Dit gezegd hebbende gaan we nader in op elke normatieve dimensie.

Kosteneffectiviteit

Zeker in deze tijden van grote financiële noden ligt het voor de hand om te beginnen met de kosteneffectiviteit van beleidsinstrumenten. Dit begrip omvat zowel de efficiency van beleid als de effectiviteit. Het argument voor aandacht voor deze dimensie is evident. Hoe kosteneffectiever de overheid werkt, hoe meer van de collectieve doelen verwezenlijkt kunnen worden. Geldverspilling zou ook een ander schaars goed bedreigen, namelijk het vertrouwen van burgers dat de overheid competent is in het oplossen van problemen.

Soms lijkt het erop dat bij de uitvoering van overheidsbeleid, efficiency en effectiviteit de enige waarden zijn die de overheid werkelijk interesseren. Het zijn in ieder geval de enige waarden waarvan wettelijk is vastgelegd dat overheidsbeleid daarop geëvalueerd dient te worden.¹⁶ Voor een afgewogen oordeel over de (on)wenselijkheid van bepaalde instrumenten zijn echter meer normatieve dimensies van belang.

Gelijkheid

Zo is gelijkheid van belang. Allereerst in juridische zin, namelijk als gelijkheid voor de wet, of beter gezegd, 'gelijke behandeling van gelijke gevallen', waarbij discriminatie het tegenovergestelde is. Belangrijk is dat instrumenten van gedragssturing burgers niet benadelen, bevoordelen of stigmatiseren op basis van bijvoorbeeld geslacht, etnische komaf of beperking. Voorts groeit steeds meer het besef dat gelijkheid in de zin van non-discriminatie ook betekent dat mensen daadwerkelijk een reële mogelijkheid moeten hebben om effectief en ten volle in de samenleving te participeren, zodat maatschappelijke uitsluiting wordt voorkomen.¹⁷ Met het belang van deze vormen van gelijkheid zullen de meeste mensen het wel eens zijn.

Veel meer omstreden is gelijkheid in de betekenis van gelijkheid in kansen of zelfs als gelijkheid van uitkomsten. De relevante vraag is of de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten leidt tot meer ongelijkheid tussen mensen, bijvoorbeeld doordat de één zich makkelijker kan onttrekken aan die sturing dan de ander. De dreiging van een boete zal een minder afschrikkende

werking hebben op een miljonair dan op iemand die van de bijstand moet leven. Het grote probleem is alleen dat wanneer we gelijkheid opvatten als breder en verstrekkender dan slechts 'gelijkheid voor de wet', we onmiddellijk in de politieke controverse belanden. Het vergroten van gelijkheid in kansen of uitkomsten gaat namelijk altijd gepaard met herverdeling van waarden, en er bestaat geen overeenstemming over wat op dit gebied wenselijk is. Dit neemt niet weg dat beleidsmakers zich bewust dienen te zijn van de effecten van beleidsinstrumenten in termen van gelijkheid. Pas als duidelijk is wat de gevolgen zijn, is een debat mogelijk over hoeveel gelijkheid aanvaardbaar is.

Keuzevrijheid

Dan keuzevrijheid. Zoals aan het begin van dit essay gesteld, is vrijheid een fundamenteel uitgangspunt van de democratie. De overheid dient de vrijheid alleen in te perken indien daarvoor steekhoudende argumenten zijn. We willen ons op deze plaats echter niet richten op vrijheid in het algemeen, want dat is een erg breed begrip, maar op *keuzevrijheid*. Het gaat hier om de waarde van de mogelijkheid om te kiezen uit meerdere opties. Hoe lager het aantal opties waaruit men redelijkerwijs kan kiezen, hoe geringer de keuzevrijheid.

Binnen de ethiek en de politieke theorie wordt heftig gediscussieerd over de vraag hoe belangrijk het hebben van keuzevrijheid nu eigenlijk is. Volgens sommigen is keuzevrijheid vooral waardevol omdat het helpt te krijgen wat men *echt* wil (en niet wat andere *denken* dat men wil). In deze opvatting is iemands vrijheid het meeste gediend als hij uitkomt bij de optie die het beste aansluit bij zijn werkelijke belang. Echter, als dat waar is, dan is keuzevrijheid irrelevant zodra er andere manieren zijn om erachter te komen wat men echt wil. Zoals in het eerste deel herhaaldelijk gezegd, ziet iemand niet altijd even goed wat zijn belang is, slaagt hij er soms niet in om alle informatie correct te verwerken, en heeft hij soms last van wilswaakte. Gevolg is dat hij niet altijd de keuze maakt die het beste overeenstemt met zijn belangen. Als in een dergelijk geval de overheid hem er met zachte of dwingende hand toe brengt toch de juiste keuze te maken, wordt daardoor juist een grotere vrijheidswaarde gerealiseerd!

Welnu, dit mag zo zijn, maar in deze redenering wordt genegeerd dat keuzevrijheid ook een bepaalde *intrinsieke* waarde heeft, los van de vraag welke specifieke optie men in een specifieke situatie kiest.¹⁸ Het is dit basale gevoel van gewoon het ‘zelf voor het zeggen hebben’ waar het veel mensen om gaat. In deze zin is gedragssturing altijd enigszins vrijheidsbeperkend. Dat geldt zelfs als men het met Joseph Raz (1986) eens is dat een verruiming van het aantal opties niets toevoegt als de nieuwe opties alleen maar onwenselijke opties zijn. Het toevoegen van opties waar niemand wat aan heeft lijkt inderdaad een trivialisering van keuzevrijheid als waarde. Toch gaat het te ver om de zaak om te keren en te stellen dat het weglaten van ‘slechte’ opties dus ook geen vermindering van keuzevrijheid is, zeker als het niet het individu zelf is dat mag bepalen welke opties gelden als ‘slecht’.

Een laatste punt is dat keuzevrijheid ook kosten met zich meebrengt voor de kiezer zelf. Het maken van keuzes vergt soms behoorlijk wat tijd en inspanning, zeker als er veel opties zijn. Vaak is dat vervelend. Gerald Dworkin geeft daarom een negatief antwoord op de vraag uit zijn veel besproken essay *Is More Choice Always Better Than Less?* (Dworkin 1988). Dit suggereert dat er ruimte zou moeten zijn voor een vorm van ‘meta-keuzevrijheid’ waarbij voorkeuren ook geuit kunnen worden over de hoeveelheid keuzes die burgers belangrijk vinden binnen een bepaald domein. Dat leidt dan weer tot de vraag hoe de maatschappij moet staan tegenover de keuze van sommigen voor het kleinst mogelijke aantal opties. Maar hier zijn we al overgegaan naar discussies over autonomie.

Autonomie

Beperkingen van keuzevrijheid worden vaak gelijkgesteld aan beperkingen van de autonomie van burgers. Nu zijn er inderdaad manieren om ‘autonomie’ en ‘vrijheid’ zo te definiëren dat daar geen speld tussen te krijgen is. Om verschillende normatieve aspecten van gedragssturing uit elkaar te houden, is het echter inzichtelijker om beide te onderscheiden. Keuzevrijheid heeft in onze definitie te maken met het aantal opties waaruit men redelijkerwijs kan kiezen, terwijl autonomie te maken heeft met het behandelen van mensen als volwassenen – als individuen die verantwoordelijk zijn voor het leiden van hun eigen leven. Dit idee is te vinden bij Kant en Mill, maar staat ook centraal in de *capabilities*-theorie van Martha Nussbaum. In haar woorden:

‘The core idea is that of the human being as a dignified free being who shapes his or her own life in cooperation and reciprocity with others, rather than being passively shaped or pushed around by the world in the manner of a ‘flock’ or ‘herd’ animal. Life that is really human is one that is shaped throughout by these human powers of practical reason and sociability’ (Nussbaum 2000: 72).

In de volgende analyse staan drie aspecten centraal bij autonomie:

- *Instemming*. Het ‘recht op autonomie’ (Feinberg 1986, hfdst. 19) betekent onder meer dat iemands lot niet in andermans handen komt te liggen of dat hij niet voor andermans karretje wordt gespannen zonder dat hij de mogelijkheid heeft gehad om daar zelf mee in te stemmen of dit te weigeren. Dit heeft te maken met de fundamentele waarde van de mens als iets wat niet als een ding mag worden behandeld (Kant 1998/1785). Hiermee is niet gezegd dat mensen nooit gedwongen zouden worden tot bepaald gedrag. Soms is dwang wel degelijk gerechtvaardigd. Cruciaal is echter dat mensen de mogelijkheid hebben om aan te geven of ze daarmee akkoord gaan. Transparantie van beleidsdoelen en gedragssturing is daarom van groot belang.
- *Respect*. Bij autonomie gaat het om meer dan alleen de directe gevolgen voor de ander. Het gaat ook om hoe je je *verhoudt* tot een ander en wat hierover wordt uitgedrukt (Hill 1991; Honneth 2007), zelfs als dat niet is bedoeld maar wordt geïmpliceerd. Handelingen (of overheidsbeleid) die blijk geven van een lage inschatting van de rationaliteit of zelfbeheersing van mensen kunnen de facto denigrerend zijn. De overheid benadert burgers dan alsof ze kleine kinderen zijn. Dat getuigt niet van respect.
- *Vorming*. Autonomie is niet iets wat we al bij de geboorte meekrijgen, maar moeten we ons hele leven blijven ontwikkelen (Anderson 2013). Gedragssturing staat daarmee op gespannen voet, zo schreef Mill. In de woorden van Sabine: ‘*Mill’s liberalism accepted political and social freedom as itself a good, not because it contributed to an ulterior end but because freedom is the proper condition of a responsible human being. To live one’s own life, developing one’s native traits and capacities, is not a means of happiness; it literally is a substantive part of happiness*’ (Sabine 1973: 646). Een overheid met absolute macht over het leven van haar onderdanen was volgens Mill een bedreiging voor de menselijke waardigheid, want voor wie niet zijn eigen leven mag bepalen is het moeilijk zijn eigen wensen en behoeften te leren kennen en zijn eigen

praktische, intellectuele en morele vaardigheden te ontwikkelen. Maar de vorming van een sterk en autonoom individu wordt niet alleen bedreigd door ongewenste inmenging van anderen. Ook een gebrek aan intermenselijke betrokkenheid en wederzijdse erkenning kan de autonomie aantasten. De mens is een *zoon politikon* (Aristoteles 2005). Als het sociaal netwerk waarmee hij is verbonden en waarin hij zich ontplooit wordt ondermijnd, wordt daardoor ook zijn autonomie bedreigd (Anderson en Honneth 2005).

Hoezeer mensen hechten aan autonomie wordt duidelijk als die geschonden dreigt te worden. Heftige beschuldigingen van ‘manipulatie’, ‘betutteling’ en ‘infantilisering’ zijn doorgaans een betrouwbaar teken dat mensen het gevoel hebben dat hun autonomie op het spel staat.

2.3 Geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie

Deze vier normatieve dimensies vormen ons afwegingskader bij het kiezen voor beleidsinstrumenten. Laten we voor de zekerheid herhalen dat deze dimensies niet bedoeld zijn als basis voor de vraag welke gedragsdoelen te kiezen, maar enkel voor de vraag welke instrumenten daarbij ingezet zouden moeten worden. Daartoe zullen we in de rest van dit deel de verschillende instrumenten ‘scoren’ op deze dimensies. We beginnen in deze paragraaf met de bekende instrumenten, in casu wettelijke geboden en verboden, financiële prikkels en communicatie (de stok, de wortel en de preek).

Geboden en verboden

Wellicht de oudste sturingsinstrumenten van de overheid zijn wetten die mensen dwingen bepaald gedrag wel of juist niet uit te voeren. Dwang kan zeer effectief zijn – verreweg de meeste mensen houden zich bijvoorbeeld aan de verkeersregels. Echter, als de achterliggende normen niet zijn geïnternaliseerd, kunnen de kosten ook zeer hoog zijn. Als wetten geen draagvlak genieten, zal de overheid zich geheel moeten verlaten op de afschrikkende werking van straffen en in potentie op elke straathoek een politieagent neerzetten. Dergelijk bruut toezichtsgeweld levert geen bijdrage aan een prettig leefklimaat en schrikt bijvoorbeeld toeristen af. Ook wordt bij wetgeving nogal wat verondersteld in termen van motivatie en kennis bij burgers. Iemand moet voldoende zelfregulatieve vermogens hebben om

verleidingen te weerstaan, ook als er niemand kijkt en ook anderen hem wellicht een sukkel en een joris-goedbloed zullen vinden.

Bij gelijkheid maakt de wet in principe geen verschil tussen mensen. Iedereen die zijn vuilnis te vroeg op de stoep zet, loopt het risico op een bon, zonder aanzien des persoons. 'Klassenjustitie' heet iets van het verleden te zijn. Dit mag zo wezen, het is wel de vraag of in materiële zin de wet voor iedereen hetzelfde uitwerkt. Op het moment dat deze regels worden geschreven, staan de kranten vol berichten over de wijze waarop over de hele wereld vermogende burgers zich de facto aan de belastingwetgeving van hun land hebben onttrokken door hun geld via ingewikkelde constructies in belastingparadijzen onder te brengen. De jure is dus iedereen wel gelijk voor de wet, maar de facto verschillen mensen in de mate waarin zij deze wetten in hun voordeel weten te interpreteren of omzeilen. Opgemerkt zij wel dat bij veel van de gedragingen die in dit essay centraal staan, zoals alledaags milieu- of leefstijlgedrag, deze verschillen weinig relevant zijn.

Dwang scoort natuurlijk slecht als het gaat om behoud van keuzevrijheid. Bij bijvoorbeeld het dragen van valhelmen wordt de toch al beperkte keuzeset ingeperkt tot slechts één optie, namelijk: helm op. Toch betekent wetgeving niet per se dat het aantal opties wordt gereduceerd tot één. Ook al worden in New York dan wellicht grote drinkbekers verboden, er blijven nog vele opties voor frisdrankconsumptie over.

In principe wordt bij gedragssturing door middel van geboden en verboden de autonomie van mensen als volwassen individuen gerespecteerd. In essentie is de boodschap: dit zijn de regels, het is aan u of u ze respecteert of niet. Sommige vormen van wetshandhaving kunnen echter getuigen van weinig respect voor de autonomie van burgers, namelijk als mensen er constant eraan herinnerd worden hoe belangrijk regels wel zijn en welke vreselijke dingen hen boven het hoofd hangen als zij de regels niet volgen. Een overheid die er niet op vertrouwt dat burgers zich aan de regels houden, is ook vaak een overheid die kiest voor een opdringerig en betuttelende wijze van wetshandhaving. Een dergelijk wantrouwen kan zeer schadelijk zijn voor de sociale cohesie.

Financiële prikkels

Een tweede instrument zijn financiële prikkels. Het onderscheid met geboden of verboden is hier niet altijd even helder. Soms is de ‘mogelijkheid tot belastingteruggave’ een eufemisme voor een straf voor *non-compliance*. Verkeerboetes zullen soms eerder aanvoelen als financiële prikkels om je aan de regels te houden dan als absolute geboden en verboden.

Net als wetgeving kunnen financiële prikkels zeer effectief zijn. Voorbeelden zijn de subsidies voor de aanschaf van milieuvriendelijke auto's of de accijnzen op drank en roken. Het ligt echter voor de hand dat de mate van effectiviteit evenredig is met de grootte van de prikkel. Prikkel 'die verschil maken' kunnen veel geld kosten. Wat betreft zowel gelijkheid als keuzevrijheid is bij financiële prikkels vooral een vraag in hoeverre mensen beschikken over het mentale en materiële om weerstand te kunnen beiden aan de sturing. Zo wegen financiële prikkels zwaarder voor iemand met weinig inkomen dan voor iemand die zwemt in het geld. Die laatste kan het zich financieel permitteren om te doen en laten wat hij wil.

Op het eerste gezicht is de score van financiële prikkels gunstig bij autonomie. De keuze is helder, alle opties blijven open en burgers worden behandeld als competente en volwassen mensen die in staat zijn weloverwogen te reageren op prikkels. Toch valt er wel een belangrijk kritiekpunt te uiten over financiële prikkels. Ze reduceren de mens in feite tot een stimulus-responsmachine die enkel reageert op externe incentives. Wat hebben we liever: iemand die een Toyota Prius koopt omdat hij zelf tot het oordeel is gekomen dat het zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid is om milieuvriendelijk te rijden, of iemand die een Toyota Prius koopt omdat hij daarop 6000 euro subsidie krijgt?

Communicatie

Onder de noemer communicatie valt een waaier van instrumenten, die gemeen hebben dat ze informatie overdragen van overheid naar burger (en soms ook terug). Het is nuttig een analytisch onderscheid te maken tussen twee typen van communicatie:

- Vormen van communicatie waarin de overheid (gelegitimeerd door het parlement) heeft bepaald welk gedrag de burger moet vertonen en ze haar boodschap zo inkleedt dat de kans dat dit gedrag wordt gekozen zo groot

mogelijk is. We hebben het hier over wat doorgaans wordt aangeduid als gedragsbeïnvloedende voorlichting. De bekendste voorbeelden zijn Postbus 51-campagnes.

– Vormen van communicatie waarin de vraag en het belang zoals dat door de burger wordt gepercipieerd het uitgangspunt vormen en de overheid geen voorkeur uitspreekt voor een bepaalde gedragsoptie. Zij levert slechts de informatie en kennis die de burger kan helpen het gedrag van zijn voorkeur zo goed mogelijk te realiseren. Dit wordt doorgaans aangeduid als (keuzeondersteunende) voorlichting of educatie.

Beide vormen van communicatie verschillen sterk in hun score op de verschillende dimensies. Ten eerste de kosteneffectiviteit. De kosten van gedragsbeïnvloedende campagnes zijn doorgaans stukken lager dan die van dwang of financiële prikkels. De effectiviteit is dat helaas ook. Duurzame gedragsverandering is met alleen massamediale communicatie vrijwel onmogelijk (Rijnja et al. 2009; De Leeuw 1993). Als men bijvoorbeeld op het gebied van leefstijlkeuzes echt resultaat wil behalen, is een intensieve inspanning nodig. Onderdeel daarvan kunnen meer indringende vormen van voorlichting of educatie zijn, zoals persoonlijke begeleiding. In extremo nemen deze een welhaast gedragstherapeutisch karakter aan. De kosten stijgen dan uiteraard navenant.

Ook bij gelijkheid ligt de zaak genuanceerd. Bij een massamediale voorlichting krijgt iedereen dezelfde boodschap voorgeschoteld, maar uiteraard verschillen mensen in hoe ze die begrijpen en verwerken, en dus kan ook het materiële effect verschillen. Maar belangrijker nog is dat voorlichting expliciet normerend is. Zo luid en duidelijk mogelijk wordt gecommuniceerd welk gedrag goed is en welk fout. Dit kan stigmatiserend uitpakken voor wie zich niet kan of wil conformeren aan de norm. Campagnes ter bestrijding van zwaarlijvigheid kunnen leiden tot vooroordelen ten aanzien van dikke mensen ('*fat-ism*'). Bij de meer op de individuele persoon toegesneden vormen van informatie zal dit niet gebeuren, omdat die meestal een meer face-to-facekarakter zal hebben. Echter juist omdat communicatie is afgestemd op de specifieke kenmerken van de doelgroep, is er per definitie sprake van ongelijke behandeling en dus het gevaar van discriminatie.

Het verschil tussen beide vormen van communicatie wordt het scherpste zichtbaar bij de dimensie autonomie. Eerder zagen we al dat Kamerlid Mateman niet gecharmeerd was van deze bemoeizucht van de overheid. Het voortdurend herhalen van een boodschap dat mensen bepaalde gedragingen wel of juist niet moeten tonen, getuigt in ieder geval niet van een hoge dunk van de vermogens en de bereidheid van burgers om uit eigen beweging de juiste keuzes te maken. Geheel anders ligt dat als communicatie de vorm aanneemt van keuzeondersteunende informatie en educatie. In dat geval is per definitie sprake van een poging om iemand te vormen tot een individu dat beter in staat is zijn eigen belangen te kennen, te reflecteren op zijn keuzes en zijn gedrag met die belangen in overeenstemming te brengen. Er is alleen één 'maar'. We hebben het hier niet meer over gedragsbeïnvloeding, omdat hier per definitie het belang van de burger het enige uitgangspunt is, *zonder* dat de overheid een eigen (verborgen) agenda heeft in termen van welk gedrag wel of niet te bevorderen. Het is echter precies vanwege dit laatste dat deze vorm van communicatie eigenlijk buiten het bestek van dit essay valt.

Concluderend

'Goedkoop is duurkoop.' Wanneer de overheid het gedrag van mensen wil veranderen in een richting waartoe zij niet reeds uit zichzelf geneigd zijn, lijken er geen *quick fixes* te bestaan. In de jaren tachtig en negentig werd veel verwacht van het goedkope middel massamediale voorlichting, maar inmiddels is duidelijk dat de effecten hiervan vaak gering zijn (en waar educatie toch werkt is het meestal helemaal niet goedkoop). Het lijkt erop dat als de overheid echt resultaat wil, 'harde' instrumenten noodzakelijk zijn, zoals verboden en geboden of substantiële financiële prikkels. Deze kunnen wél zeer effectief zijn, maar zijn ook kostbaar. Een ander nadeel is dat ze in hun uitwerking ongelijk kunnen zijn. Iemand die veel geld heeft, kan zich eerder permitteren zich niet te laten afschrikken door een boete. Bovendien lijken deze prikkels, precies omdat ze zo effectief kunnen zijn, de keuzevrijheid meer in te perken dan voorlichting. Het is exact daarom dat we spreken van 'harde' instrumenten.

Wat deze drie traditionele instrumenten met elkaar gemeen hebben is dat ze de autonomie van burgers min of meer intact laten. Bij alle drie de gevallen is de overheid volstrekt open en eerlijk over het gedrag dat zij van de

burger verlangt en hoe zij dat tracht te bevorderen. De burger krijgt eerlijk alle opties gepresenteerd en kan zelf besluiten of hij zich aan de sturing van de overheid wenst te houden of niet. Bovendien, ook al gebeurt het niet altijd, niets verzet zich ertegen dat de overheid hierbij een respectvolle toonzetting kiest waarbij de burger wordt benaderd als volwassen en keuzecompetent.

2.4 Nudging via defaults

Een rode draad in het eerste deel van dit essay was dat mensen verschillen in hun oordeel over de vraag in hoeverre de overheid de vrijheid van burgers mag inperken. Het is een eindeloze – en soms ook nogal oeverloze – strijd tussen degenen die vinden dat (behoud van) keuzevrijheid belangrijker is dan het realiseren van collectieve doelen zoals (behoud van) welvaart en welzijn, en degenen die vinden dat de problemen waarvoor we staan zo groot en urgent zijn dat we niet ontkomen aan inperken van die individuele keuzevrijheid. De belofte van nudging is echter dat we al die eeuwen voor niks hebben gebakkeleid. Behoud van keuzevrijheid én effectieve sturing zijn wel degelijk tegelijk mogelijk. In de woorden van Sunstein en Thaler: *‘Libertarian paternalism is not an oxymoron!’*

Gezien deze forse claim is het niet verbazingwekkend dat over dit nieuwe instrument veel discussie is ontstaan. We zullen daarom wat langer stilstaan bij dit instrument. Of eigenlijk moeten we zeggen: deze familie van instrumenten. Thaler en Sunstein gebruiken de term nudging voor allerlei vormen van niet-dwingende gedragssturing, waaronder ook informatie over schoolkeuze of strengere rijbewijzeisen voor motorrijders die zonder helm willen rijden. De website Nudge.nl breidt het terrein zelfs uit tot alle kleine initiatieven die bijdragen aan een duurzamer Nederland. Uiteraard staat het iedereen vrij de term in te vullen zoals men dat zelf wil. In dit essay gaan wij echter uit van een minder brede betekenis. Wij verstaan onder nudging vormen van gedragssturing die:

- het waarschijnlijker maken dat de burger kiest voor een bepaald beoogd gedrag (of juist niet);
- hun werkzame mechanisme vinden in hersenprocessen volgens systeem 1 (dat wil zeggen, snelle gevoelsmatige of automatische responsen waarop

niet gereflecteerd is en die dus een zeer gering beslag leggen op cognitieve capaciteit of zelfregulatie);

– de mogelijkheid openlaten om te kiezen voor andere opties (bijvoorbeeld door alsnog over te schakelen naar hersenprocessen volgens systeem 2 en meer tijd en energie te steken in het overdenken van de pro's en contra's van de verschillende opties).

Alleen als aan deze drie eisen is voldaan, mogen we spreken van nudging. In deze paragraaf gaan we nader in op één type nudges dat je zou kunnen aanduiden als het 'paradepaardje' van Thaler en Sunstein cum suis, namelijk nudges waarin wordt gestuurd door middel van de defaults. De standaardvoorbeelden zijn orgaandonatie en het eerdergenoemde SMART-pensioenprogramma. Zowel onderzoek als praktijk laat zien dat men het aantal pensioenspaarders respectievelijk orgaandonoren aanzienlijk kan verhogen door de standaardkeuze te veranderen van 'nee, tenzij' in 'ja, tenzij' (Johnson en Goldstein 2003; Thaler en Benartzi 2004).

We zouden dit 'inertie-nudges' willen noemen, omdat die hun werkzaamheid ontleen aan de neiging van mensen om vast te houden aan het bestaande en bekende (*status quo bias*) en aan de weerstand en weerszin die zij voelen tegen de soms onaangename actie die ze moeten ondernemen (papierwerk!) om hun situatie te veranderen. Niet zelden hebben mensen de neiging om het invullen van formulieren voor orgaandonorschap, het regelen van bepaalde toeslagen of het maken van een controleafspraak met de tandarts voor zich uit te schuiven, ook al weten ze dat het beter is daarmee niet te wachten.¹⁹ Nudges die hiermee corresponderen zijn het tot standaard maken dat iedereen orgaandonor is tenzij men daartegen actief bezwaar aantekent, bepaalde belastingvoordelen automatisch laten invullen op het belastingbiljet of de computer van de tandarts automatisch een specifieke datum en tijd laten inplannen zodat als de datum acceptabel is, de patiënt niets hoeft te doen. Deze wijze van sturing kost bijna niets (slechts het veranderen van de default-keuze) terwijl de effecten zeer groot kunnen zijn.

Keuzevrijheid

De cruciale claim van de voorstanders van deze wijze van sturing is dat effectiviteit hier gepaard gaat met behoud van keuzevrijheid. Er zijn

immers niet minder keuzes. Of je nu de ene of de andere optie tot default maakt, het aantal opties blijft gelijk, en iedereen die dat wil kan afwijken van de default. Bij nadere beschouwing kun je hierbij echter wel de nodige twijfels hebben. De mate waarin daadwerkelijk sprake is van keuzevrijheid wordt bepaald door de mogelijkheden die iemand heeft om af te wijken van de default-keuze, maar niet alle alternatieve opties zijn altijd even gemakkelijk beschikbaar. Ten eerste moet iemand wel wéten dat het mogelijk is van de default af te wijken en dat andere opties zijn toegestaan. Wanneer alle opties netjes naast elkaar worden gepresenteerd, zoals in een enquêtevraag, is dat wel helder. Als daarentegen de mogelijkheid tot afwijken van de standaard alleen in de ‘kleine lettertjes’ wordt genoemd, lijkt de situatie toch meer op de informatie die in *The Hitchhiker’s Guide to the Galaxy* (Adams 1979) slechts *on display* is onder in de bodem van een afgesloten kast in een nooit gebruikte bergruimte achter een deur met daarop de waarschuwing ‘Pas op voor het luipaard’. Ten tweede moet iemand in staat zijn om de alternatieve opties daadwerkelijk te begrijpen. Het is maar de vraag of dat altijd het geval is. In de woorden van Mitchell:

‘[T]o persons who lack stable preferences and the means to decide for themselves what their true preferences are in a particular choice setting, the opt-out escape hatch that Sunstein and Thaler trumpet as the libertarian saving grace of their proposal will be meaningless. That is, if choice is as ‘sticky’ as Sunstein and Thaler claim, then people who lack the means to determine their true preferences in a given setting cannot make any real use of the opt-out provision and will simply stick with the default set by the libertarian paternalist. For these people, libertarianism is just paternalism’ (Mitchell 2005: 1254).

Ten derde moet de mogelijkheid om die opties te realiseren ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Het is mogelijk dat het zo veel tijd, geld en moeite kost om een andere optie te kiezen dat er nauwelijks sprake is van een reële keus. Vroeger gold al dat iedereen altijd zijn lidmaatschap van een boekenclub kon opzeggen. Alleen moest dat dan wel gebeuren door middel van een schriftelijk verzoek precies in die en die week, anders zat je er weer aan jaar aan vast. Uiteraard vergaten veel mensen op het juiste moment actie te ondernemen. Een recenter voorbeeld was de introductie van het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD). Elke Nederlander kreeg een brief

thuisgestuurd met daarin de mededeling dat zijn of haar gegevens in dat EPD zouden worden opgenomen, tenzij hij daartegen bezwaar maakte. Die bezwaarprocedure was echter zo veel gedoe dat velen het er waarschijnlijk maar bij lieten zitten. De gedragssturing neemt in dit soort gevallen een behoorlijk 'harde' vorm aan. De ironie wil dat naarmate de voorkeurskeuze gemakkelijker wordt gemaakt in vergelijking tot de andere opties, de sturing de facto dwingender is.

Al met al lijkt niet vol te houden dat effectieve sturing en behoud van keuzevrijheid werkelijk samen kunnen gaan. Het is inderdaad te mooi om waar te zijn. Misschien hebben Thaler en Sunstein in formele zin wel gelijk, maar volgens hun redenering tasten ook wetten de keuzevrijheid niet aan, omdat je altijd kunt besluiten je niet aan de wet te houden. Natuurlijk zijn de kosten daarvan zo hoog dat de meeste mensen dit niet langer als reële keuzevrijheid zullen ervaren. Bij nudging ligt de zaak echter niet principieel anders. Het is enkel een gradueel verschil. De kosten van afwijken van de default zijn doorgaans minder hoog dan negeren van de wet, en daarom is nudging minder dwingend. In principe geldt echter: naarmate de nudge krachtiger en effectiever is, zal – welhaast per definitie – de feitelijke keuzevrijheid geringer zijn. Bovenstaande maakt ook duidelijk dat nudging ook niet gelijk is in zijn uitwerking. De keuzevrijheid wordt niet wezenlijk aangetast voor wie de tijd en competenties heeft om de hem voorgelegde keuzes te begrijpen en doorgronden en voor wie de mogelijke ingewikkelde procedures om van de default af te wijken geen beletsel vormen. Kort gezegd, de keuzevrijheid wordt niet wezenlijk beperkt voormensen met voldoende bureaucratische competenties. Voor mensen die hierover niet beschikken, kan een inertie-nudge echter de facto uitpakken als een vorm van dwang.

Autonomie

Het meest verhitte debat in de literatuur gaat echter niet over deze normatieve dimensies, maar over de vraag in hoeverre nudges de autonomie van mensen schaden. Zoals eerder uiteengezet gaat het bij autonomie om drie aspecten: instemming, respect en vorming. We lopen ze een voor een langs.

Ten eerste instemming. Gedragssturing door de overheid gaat uit van bepaalde veronderstellingen van wat in het belang van de burgers is. Maar

zelfs als die veronderstellingen correct zijn, en zelfs als het besluit tot beïnvloeding democratisch is gelegitimeerd, maakt het veel verschil of de overheid wel of niet openlijk aan burgers vertelt dat zij hun gedrag tracht te beïnvloeden. Een burger moet dus niet alleen de mogelijkheid hebben van de default af te wijken, maar zich ook een mening kunnen vormen over het loutere feit dat de overheid probeert hem via de selectie van een default te beïnvloeden. Als de overheid dat niet doet, behandelt zij mensen in wezen als dingen en wordt de menselijke autonomie geschaad. En voor wie dit soort overwegingen te esoterisch vindt, geldt ook een meer pragmatisch-bestuurlijk argument: een gebrek aan transparantie kan een negatief effect hebben op de legitimiteit van de overheid en haar beleid. Mocht op zeker moment 'uitkomen' hoe de overheid stiekem probeert ons te beïnvloeden, dan zal dat zeker geen bijdrage leveren aan het vertrouwen in de overheid of aan sociale cohesie, en evenmin aan de slagingskansen van het beleid zelf.²⁰

De oplossing voor dit probleem is natuurlijk vrij eenvoudig: wees transparant en eerlijk over het hoe en waarom van de keuze voor de default en betrek burgers bij beslissingen over keuzearchitectuur. Bij de aanhangers van nudging bestaat echter enige vrees voor deze openheid. Het idee is dat nudging het beste werkt 'in the dark' (Bovens 2009) en dat het middel zijn kracht verliest als men hardop zegt hoe men probeert te sturen. 'The best diet is the one you don't know you're on,' aldus voedingswetenschapper Wansink (2006: 13). Of dat daadwerkelijk het geval is, valt echter nog te bezien. Hiernaar is nog weinig onderzoek gedaan. Op zich is het plausibel dat sommige nudges (vooral die welke betrekking hebben op alledaagse 'non-keuzes') minder goed werken als mensen vooraf wordt verteld hoe ze worden beïnvloed. Maar geldt dat ook voor nudges die betrekking hebben op niet-frequent en expliciet voorgelegde keuzes, zoals die ten gunste van een bepaalde pensioenspaarvoorziening? Stel dat op een keuzeformulier expliciet wordt vermeld dat opzettelijk is gekozen voor een default die voor de meeste mensen gunstig uitpakt omdat de ervaring leert dat lang niet iedereen tijd of zin heeft zich werkelijk te verdiepen in de complexe problematiek, zou de nudge dan echt niet meer werken? Dit is natuurlijk een empirische vraag, maar het zou best eens kunnen meevallen.

Dan het tweede aspect: respect. Hier liggen de zaken problematischer. Het leidende idee achter nudging is dat veel mensen niet gemotiveerd of in staat

zijn tot een verstandige keuze. Op zich geldt voor alle overheidsbemoedienis dat impliciet daaraan de boodschap is dat mensen niet altijd kiezen wat goed en wenselijk is. Nudging voegt daar een tweede boodschap aan toe, namelijk dat een oorzaak hiervan is dat mensen irrationeel en niet wilskrachtig zijn. Dat is immers de premisse waarop het hele instrument is gebaseerd. *'YOU ARE TOO STUPID to make good personal decisions about food and beverages,'* zo vat de actiegroep Consumerfreedom.com de boodschap van burgemeester Bloomberg samen. De vraag is natuurlijk of dat waar is, maar zelfs als het zo is, ervaren veel mensen dit als een belediging.

Dit zijn reële gevoelens waarmee de overheid rekening moet houden. We doen drie suggesties voor een verstandige omgang hiermee. Ten eerste: omdat het altijd mogelijk is dat mensen bereid zijn om zich over hun inertie heen te zetten en toch een weloverwogen keus te maken, is een zekere terughoudendheid en voorzichtigheid raadzaam. Tenzij er zeer grote risico's voor het individu of anderen op het spel staan, is het beter als pogingen tot gedragsbeïnvloeding mislukken doordat de overheid de keuzevaardigheden van mensen te hoog heeft ingeschat dan dat deze mislukken doordat de overheid deze te laag inschat. Hier geldt een variant op wat we eerder al schreven over de vraag wie het eigen belang het beste kent. De bewijslast dat (een groot deel van de) burgers *niet* in staat is om de juiste keuze te maken, ligt bij de overheid. Ten tweede is het natuurlijk heel wel mogelijk dat burgers deze weinig flatteuze voorstelling van hun keuzecompetenties accepteren. Naarmate de kennis over onze gebrekkige rationaliteit en wilskracht meer gemeengoed wordt (en gezien de populariteit van boeken hierover is dat helemaal niet onwaarschijnlijk), neemt de kans toe dat nudges niet langer worden gezien als een beledigende vorm van onderschatting, maar veeleer als een realistische vorm van hulp en steun. Ten derde hangt het ook af van het onderwerp in kwestie. Een beleid dat ervan uitgaat dat mensen niet goed zijn in papierwerk, zoals het aanvragen van bepaalde toeslagen of lastenverlichtingen, zal waarschijnlijk minder snel als beledigend worden ervaren dan een beleid dat ervan uitgaat dat zij niet goed in staat zouden zijn een school voor hun kinderen te kiezen (denk bijvoorbeeld aan een regel dat alle leerlingen uit groep 8 automatisch doorgaan naar de school die hun leraar heeft geselecteerd als beste vervolgopleiding, tenzij ouders daartegen bezwaar maken). Het kiezen van een school is misschien wel moeilijker dan het aanvragen van een toeslag,

maar tevens een keus die mensen veel meer aan het hart gaat en waarin zij ook hun identiteit tot uitdrukking brengen.

Ten derde: de vorming. Wat is het effect van nudges op de ontwikkeling van vaardigheden die constitutief zijn voor autonomie, zoals keuzevaardigheid of zelfbeheersing? Waarschijnlijk negatief. Effectieve nudges mogen dan een welkome verlichting zijn voor wie zich overspoeld voelt door alle ingewikkelde keuzes die op hem afkomen, maar ze leiden niet tot groei in keuzevaardigheden, integendeel. In feite ontslaat nudging de burger van de plicht tot informatie verzamelen, zelfstandig nadenken en een oordeel vormen, omdat de overheid dat al voor hem heeft gedaan. Gebrek aan oefening kan leiden tot *de-skilling*. Bovens schrijft: '*short-term success of Nudge may not be consistent with long-term failure. The long-term effect of Nudge may be infantilisation, i.e. decreased responsibility in matters regarding one's own welfare*' (Bovens 2009). Het doet denken aan de vrees van De Tocqueville dat de democratie zou afglijden tot een fluwelen despotie waarin burgers in naam nog wel vrij zouden zijn, maar waar een almachtige overheid zich met alle aspecten van hun leven bemoeit en hen als grote kinderen van de wieg tot het graf leidt.

'Het ontbreekt er nog maar aan, dat het de burger volledig de taak uit handen neemt zelf nog te denken en hem ontlast van de moeite adem te halen. Zodoende wordt het inzetten van eigen oordeelskracht op den duur een nuttelozer en telkens zeldzamer voorkomende bezigheid. De reikwijdte van de individuele wilskracht raakt telkens minder ver; eenieder beschikt ten slotte ternauwernood over de eigen persoon' (De Tocqueville 2004: 190).

Ten slotte kan nudging ook een negatief effect hebben op gevoelens van zorg en verantwoordelijkheid voor *andermans* welbevinden. Omdat nudges 'automatisch' werken, zonder dat van iemand bewuste inspanning wordt gevraagd, doen ze geen beroep op dergelijke gevoelens en maken ze die in feite overbodig. Het komt immers 'vanzelf' goed met burgers die genudged worden. Ook dit kan leiden tot een vorm van *de-skilling*, maar dan in de zin van afnemende solidariteit met en betrokkenheid bij de ander, waartoe immers minder noodzaak is. Om te variëren op De Tocqueville: 'eenieder bekommert zich ten slotte ternauwernood om het lot van de ander'. Dat kan in potentie negatieve gevolgen hebben voor de sociale cohesie.

Concluderend

Het goede nieuws is dat inertie-nudges weinig geld kosten en veel effect kunnen sorteren. Daar staan echter wel een paar bezwaren tegenover. Hoe effectiever ze zijn, hoe minder valt vol te houden dat ze de keuzevrijheid niet aantasten. Ze kunnen daardoor ook de ongelijkheid tussen burgers vergroten. De keuzevrijheid blijft bestaan voor wie de nudge ‘doorziet’ en de capaciteiten en middelen heeft om de andere opties serieus te onderzoeken en zo nodig te kiezen, terwijl de nudge kan uitpakken als dwang voor wie daarover niet beschikt.

Een wezenlijk verschil van nudging met de drie eerder genoemde ‘traditionele’ instrumenten voor sturing heeft betrekking op autonomie. Anders dan bij de traditionele middelen is de overheid geneigd bij nudging geen volledig open kaart te spelen omtrent haar bedoelingen en de wijze waarop zij mensen tracht te beïnvloeden. Haar sturing heeft iets heimelijks.

2.5 Andere vormen van nudging

De vorige paragraaf concentreerde zich op de ‘oervorm’ van nudging, namelijk sturen door middel van defaults. Er zijn echter ook andere vormen van nudging. In deze paragraaf gaan we kort op die vormen in.

Fysieke cues

Men kan mensen ook nudgen door een specifieke inrichting van de fysieke omgeving. Voorbeelden hiervan zijn de welbekende vlieg in het urinoir die zeer effectief is in het voorkomen van rondvliegende urine, een geverfd looppad op de vloer dat naar de trap en niet naar de lift leidt, de uitstalling van gezonde producten binnen handbereik in de kantine zodat daar eerder voor gekozen wordt, of het voorkomen van vuil en graffiti in de openbare ruimte waardoor prosociaal gedrag wordt bevorderd. Ook het verbod op grote drinkbekers zou men kunnen beschouwen als nudging door middel van een fysieke cue.

Als het gaat om kosteneffectiviteit geldt in principe hetzelfde als bij andere nudges: voor weinig geld kan veel worden bereikt. Het plakken van vliegstickers in urinoirs is geen prijzige aangelegenheid en ook het schilderen

van voetstappen op de vloer zal de overheid niet tot de financiële afgrond brengen. In kantines moeten producten hoe dan ook op een bepaalde wijze worden uitgesteld, dus die kosten moeten sowieso worden gemaakt. Voor manipulatie van de fysieke omgeving kunnen de kosten wel hoger zijn. Het consequent en zichtbaar schoon en opgeruimd houden van de openbare ruimte teneinde mensen te stimuleren tot prosociaal gedrag kost behoorlijk wat geld.

Ook hier is er weer een *trade-off* tussen effectiviteit en keuzevrijheid. Neem het voorbeeld van de trap en de lift. Als de trap zich naast de lift bevindt en duidelijk zichtbaar is, geeft een op de grond geverfd pad naar de trap maar een licht zetje dat gemakkelijk kan worden genegeerd. Maar een (keuze) architect zou ook kunnen kiezen voor een sterkere ingreep door de lift-ingang onzichtbaar te maken of de lift alleen beschikbaar te stellen voor wie bij de receptie om de sleutel vraagt. De effectiviteit neemt hier door toe, maar de keuzevrijheid neemt af. Eventuele bezwaren op het gebied van (on) gelijkheid lijken hier minder groot dan bij de inertie-nudges. Uiteraard werkt de nudge met de verborgen lift ten nadele van iemand die flink overgewicht heeft of in een rolstoel zit, maar voor het overige lijken de 'lasten' toch eerlijker verdeeld.

Met betrekking tot autonomie spelen in principe dezelfde bezwaren als bij inertie-nudges. Sturen via fysieke cues blijft een vorm van 'verholen', bijna terloopse sturing waarbij geen sprake is van actieve instemming, en de impliciete boodschap is nog steeds dat mensen niet altijd even rationeel en wilskrachtig zijn. Tegelijk lijken de bezwaren hier wat minder zwaar te wegen. Bij dit soort nudges wordt men veel minder dan bij defaults geconfronteerd met een voorgeselecteerde optie en lijkt er – juist omdat het zo'n terloopse vorm van sturing is – meer ruimte voor een 'eigen invulling' in de reactie op de fysieke cue.

Descriptieve normen

Nog een andere vorm van nudging is sturing door middel van descriptieve normen (ook wel *social norming* genoemd). Hierbij worden burgers gestuurd door in te spelen op de bewuste of onbewuste drang tot normconform gedrag. Als burgers bijvoorbeeld overschatten hoeveel mensen belasting ontduiken of hun afval niet scheiden, kan feitelijke informatie over de

prevalentie van dat gedrag mensen een flink zetje geven in de richting van meer sociaal wenselijk gedrag.²¹

Ook dit is weer een vorm van sturing die behoorlijk kosteneffectief kan zijn. Het middel wordt met succes gebruikt ter bestrijding van overconsumptie van alcohol bij universiteitsstudenten in de vs (Wechsler et al. 2003) en van belastingontduiking in Australië en de Amerikaanse staat Minnesota (Coleman 2007; Wenzel 2005) en is tamelijk goedkoop. Wel is opnieuw de vraag in hoeverre de keuzevrijheid hier onaangetaast blijft. Wanneer de overheid erin slaagt via dit middel het gevoel van sociale druk op te roepen, kan dat behoorlijk dwingend aanvoelen. Een van de minpunten van deze strategie is dat de menselijke motivaties die hier worden geactiveerd van kwetsief karakter zijn, namelijk angst voor uitsluiting en de neiging tot vergelijking met anderen, wat psychologisch dicht bij nijd, schaamte en stigmatisering ligt. De vraag is of de overheid respect voor burgers toont door deze strategieën als nudge te gebruiken. Als correctie op verkeerde veronderstellingen is deze informatie natuurlijk onprobleematisch, maar dat zou betekenen dat deze strategie meer de vorm van een voorlichtingsinstrument zou krijgen.

Kludges: vrijwillige zelf-nudging

Tot slot nog kort aandacht voor weinig onderzochte vormen van gedragssturing, te weten nudges die mensen *zelf* inzetten, zoals automatische spaarrekeningen (bijvoorbeeld *Christmas clubs*), apps die studenten gebruiken tijdens examenweken om sociale netwerksites te vergrendelen (zoals de app *SelfControl*), of *gamification* van meer bewegen (beweging monitoren via sociale media en bijvoorbeeld *DirectLife*). Omdat het hier om 'zelf-nudging' gaat, zou men kunnen denken dat de overheid hier geen rol heeft te spelen, maar dat is niet helemaal juist. Er worden wel degelijk overheidsinstanties betrokken bij het stimuleren van de ontwikkeling, de beschikbaarstelling en het gebruik van zulke tools (zo dat, als het ware, burgers 'kludges' (noodzeilen) toepassen in plaats van dat *nudges* op hen worden toegepast (Heath en Anderson 2010)). Een voorbeeld dat Thaler en Sunstein noemen is het aanbieden van *gambling self-bans*. Daarbij biedt de overheid in een aantal staten in de vs gokverslaafden de mogelijkheid om zichzelf een soort stadionverbod (maar dan voor casino's) op te leggen.

Als beleidsinstrument heeft het faciliteren van zelf-nudges alle voordelen van voorlichting, met name op het gebied van keuzevrijheid en vooral autonomie, inclusief mogelijkheden voor samenwerking tussen en ondersteuning van burgers. De verantwoordelijkheid voor het gedrag wordt hier echter nog nadrukkelijker bij de burger zelf gelegd. Hij kan zelf bepalen of hij al dan niet van deze mogelijkheden tot zelf-nudging gebruik wil maken. Dat betekent uiteraard wel dat de effectiviteit onzeker is. Ook de gelijkheid is een zorgpunt, omdat dergelijke middelen relatief goed ontwikkelde capaciteiten voor zelfsturing veronderstellen. Zowel voor effectiviteit als gelijkheid zal veel afhangen van hoe aantrekkelijk, leuk, gemakkelijk en toegankelijk de overheid deze *kludges* maakt.

3

Conclusies

In dit essay stonden twee vragen centraal:

- In hoeverre is sturing van gedrag van burgers door de overheid eigenlijk gerechtvaardigd? Is dat geen betutteling?
- Wat is de legitimiteit van nudging? Is dat geen manipulatie?

Wat zijn de antwoorden? Bij nader inzien blijkt de eerste vraag eigenlijk de verkeerde, omdat deze de indruk wekt dat het antwoord 'nooit' een reële mogelijkheid is. Echter, zolang we nog niet in een wereld leven waarin alle mensen exact hetzelfde willen, zal de regering onvermijdelijk steeds opnieuw de opdracht krijgen het gedrag van een deel van de burgers te sturen. Bijvoorbeeld in de richting van een spaarzamere omgang met energie of een gezondere levensstijl. Als hieraan een parlementair besluit ten grondslag ligt, de grenzen van de rechtsstaat niet worden geschonden en prudent wordt omgaan met de belangen en gevoelens van minderheden, is deze overheidsbemoeyenis per definitie gelegitimeerd.

Voor het overige blijkt het onmogelijk een generiek antwoord te geven op de vraag wanneer gedragssturing wel gerechtvaardigd is en wanneer niet. Er zit niets anders op dan per geval te bekijken naar welke zijde de balans van voor- en nadelen doorslaat. Dat is uiteraard afhankelijk van hoe zwaar men de verschillende effecten weegt, en daarover bestaat meningsverschil. Liberalen oordelen hier vaak heel anders dan bijvoorbeeld sociaaldemocraten of christendemocraten, en helaas is er geen hoger principe waaruit kan worden afgeleid wie het gelijk aan zijn zijde heeft. Het is uiteindelijk afhankelijk van politiek-ideologische oriëntatie en levensovertuiging. Sterker nog, mensen kunnen bepaalde waarden zo belangrijk vinden dat zij het hele idee van een dergelijke 'kosten-batenexercitie' a priori verwerpen. Voor hen gaat het om principes die zich niet laten afkopen. Voor sommigen is keuzevrijheid heilig, voor anderen is dat gelijkheid, en er zijn ook

mensen die (al was het maar beroepshalve) uitsluitend naar kosteneffectiviteit kijken. Mocht er dan toch gerekend moeten worden, dan zullen zij aan deze waarden een oneindig zwaar gewicht toekennen.

Wat hiervan te vinden? Voor elk waarde valt het nodige te zeggen.

Benadrukt zij echter dat het exclusief en maximaal nastreven van bepaalde geprefereerde waarden een maatschappelijke prijs kan hebben die niet iedereen bereid is te betalen. Zo kan een absolute prioriteit voor keuzevrijheid leiden tot afnemende bereidheid van 'verstandige' burgers om te betalen voor de kosten van de 'domme' keuzes van anderen. Waarom zou de milieubewuste burger nog bereid zijn te betalen voor het vervuilende gedrag van mensen die zo nodig in een SUV moeten rondrijden als een zuinigere auto ook volstaat? Waarom zouden gezonde burgers almaar hogere zorgpremies moeten betalen als bepaalde groepen er kennelijk zelf voor kiezen ongezond te leven?²² Omgekeerd kan ook een absolute prioriteit voor gelijkheid of kosteneffectiviteit leiden tot ongewenste effecten en kosten. Deze kan leiden tot zo vergaande vormen van sturing dat mensen gedwongen worden in een rol die zij ervaren als vervreemdend. Dit leidt in eerste instantie tot individuele schade, maar het is zeker voorstelbaar dat breed levende gevoelens van anomie uiteindelijk ook maatschappelijke kosten hebben.

De afweging tussen middelen

In de praktijk worden beleidsmakers bij de overheid meestal niet geconfronteerd met de vraag *of* er gestuurd moet worden, maar *hoe* er gestuurd moet worden. Het parlement heeft besloten dat een bepaald gedrag gestimuleerd of ontmoedigd moet worden, en aan de beleidsmaker de opgave hiervoor het juiste 'scenario' van gedragsbeïnvloeding te kiezen. De instrumenten op de menukaart van de beleidsmaker zijn te verdelen in twee groepen:

- (relatief) 'harde instrumenten': geboden, verboden en (substantiële financiële) prikkels. Kenmerkend is dat deze middelen (relatief) sturend en dwingend zijn, daardoor effectief, maar ook duur (denk aan handhavingskosten).
- (relatief) 'zachte instrumenten': communicatie en nudging. Kenmerkend is dat deze middelen de keuzevrijheid minder sterk of zelfs niet beperken, maar dat de effectiviteit ervan ook minder zeker is. De kosten zijn

relatief laag (tenzij communicatie echt uitgroeit tot grootschalige educatieve programma's).

Welk van deze instrumenten nu te kiezen? Dat hangt uiteraard af van het geval, maar we hebben vier normatieve dimensies genoemd die bij de keuze van instrumenten in ieder geval moeten worden betrokken, te weten kosteneffectiviteit, gelijkheid, keuzevrijheid en autonomie. Dit zijn de vier haltes die tijdens het debat over de selectie van het juiste instrument in ieder geval moeten worden aangedaan. De afweging kan pas compleet zijn als de plussen en minnen op alle vier de dimensies in kaart zijn gebracht.

Bij het soort gedrag dat centraal staat in dit essay (milieugerelateerd gedrag, leefstijlgedrag, financieel beheer) zal de keus voor beleidsmakers zich vaak beperken tot de 'zachte middelen', omdat harde middelen waarschijnlijk een te grote aantasting van de keuzevrijheid en autonomie betekenen (als zij rechtsstatelijk al zijn toegestaan). Het essentiële verschil tussen beide 'zachte' middelen is nu dat bij gedragsbeïnvloedende voorlichting het gewenste gedrag expliciet en nadrukkelijk wordt benoemd en er evident sprake is van een poging tot beïnvloeding, terwijl bij nudging de situatie precies omgekeerd is. Daar wordt juist *niet* expliciet gezegd dat er sprake is van een bepaald voorkeursgedrag, en evenmin wordt er gemeld dat er sprake is van een poging tot beïnvloeding waarin gebruik wordt gemaakt van iemands beperkingen in rationaliteit en wilskracht. Sterker nog, de gedachte is dat als de overheid expliciet zou zeggen wat ze doet, de 'truc' niet meer werkt. Het is precies deze zwijgzaamheid die leidt tot het verwijt van 'manipulatie'.

Autonomie

Daarmee komen we op de autonomie. Het verschil tussen beide zachte middelen lijkt zich toe te spitsen op die dimensie. Bij gedragsbeïnvloedende communicatie wordt die autonomie in zoverre gerespecteerd dat de overheid open kaart speelt over haar intenties. Het is de burger volstrekt helder wat de overheid van hem wil, en hij kan er zelf ervoor kiezen daar al dan niet mee in te stemmen. Deze openheid heeft echter een keerzijde. De expliciete boodschap is immers dat de overheid er niet op vertrouwt dat burgers uit zichzelf het goede zullen doen en daartoe dus moet worden aangespoord, zo nodig met fors communicatief geweld. Dat kan irritatie

oproepen, zoals bij Kamerlid Mateman. In het ergste geval gooien mensen hun kont tegen de krib en doen ze uit recalcitrantie precies het tegenovergestelde van wat de overheid wil, met alle negatieve gevolgen van dien. Bovendien, als zo nadrukkelijk een bepaalde norm wordt gecommuniceerd, kan dat leiden tot stigmatisering en gevoelens van insufficiëntie bij mensen die niet aan die norm kunnen voldoen (denk aan mensen met een genetische aanleg voor overgewicht).

Deze problemen zijn er in principe niet bij een effectieve nudge. Hoe meer de sturing hier 'in the dark' gebeurt, hoe meer weerstand, stigmatisering en gevoelens van insufficiëntie kunnen worden omzeild. Bovendien blijft de boodschap dat de overheid de keuzecompetenties van mensen niet al te hoog inschat verborgen. Dit heeft echter wel een prijs in termen van een ander aspect van autonomie: de mogelijkheid tot instemming wordt burgers in principe ontnomen. Bij nudging worden mensen minder dan bij de andere instrumenten behandeld als autonoom subject, maar meer als een ding dat men buiten de wil en het bewustzijn van dit ding om een bepaalde kant op kan sturen, mits men de juiste bewegingswetten van het ding kent.

Openbaarheid

De cruciale vraag is dus deze: hoeveel openheid moet de overheid betrachten over het feit dat en de wijze waarop zij het instrument van nudging inzet? Aan welke minimale transparantievereisten moet zijn voldaan willen we kunnen concluderen dat voldoende recht is gedaan aan de autonomie van burgers? Thaler en Sunstein (2008) schrijven dat conform het *publicity principle* van Rawls de overheid zou moeten afzien van elk beleid en elke sturingspoging die zij niet publiekelijk kan of wil verdedigen. Als bepaalde vormen van 'manipulatie' het politieke daglicht niet kunnen verdragen, begin er dan niet aan. Dit lijkt een verstandig maar ook nogal ontwijkend uitgangspunt, vooral als aan bestuurders zelf wordt overgelaten om in te schatten hoeveel transparantie nodig is. Dit antwoord van Thaler en Sunstein lijkt bovendien niet zozeer ingegeven uit overwegingen van autonomie, maar meer vanuit pragmatische overwegingen rondom democratische controle en *checks and balances*. Maar vooruit, stel dat in het parlement expliciet is afgesproken dat de overheid voor een bepaald beleidsdoel het instrument nudging mag inzetten, is daarmee dan de kous af? Is daarmee voldoende recht gedaan aan de autonomie van burgers

(die immers via de volksvertegenwoordiging formeel hun instemming konden geven of onthouden)? Of moeten vervolgens ook de burgers steeds worden geïnformeerd als zij worden genudged, net zoals in bussen, trams en gebouwen vaak bordjes hangen die hen waarschuwen dat om veiligheidsredenen hun gedrag wordt gefilmd? Moet bijvoorbeeld op een keuzeformulier bij de default expliciet worden aangeven dat de overheid deze heeft voorgeselecteerd omdat deze volgens haar voor de gemiddelde burger de beste optie is? Moet aan het begin van de kantine een duidelijk bordje staan dat de kroketten achterin zijn neergezet zodat mensen worden verleid tot de gezonde keuze?

Een algemeen antwoord hierop valt niet te geven. Eén conclusie kunnen we echter wel trekken. Als het gedrag waar het om gaat dicht bij iemands wezen en identiteit ligt, moet nudging worden afgeraden. Dan kan men beter kiezen voor vormen van gedragsbeïnvloeding waarbij mensen in staat worden gesteld zelf bewust en weloverwogen de juiste keuze te maken. Juist bij dit soort gedragingen is het raadzaam iemands autonomie te respecteren. Anders gezegd, bij alledaagse klusjes met een hoog papierwerkgehalte – bijvoorbeeld het aanvragen van een belastingteruggave – zullen veel mensen nudges wellicht beschouwen als nuttige steuntjes in de rug. Maar bij grote keuzes die te maken hebben met het eigen lichaam en de eigen identiteit, bijvoorbeeld wat er na overlijden gebeurt met je organen of welke school te kiezen voor je kind, moeten mensen in de gelegenheid worden gesteld zelf en bij volle bewustzijn hun voorkeur te bepalen, zonder hinderlijk trekken en duwen door de overheid. Tot slot: waar bevinden leefstijlkeuzes zich in dit spectrum? Eén conclusie dringt zich in ieder geval op: de vrijheid om ongehinderd te kunnen kiezen voor megabekers cola lijkt een wezenlijk deel uit te maken van de Amerikaanse identiteit.

Noten

- 1 De Britse overheid heeft een Behavioural Insights Team ingesteld (de zogenoemde Nudge Unit – <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>) dat zich bezighoudt met het ontwikkelen van beleidsstrategieën. Cass Sunstein zelf was

- Administrator of the White House Office of Information and Regulatory Affairs tijdens Obama's eerste ambtstermijn (Sunstein 2013).
- 2 En zij kregen hun zin. Vlak voor invoering werd de maatregel door de rechter verboden.
 - 3 Maar zie wel de bundels over nudging van Tiemeijer, Prast en Thomas (2009) en van Verhoeven en Ham (2010) of de analyse van Anderson (2010).
 - 4 Volgens Wikipedia is een kapsalon 'een gerecht bestaande uit friet bedekt met shoarma, afgetopt met Goudse kaas, even onder de grill gezet, zodat de kaas smelt, met bovenop salade. Vaak wordt de kapsalon geserveerd met knoflooksaus en sambal. [...] Een kapsalon kan met 1800 kcal beschouwd worden als een caloriebom.'
 - 5 Op de valreep verbood de rechter het plan van Bloomberg, niet met een beroep op constitutionele rechten, maar primair op wetstechnische gronden. De wet was volgens de rechter '*fraught with arbitrary and capricious consequences*' en zou moeilijk gehandhaafd kunnen worden. '*The loopholes[...]effectively defeat the stated purpose of the rule.*' Ook had Bloomberg ten onrechte de *City Council* gepasseerd en had daardoor niet de autoriteit om deze wet af te kondigen. (*Wall Street Journal*, 12 maart 2013)
 - 6 De kroongetuigen hierbij zijn de zogenaamde spiegelneuronen (Iacobini 2008). Een van de mensen die niet aflat te wijzen op het sociale karakter van mensen (en mensapen!) is Frans de Waal (2013).
 - 7 Maar nooit volledig, want ik kan altijd volhouden dat ik persoonlijk aanstoot neem aan de kennis dat mijn burens twee deuren verder dingen met elkaar doen die ik als pervers of niet conform de wetten van God beschouw. Voor een uitstekend overzicht over deze problematiek, zie Feinberg (1986).
 - 8 Zoals zelfs Conly (2013) niet beweert.
 - 9 Zo schrijft het ministerie van vws in de nota Overgewicht (2009): 'Bij een verdere stijging van obesitas zou de toegenomen ziektelast die daarmee samenhangt kunnen leiden tot een opwaartse premiedruk. Door premiestijging kan het solidariteitsbeginsel van het stelsel onder druk komen te staan.'
 - 10 Naast de literatuur die door Thaler en Sunstein (2008) wordt besproken, zie ook Kahneman (2011).
 - 11 Mateman, 16 oktober 1991 tijdens Kamerdebat over voorlichting.

- 12 En dat was hier inderdaad het geval.
- 13 De laatste jaren lijkt de overheid hierin wat meer partij te kiezen.
- 14 Zie bijvoorbeeld het Europees *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (1950), of de Verklaring van Helsinki van de World Medical Association (*Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects*, 1964).
- 15 De waarde 'kosteneffectiviteit' zal men niet aantreffen in documenten over mensenrechten, maar wordt de facto voorgeschreven door de Comptabiliteitswet.
- 16 Zie de Comptabiliteitswet en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.
- 17 Dit staat bijzonder duidelijk in het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* van de Verenigde Naties (2006).
- 18 Dit is wat Ian Carter (1995) de '*nonspecific instrumental value*' van vrijheid noemt.
- 19 Dit uitstelgedrag (*procrastination*) is vaak toe te schrijven aan zogenoemde '*hyperbolic discounting*' van de langetermijnkosten of -baten (Ainslie 2001); zie ook Steel 2007.
- 20 Dit laatste punt is de kern van een verwijt van *public health specialists* met betrekking tot Bloombergs voorstel: '*Agencies that overstep their bounds or adopt rules that are intrusive or just plain silly invite backlash, which can make effective public health regulation impossible. They make fools of themselves and heroes of the opponents of public health*' (Mariner en Annas 2013).
- 21 Zie Postmes, Steg en Keizer (2009)
- 22 In verband hiermee zie de uitstekende discussie over *accommodation* in Shiffrin (2000); zie verder Claassen (2011, hfdst. 2).

Literatuur

- Adams, D. (1979). *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy*.
- Ainslie, G. (2001). *Breakdown of Will*. New York: Cambridge University Press.
- Anderson, J. (2010). Review of Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. In: *Economics and Philosophy*, jg. 26, nr. 3.
- Anderson, J. (2013). Autonomy. In: H. LaFollette (red), *International Encyclopedia of Ethics*. Oxford: Blackwell, p. 442-58.
- Anderson, J. en A. Honneth (2005). Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice. In: J. Christman en J. Anderson (red.), *Autonomy and the Challenges to Liberalism: New Essays*. New York: Cambridge University Press.
- Aristoteles (2005). *Ethica Nicomachea*. Vertaling van C. Hupperts en B. Poortman. Budel: Damon.
- Bellah, R., R. Madsen, S. Tipton, W. Sullivan en A. Swidler (1991). *The Good Society*. New York: Knopf.
- Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. In: T. Grüne-Yanoff en S.O. Hansson (2009), *Modelling Preference Change: Perspectives From Economics, Psychology and Philosophy*. Heidelberg/New York: Springer.
- Carter, I. (1995). The Independent Value of Freedom. In: *Ethics*, jg. 105, nr. 4, p. 819-845.
- Claassen, R. (2011). *Het huis van de vrijheid. Een politieke filosofie voor vandaag*. Amsterdam: Ambo.
- Coleman S. (2007). *The Minnesota Income Tax Compliance Experiment. Replication of the Social Norms Experiment*. MPRA Paper 5820.
- Conly, S. (2013). *Against Autonomy. Justifying Coercive Paternalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dworkin, G. (1988). *The Theory and Practice of Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Fairchild, A. L. (2012). *Half Empty or Half Full? New York's Soda Rule in Historical Perspective*. <http://www.nejm.org>, 3 april 2012.
- Feinberg, J. (1986). *Moral Limits of the Criminal Law*, vol. 4: *Harm to Self*. New York: Oxford University Press.

- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service.
- Glaeser, E. (2006). Paternalism and Psychology. In: *University of Chicago Law Review*, jg. 73, nr. 1, p. 133-156.
- Heath, J. en J. Anderson (2010). Procrastination and the Extended Will. In: C. Andreou en M. White (red.), *The Thief of Time. Philosophical Essays on Procrastination*. New York: Oxford University Press.
- Hill, T. E. (1991). *Autonomy and Self-Respect*. New York: Cambridge University Press.
- Honneth, A. (2007). *Disrespect*. Cambridge: Polity.
- Iacobini, M. (2008). *Mirroring people. The new science of how we connect with others*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Inglehart, R. en C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John, P., S. Cotterill, H. Liu, L. Richardson, A. Moseley, H. Nomura, G. Smith, G. Stoker en C. Wales (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think. Using Experiments to Change Civic Behaviour*. Londen: Bloomsbury Academic.
- Johnson, E. en D. Goldstein (2003). Do Defaults Save Lives? In: *Science*, jg. 302, p. 1338-1339.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar Straus & Giroux.
- Kant, I. (1998) (eerste druk 1785). *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. Vertaling: Mary Gregor. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leeuw, F. de (1993). Uitgaven en effecten van overheidsvoorlichting. In: *De wereld van Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Mariner, W. K. en G. J. Annas (2013). Limiting 'Sugary Drinks' to Reduce Obesity - Who Decides? In: *The New England Journal of Medicine*, jg. 368, nr. 19, p. 1763-1765.
- Mill, J.S. (1859/1989). 'On Liberty' and Other Writings. S. Collini (red.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, G. (2005). Libertarian Paternalism Is An Oxymoron. In: *Northwestern University Law Review*, jg. 99, nr. 3.
- Ministerie van vws (2009). *Nota Overgewicht. Uit balans: de last van overgewicht*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Nuffield Council on Bioethics (2007). *Public Health: Ethical Issues*. London: Nuffield Council on Bioethics.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Postmes, T., L. Steg en K. Keizer (2009). Groepsnormen en gedrag. Sturing door sociale identiteit en dialoog. In: W.L. Tiemeijer, H.M. Prast en C.A. Thomas (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Raad van Europa (1950). *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*.
- Raz, J. (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2012). In: Nederlandse Staatscourant, 31 augustus 2012.
- Rijnja, G., E. Seydel en J. Zuure (2009). Communiceren vanuit de context: naar effectievere overheidscommunicatie. In: W.L. Tiemeijer, H.M. Prast en C.A. Thomas (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sabine, G.H. (1973). *A History of Political Theory*. 4e editie. Oxford: Oxford and IBH Publishing.
- Shiffrin, S.V. (2000). Paternalism, Unconscionability Doctrine, and Accommodation. In: *Philosophy and Public Affairs*, jg. 29, nr. 3, p. 205-250.
- Steel, P. (2007). The Nature of Procrastination. A Meta-analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-regulatory Failure. In: *Psychological Bulletin*, jg. 133, nr. 1, p. 65-94.
- Sunstein, C. R. (2013). *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.
- Sunstein, C. R. en R.H. Thaler (2003). Libertarian Paternalism Is Not An Oxymoron. In: *The University of Chicago Law Review*, jg. 70, nr. 4, p. 1159-1202.
- Thaler, R.H. en S. Benartzi (2004). Save More Tomorrow. Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. In: *Journal of Political Economy*, jg. 112, nr. 1, p. 164-187.
- Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.

- Tiemeijer, W.L., H.M. Prast en C.A. Thomas (red.) (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Studie in de WRR-serie Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tocqueville, A. de (1888). *De la démocratie en Amérique*. Paris: C. Lévy.
- Verenigde Naties (2006). *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*.
- Verhoeven, I. en M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Waal, F. de (2013). *Bonobo en de tien geboden. Moraal is ouder dan de mens*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Wansink, B. (2006). *Mindless Eating. Why We Eat More Than We Think*. New York: Bantam Books.
- Wechsler, H., F. Toben, F. Nelson, J.E. Lee, M. Seibring, C. Lewis en R.P. Keeling (2003). Perception and Reality. A National Evaluation of Social Norms Marketing Interventions to Reduce College Students' Heavy Alcohol Use. In: *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, jg. 64, nr. 4.
- Weinstein, N. (1980). Unrealistic Optimism About Future Life Events. In: *Journal of personality and social psychology*, jg. 39, nr. 5, p. 806-820.
- Wenzel, M. (2005). Misperceptions of Social Norms About Tax Compliance. From Theory to Intervention. In: *Journal of Economic Psychology*, jg. 26, nr. 6.
- White, M. D. (2013). *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- World Medical Association (1964). Declaration of Helsinki. *Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects*.