

In de ban van de nudge

17 februari, Tilburg
Joram Feitsma, MSc

Promovendus bij Universiteit Utrecht, NWO TOP-project 'Welfare Improvement Through Nudging Knowledge' (WINK)
Voordracht symposium "Goed gedrag, Nudging mag?",
georganiseerd door Studievereniging Magister JFT | Juribes

Introductie

Beste allen, aan mij als nudge-promovendus aan de universiteit van Utrecht de eer om deze nudging-avond af te trappen, en dat doe ik met plezier. Het is is mooi en interessant om te zien dat er zo veel mensen naar het symposium van vanavond toe zijn gekomen, en dat het zelfs vol helemaal zit. Het laat maar zien dat de ban van de nudge nog niet is uitgewerkt. Het zou zelfs kunnen dat een aantal van u hiernaartoe is genudged, toen u de opkomst van vanavond op het facebook zag, en dacht: als er zoveel studenten komen, dan moet het wel de moeite waard zijn.

Mijn openingsvoordracht van vanavond zal uit twee delen bestaan. Ter introductie, om iets meer vat op het onderwerp van vanavond te krijgen, begin ik met een algemene verkenning van de notie 'nudging'. Waar hebben we het nu eigenlijk over als we het over *nudging* hebben? Daarbij zal ik ook wat schetsen van haar beloftes en schaduwzijden. Vervolgens spits ik mijn verhaal toe op de Nederlandse overheid, wat zij doet op het gebied van nudging, en hoe het haar dat vergaat.

Wat is nudging?

Maar dus eerst de vraag: 'wat is nudging?'. Die vraag kunnen we op meerdere manieren aanvliegen... een eerste manier is om te kijken naar de nieuwe taal die nudging met zich mee brengt. Sinds de bestseller 'Nudge', geschreven door de gedragseconoom Richard Thaler en jurist Cass Sunstein in 2008, is overgewaaid van Amerika naar Europa,

is er namelijk een nieuw jargon binnengedrongen in ons publieke debat, de politiek en de wereld van beleid. 'Nudgese' zou je het kunnen noemen, met typische termen als 'duwtjes', 'opt-outs', en 'keuzearchitectuur'. Eigen aan deze nieuwe taal is dat zij een nieuwe bril introduceert om mee naar beleid te kijken: een *gedrags*-bril, die naar beleidsprocessen kijkt als zijnde *gedragsbeïnvloedings*-vraagstukken, die roepen om een *gedragswetenschappelijke* aanpak.

Een tweede aanlegroute om nudging te duiden. Net zoals er een nieuwe taal de publieke beleidssector binnenkomt, komt er ook een nieuwe *professionaliteit* binnen, die het functielandschap van de overheid verandert. Publieke organisaties hebben namelijk sinds kort heuze 'nudge-experts', 'gedragsbeïnvloeders', en 'gedragsadviseurs' aan het werk. De meest fameuze en ver ontwikkelde versie hiervan is het Behavioural Insights Team, een nudge-unit in Engeland, ook wel BIT UK genoemd. Zij is begonnen als centrale overheidsunit en haar handelsmerk is haar rigoureuze *experimentele* approach: door allerlei kleine nudges te ontwerpen en experimenteel te testen, poogt ze de overheid stukje bij beetje te optimaliseren. En ook in Nederland hebben we allerlei BIT-achtige initiatieven. Bijvoorbeeld een 'Team gedragsverandering' bij de Belastingdienst, BITs bij de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, en er is zelfs een heus interdepartementaal Behavioural Insights Network Netherlands, allemaal opgericht om de nudge-innovatie verder te brengen.

Een derde aanlegroute om het begrip nudging te duiden, een die het meest voorkomt, geschiedt aan de hand van *voorbeelden*. Dat lijkt niet gek, want wie 'Nudge' leest, wordt overspoeld met voorbeelden. Het houdt niet op. Het regent nudges; kleine interventie-tjes, duwtjes, die slim uitnodigen tot bepaald gedrag. Een van de meest klassieke nudges is de getekende vlieg in de heren-urinoirs op Schiphol, die de heren met 80% beter zou laten mikken. Maar er zijn meer klassiekers: de groene voetstapjes overal in Kopenhagen die je begeleiden naar de prullenbak. Het op ooghoogte plaatsen van gezonde producten in de supermarkt. En ook het omdraaien van de default in orgaanodatie, van een opt-in naar een opt-out systeem, waarin je automatisch donor bent, is er een. En een laatste *classic nudge* is het gebruik van de sociale norm op het belastingaangifteformulier, met toegevoegde zinnen als: '90% van de mensen vult hun belastingaangifte op tijd in.' Deze verzameling klassiekers maakt wel duidelijk dat je nudges in alle soorten en maten hebt.

En hiermee komen we op een vierde en laatste aanlegroute om nudging te duiden. Want wat zeggen voorbeelden nu over nudging in het algemeen? Zonder haar strak te willen definiëren, wil ik een drietal richtinggevende kaders schetsen voor het begrip nudging. Het gaat 1) ten eerste over *doelbewuste gedragsbeïnvloeding door de overheid*. Nudging is dus intentioneel en interventie-gericht. Een *beleidstool* om publieke doelen te bereiken. Nudging is 2) daarnaast een *zachte* vorm van overheidsop treden. Ze is niet-dwingend. Ze stuurt

weliswaar in een bepaalde richting, maar laat ook altijd ruimte om de andere kant op te gaan, de *opt-out* te nemen. Ze behoudt dus de keuzevrijheid. En 3) ten derde, nudges haken aan op *gedragswetenschappelijke inzichten*, uit de sociale psychologie, gedragseconomie, sociale beïnvloedingstheorie, social marketing, en soortgelijke disciplines. Wat deze inzichten, en in het bijzonder de gedragseconomische inzichten, kenmerkt is dat ze afwijken van het neoklassieke-economische *ideaaltipe* van de *homo economicus*: een hyperbewuste, onvermoeide super-agent, die puur rationeel en volgens eigenbelang handelt. Zeg maar Spock van Star Trek, of een moderner voorbeeld, Sheldon in The Big Bang Theory. En die dan in het kwadraat. De gedragseconomie verwerpt dus deze *homo-economicus* assumptie en heeft in de loop der tijd allerlei inzichten verzameld in hoe mensen *echt* beslissingen nemen. Namelijk lang niet altijd rationeel, bewust, reflectief, of zoals Daniel Kahneman, grondlegger van de gedragseconomie, zou zeggen, met zijn systeem II denkvermogen. Maar in plaats daarvan handelen we ook op de automatische piloot en *onbewuste processen*, waarin we ons laten leiden door emoties, associaties, kuddegedrag. Ons systeem I denkvermogen. Je zou kunnen zeggen dat de *homo-economicus* vervangen wordt door een nieuw mensbeeld: de *homo psychologicus*. Hoewel de homo psychologicus op de empirie gestaaft is, geen ideaaltipe dus, en zijn gedrag daarmee zeer contextgevoelig en tegen-intuïtief, hebben sociaal psychologen en gedragseconomen toch allerlei patronen ontdekt in zijn keuzegedrag. De homo psychologicus vindt het bijvoorbeeld lastig om risico's in te schatten, is gevoelig voor autoriteit, verkijkt zich op het belang van het heden, is gevoeliger voor verlies dan voor winst, laat zich sneller verleiden als hij uitgeput is, raakt geparalyseerd bij te veel keuze, en nog veel meer zaken die hem onderscheiden van de homo-economicus. En precies dit zijn de inzichten waar nudges op aanhaken. Nudging is beleid voor de homo psychologicus.

Dat zijn dus de drie richtinggevende kaders voor nudging. Het gaat 1) over doelbewuste gedragsbeïnvloeding door de overheid, 2) dat gebeurt in een zach-

te, niet-dwingende vorm, en 3) dat gebeurt door gedragswetenschappelijke inzichten te benutten die gericht zijn op de homo psychologicus. Meer en verder dan dit zou ik nudging niet willen inkaderen. Dat komt omdat nudging een 'tricky' onderzoeksgebied is: jong, onstabiel, gepolitiseerd, breed en door menigeeen *gekaapt* voor eigen doeleinden. Het is een *hype*, waar je geen hek om moet willen zetten, maar waar je maar beter iets ruimer over na kunt denken, zonder haar exclusief te willen maken en haar strak te definiëren.

De Nudge-hype

Nu komen we op een volgende punt. Want wat is dan precies de nudge-hype? Wat heeft ons zo in de ban van de nudge gebracht? Wat is nu de grote meerwaarde, het nut van nudging? In mijn idee, bestaat de nudge-hype uit, op zijn minst, drie beloftes. De eerste belofte is dat zij de juiste balans voor de overheid vindt tussen 'dwang' en 'vrijblijvendheid'. Die belofte kunnen we het beste kunnen bezien in de oorspronkelijke context van het 'Nudge'-debat, namelijk Amerika, waar voor Europese begrippen veel weerstand bestaat tegenover overheidsoptreden. Nudging is in die context namelijk gepresenteerd als zijnde de perfecte middenweg, *The Third Way*, tussen aan de ene kant een inmen-gende paternalistische staat, en aan de andere kant, een libertaire staat die zich afzijdig houdt. Nudging, zo zeggen de voorstanders, behoudt het goede van beide. Ze verleidt de burger tot gedrag wat hem beter af zou maken, maar tegelijkertijd staat het hem vrij om anders te doen. Daarmee 'lost' nudging een aloude patstelling op, namelijk de kwestie van *of* een interveniërende *of* een laissez-faire staat. In plaats daarvan is het *en en*. *Libertair paternalisme* noemen Thaler en Sunstein dat, hoe tegenstrijdig het ook misschien ook klinkt.

De tweede belofte van de nudge-hype is haar extreme efficiëntie, die mooi past binnen de neoliberale tijdsgeest. Nudges worden geportretteerd als verbazingwekkend simpele, ogenschijnlijk irrelevante, en toch zeer effectieve interventies. Kleine, slimme aanpassingen, die leiden tot grote resultaten. De default-nudge is wellicht het ultieme voorbeeld hiervan. Een opt-in systeem veranderen

in een opt-out systeem bij orgaandonatie kan zo het verschil tussen 10% of 99% orgaandonors betekenen. Terwijl het *proces* achter het veranderen van zo'n default relatief weinig vraagt. Nudging borduurt in die zin voort op de New Public Management gedachte van de overheid als een geoliede machine, gericht op het optimaliseren van haar bedrijfsprocessen met het oog op efficiëntie. 'Newer Public Management' dus, ditmaal met gebruik van recente inzichten in gedrag.

Een laatste belofte die nudging maakt is dat zij de gereedschapskist van de beleidsmaker uitbreidt met nieuwe tools, geheel anders dan de traditionele preek, wortel en de stok. Denk aan de default-verandering, de sociale norm, de implementatie-intentie, de reminder, het zichtbaar maken en het versimpelen. Het zijn nieuwe soorten beleidsinterventies, kleine *tweaks* in de keuzearchitectuur, waar de beleidsmaker nu ook van kan profiteren. Hoewel nudging dikwijls gerelateerd wordt aan een kleiner wordende overheid, die minder druk oplegt aan de burger, betekent deze belofte nu eigenlijk juist dat de overheid 'groter' wordt. Beleidsmakers krijgen immers *nieuwe* instrumenten in handen, waarmee ze burgers kunnen beïnvloeden via *nieuwe* cognitieve kanalen, namelijk nu ook via het *onbewuste*, systeem I, denkvermogen, en tenslotte dringen beleidsmakers ook dieper, op *micro-niveau*, in de keuzeomgevingen van mensen door. Nudging maakt in die zin de staatsvrije ruimte dus kleiner, en omgekeerd, verbreedt het bereik van de beleidsmaker.

De nudge-hype slaat dus drie vliegen in een klap: ze belooft de juiste middenweg tussen sturing en keuzevrijheid, ze belooft de efficiëntie van beleid, en een verrijking van het beleidsinstrumentarium. Een haast *utopisch* beeld lijkt het. Je zou jezelf kunnen afvragen: wie kan hier nou nog tegen zijn?

En toch zijn ze met velen: de nudgetegenstanders. Heftige tegengeluiden komen zowel uit de publieke media, de politiek als uit de academie, en wijzen in verschillende richtingen. Een eerste bezwaar is dat nudging een schijninnovatie zou betreffen, iets is wat van

oudsher al gebeurt binnen de overheid. De overheid probeert nu eenmaal het doen en laten van de burger te reguleren, en is daarmee van nature een gedragsbeïnvloeder, en doet van nature al aan nudging - of je dat nu expliciet maakt of niet. De recente gedragswetenschappelijke inzichten en technieken voegen daar weinig substantieel nieuws aan toe. Een tweede bezwaar is dat nudges, om allerlei redenen, niet effectief genoeg zouden zijn. Zij werken bijvoorbeeld niet op de lange termijn of zijn te vrijblijvend om aanzienbare verandering teweeg te brengen, en leiden daarmee af van de *echte* politieke vraagstukken. En een laatste, meest bekende bezwaar, zo blijkt ook uit het onderwerp van dit symposium, is dat nudging eigenlijk *te goed* werkt, en daardoor bepaalde *ethische grenzen* van legitiem overheidsoptreden overschrijdt. Het maakt de beleidsmaker in zekere zin te machtig, doordat hij nu steeds beter wordt in het omzeilen van het bewuste keuzevermogen, en in plaats daarvan de burger te sturen via zijn onbewuste. De kritiek is dat dit schimmig is, ondemocratisch, en bovendien, de burger berooft van haar *autonomie*, haar zeggenschap over het eigen leven. Tegen deze achtergrond framen de critici nudging als een *dystopie*, die doet denken aan George Orwell's "1984": een onheilspellend toekomstbeeld van een geniepig, manipulatief, klein groepje beleidsexperts dat in het geheim allerlei nudges inzet jegens een niets vermoedende burger. Niet voor niets werd Cass Sunstein, de co-auteur van 'Nudge', in de media onder andere bestempeld als "The most dangerous man in America" en werd het BIT in Engeland onder andere verwelkomd met headliners als "Nudge Nudge, Say no more. Brit's Minds will be controlled without us knowing it".

De tussenbalans opmakend: het 'Nudge'-debat blijkt sterk gepolariseerd. Aan de ene kant is nudging 'gehyped', en schept zij met haar libertair paternalisme, efficiëntie en uitbreiding van de beleidstoolkit utopische verwachtingen. Aan de andere kant wordt nudging juist afgezet als schijn-innovatie, een farce, en zelfs als *dystopie*, een doembeeld waarin de burger zijn autonomie kwijt is en enkel nog marionet is van de staat.

Nudging in de praktijk

Echter: het 'Nudge'-debat blijft hiermee nogal in het *abstracte*. Het is maar de vraag wat van alle beloftes of schaduwzijden overblijft op het moment dat je echte nudge-praktijken gaat bekijken, echte mensen en organisaties die in hun dagelijkse werk met nudging bezig zijn. En daarmee komen we bij mijn promotieonderzoek, waarin ik *andersom* denk, en als startpunt de *praktijk* van *gedrags-experts* bij de Nederlandse overheid neem. Vanuit een etnografische benadering bezoek ik allerlei plekken waar publieke gedragsexperts actief zijn op nationaal beleidsniveau, om zo te leren hoe nudging in de alledaagse praktijk vorm krijgt. Vragen die ik beantwoord probeer te krijgen zijn: Wie zijn hier eigenlijk mee bezig? Wat doen ze precies? Hoe gaan ze te werk? Hoe ver zijn ze ontwikkeld? Wat voegen ze toe? En waar worstelen ze mee? Kortom: wat kunnen we over nudging leren van de reeds bestaande pionierende gedrags-experts bij de Nederlandse overheid? Tot nu toe heb ik al aardig wat van die pioniers gevonden. Als het gaat om individuen, die in hun eentje hiermee bezig zijn, dan zijn het er heel veel. En wat betreft speciale eenheden, groepen, die echt structureel en expliciet met gedragskennis bezig zijn, daar heb ik er zo'n twintig verschillende van gevonden, op verschillende plekken binnen de overheid. Over het werk van deze gedragsexperts is uiteraard veel te zeggen. Voor vanavond wil ik het laten bij twee belangrijke observaties die mij opvallen.

Een eerste observatie is dat de beleids-innovatie die achter nudging schuilgaat zeer gevarieerd is en sterker nog, verder gaat dan nudging zelf. Nudging is namelijk heel *interventie-gericht* en gaat eenzijdig uit van een overheid als *directe* keuzearchitect, namelijk door zelf in een bepaald beleidsterrein nudges te bedenken en in te zetten. Denk bijvoorbeeld aan schoolkantinebrigades bij het Voedingcentrum die schoolkantines helpen gezonder te maken met allerlei concrete nudges. Echter, in de dagelijkse praktijk is de gedragsexpert veel vaker een *indirecte* keuzearchitect. Zo zijn veel gedragsexperts bijvoorbeeld vooral bezet door hun *onderwijs*-rol, waarin ze proberen de boodschap van 'Nudge' te verspreiden binnen en buiten de organi-

satie, en juist *anderen* enthousiasmeren om gedragsinzichten toe te passen. Wat je ook ziet is dat de gedragsexperts niet bezig zijn met het daadwerkelijk *inter-venieren*, maar veel eerder bezig zijn met de *analyse-fase* daarvoor. Ze proberen dan onderliggende beleidstheorieën te verhelderen en te verbeteren, en proberen hier met meer oog voor gedrag naar te kijken. Dat doen ze door uitvoerig bij 'diepere' vragen achter beleid stil te staan. Wat is nu eigenlijk precies het probleem, in termen van gedrag? En wat maakt nu eigenlijk dat burgers of bedrijven zich problematisch gedragen? Wat drijft hen hierin? Deze gedrags-experts zijn dus vooral betrokken als *beleidsanalisten*, in de *strategievormende* fase van beleid. En tot slot, een laatste praktijk die verder gaat dan het directe nudging, zie je vooral bij gedragsexperts in toezichthoudende organisaties. Interessant is dat zij niet alleen *zelf* nudgen, maar juist ook kijken naar de nudges die worden ingezet door commerciële partijen. Wanneer deze gedragsexperts een commerciële nudge ontdekken die *schadelijk* is voor de consument, hem behoedt van het maken van een weloverwogen keuze, oefenen ze vervolgens invloed uit om deze nudges onschadelijk te maken of de goede kant op te draaien. Denk bijvoorbeeld aan allerlei extra-producten, extra-verzekeringen, die standaard worden aangevinkt wanneer je een vliegticket koopt op het internet. Gedragsexperts bij de toezichthouders sporen dat soort nudges op en oefenen druk uit om dat soort nudges veranderen. Hierin zit de gedragsexpert dus in een *bewakende, regulerende* rol, als 'meta-keuzearchitect', de consument beschermend voor ongeoorloofde nudges in de markt. Dan nu weer terug naar de bottom-line van deze observatie: die is dat onder de nudgehype een beleidsinnovatie schuilgaat die verder gaat dan nudging. Er komen hele andere activiteiten bij kijken, op hele andere plekken in het beleidsproces, met hele andere doeleinden, dan het interventie-georiënteerde nudging *an sich* suggereert. Daarmee kan ik de boodschap van het WRR-rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken' alleen maar bevestigen: nudging is slechts een onderdeel van een bredere beweging van het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid.

Voor een tweede en laatste observatie van de Nederlandse gedragsexperts richt ik mij toch even op nudging specifiek. Het valt namelijk op hoe verschillend nudges tot stand komen, en in het bijzonder als het gaat om de complexiteit en professionaliteit. Sommigen zien nudging namelijk vooral als kleine, snelle, psychologische *trucjes*, *kneepjes*, die je prima kunt kopiëren van de ene naar de andere context. Neem als voorbeeld het verbeteren van brieven van overheid naar de burger. Veel van zulke brieven staan bol van ingewikkeld juridisch jargon en zijn repressief geframed, en nodigen daarom weinig uit tot de gewenste actie. Het versimpelen van brieven, door ze persoonlijker, simpeler, sympathieker en actiegericht te maken, is een typische standaard nudge-praktijk, die op meerdere plekken binnen de overheid op soortgelijke wijze wordt toegepast. Voor het toepassen van zulke standaardnudes, is automatisch minder gedragsexpertise nodig. Nudging lijkt dan niet zo ingewikkeld. Toch bestaat er ook een heel ander beeld in het veld. Zo zijn er namelijk ook gedragsexperts die nudging niet zozeer als een “trucje”, maar juist als een “kunde” zien. Het is een geavanceerde praktijk, die vraagt om zeer intensief en grondig onderzoek om het specifieke gedrag in een bepaalde case systematisch uit te spitten, en op basis daarvan effectieve interventies te ontwerpen. Die mate van doortastendheid zien we in het extreem terug bij de BITs, bijvoorbeeld de gedragsunit bij de Belastingdienst, die gebruik maken van *randomized control trials*. In deze kleinschalige veldexperimenten worden de *effecten* van specifieke nudges gemeten in verhouding tot een controlegroep, om zo de specifieke werking van de nudge te isoleren, en zo dus ‘hard’ bewijs te genereren. Een zeer academische en rigoureuze aanpak, maar ook zeer kostbaar, tijdrovend en knap lastig te organiseren en zuiver te houden in een dynamische omgeving. Samenvattend: het nudge-landschap lijkt gesplitst. Enerzijds zijn er degenen die het zo rigoreus en evidence-based mogelijk aanpakken, de *bewezen effectiviteit* van nudges centraal stellen en in het bijzonder *het doen van experimenten* vereisen. En anderzijds zijn er degenen die nudging iets lossier inzetten, als een nieuwe

analytische bril om mee te kijken, en als een verzameling van nieuwe technieken om de burger te sturen. Zij doen geen rigoureuze effectmetingen, eisen geen ‘hard’ bewijs. Ze laten daarmee meer *onzekerheid* in het werk toe, en werken eerder met “schattingen”, en “indicaties”, op basis van de eigen professionele overwegingen. Die splitsing zie je ook terug in de *professionele achtergrond* van de gedragsexperts die ik spreek. Sommigen van hen zijn inderdaad *hardcore* gedragseconomen en sociaalpsychologen, maar het merendeel echter heeft geen expliciet gedragswetenschappelijke achtergrond. Het zijn ‘gewone’ ambtenaren uit alle hoeken en gaten van beleid, die gaandeweg interesse voor het gedragsthema hebben ontwikkeld. Een beetje affiniteit met het thema is voor hen genoeg om mee te waaien met de nudge-hype, en de rol van ‘gedragsexpert’ aan te nemen.

Ik kom tot een afronding. Wat kunnen we nu zeggen, na deze verkenning van nudging en nudge-praktijken hier in Nederland? Een voorlopige conclusie lijkt mij dat, hoewel nudging zowel utopische als dystopische elementen in zich heeft, zowel extreem hoge als extreem lage verwachtingen schept, de huidige stand van zaken nog weinig laat zien van dat soort extremen. Ze zit eerder ergens in het midden, biedt reden voor lichte hoop, maar laat ook veel beginnerswerk zien. Een overheid waarin gedragsexperts nog maar beginners zijn, nog ontdekkend hoe ze gedragsinzichten toepasbaar kunnen maken en hoe dit te organiseren. Hier en daar hebben ze kleine succesjes, met grondige gedragsanalyses en slimme mini-interventies, maar tegelijkertijd stuiten ze op veel praktische obstakels, institutionele weerstand, onzekerheden over hun effectiviteit, en realiseren ze zich dat hun gedragspraktijk lastiger is dan gedacht. We staan dan ook eigenlijk nog maar aan de *vooravond* van een bredere en onderliggende beleidsinnovatie, namelijk het verankeren van gedragswetenschappelijke inzichten en methoden in de breedte van beleid. Hoewel nudging dus aan de oppervlakte een snelle hype is, werkt zij daaronder dus dieper en duurzamer door op het doen en denken in beleid, een proces

dat in volle gang is. De ban van de nudge is dus, voorlopig, een blijvertje.