WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Met kennis van gedrag beleid maken

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Met kennis van gedrag beleid maken

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2017):
dhr. prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)
dhr. prof.dr. A.W.A. Boot
dhr. prof.dr.mr. M.A.P. Bovens
dhr. prof.dr. G.B.M. Engbersen
dhr. prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mw. prof.dr. M. de Visser
dhr. prof.dr.ir. G.H. de Vries (adviserend lid)
mw. prof.dr.ir. M.P.C. Weijnen

Secretaris: mw. dr. W. Asbeek Brusse

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Met kennis van gedrag beleid maken

Amsterdam University Press, Amsterdam 2014

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 92 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagontwerp: cimon communicatie, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN	978 90 8964 871 6
e-ISBN	978 90 4852 735 9 (pdf)
e-ISBN	978 90 4852 736 6 (e-Pub)
NUR	740

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de minister-president
Voorzitter van de ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

ons kenmerk
2014029/AK/am

direct nummer
070-356 4691

onderwerp
WRR-rapportnr. 92
Met kennis van gedrag beleid maken

e-mail
voorzitter@wrr.nl

datum
27 augustus 2014

Met genoegen bieden wij u hierbij het adviesrapport *Met kennis van gedrag beleid maken* aan. In dit rapport gaat de WRR in op de vraag wat de relevantie en mogelijkheden zijn van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming door de rijksoverheid. Het overleg van secretarissen-generaal heeft de WRR eind 2013 gevraagd hierover advies uit te brengen.

De afgelopen vijf jaar is binnen overheidskringen de belangstelling voor dit onderwerp sterk toegenomen. Dat komt niet in de laatste plaats door de financiële crisis van 2008, die eens temeer liet zien dat mensen zich vaak niet gedragen zoals in klassieke economische modellen wordt verondersteld. Vooral in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bestaat er sindsdien veel aandacht voor de bijdrage die gedragseconomische en psychologische inzichten kunnen leveren aan beter overheidsbeleid op diverse terreinen, variërend van persoonlijke financiën en verantwoorde omgang met schaarse bronnen tot een veilige sociale omgeving. Daarbij zijn opmerkelijke successen geboekt.

Kort samengevat is onze bevinding dat structurele aandacht voor gedragswetenschappelijke kennis gedurende de beleidsvorming kan leiden tot een completere probleemanalyse, meer valide beleidstheorieën, verbetering van bestaand beleid, en daardoor meer kans op effectiviteit. Tevens impliceert het een meer inductieve wijze van beleidsvorming, waarin wordt geleerd van exploratie en experiment. Het verdient daarom aanbeveling het gedragswetenschappelijke perspectief op beleid steviger te verankeren in de instituties en procedures van de rijksoverheid. In dit rapport schetsen we drie mogelijke richtingen daartoe.

Ingevolge de Instellingswet ziet de Raad graag de reactie van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,

Dr. W. Asbeek Brusse

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 9

Ten geleide 15

Inleiding 17

DEEL I HET GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

1 Gedragswetenschappen en hun waarde voor beleid 25
1.1 Lessen van de gedragswetenschappen 26
1.2 De opkomst van gedragswetenschap en haar doorwerking in beleid 32
1.3 Bijdrage aan beleid en beleidstheorieën 34
1.4 Conclusie: het gedragswetenschappelijke perspectief 38

2 'Watching behavior before writing the rules' 43
2.1 Buitenlandse ervaringen 44
2.2 Vereisten 46
2.3 Een structurele inbedding van (gedrags)wetenschappen 48
2.4 Drie hoofdrichtingen 54
2.5 Tot slot: meer kans op succes 57

DEEL II TWEE ACTUELE THEMA'S

3 Normatieve overwegingen bij nudging 63
3.1 Wat is een 'nudge'? 63
3.2 Normatieve overwegingen bij sturing via keuzearchitectuur 65
3.3 Rechtsstatelijkheid 69
3.4 Nudging als symptoombestrijding? 74

4 Keuzedruk 81
4.1 Autonomiekloven 82
4.2 Oefenen in keuzevaardigheden en wilskracht 89
4.3 Twee mogelijke beleidsrichtingen 92
4.4 Een aanzet voor discussie 95

Slotwoord 99

Bijlage I: Adviesaanvraag 101

Bijlage II: Geraadpleegde externe deskundigen en meelezers 103

Literatuur 105

SAMENVATTING

De WRR is gevraagd advies uit te brengen over de relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de Rijksoverheid. Dit rapport is hiervan het resultaat. Het vormt daarmee een vervolg op de WRR-Verkenning *De menselijke beslisser* uit 2009.

Belang van aandacht voor het gedragswetenschappelijke perspectief
Er valt voor de overheid winst te behalen door in de beleidsontwikkeling meer rekening te houden met en gebruik te maken van nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten over menselijk keuzegedrag. De overheid zou in zowel de beleidsanalyse als in de keuze voor sturingsinstrumenten niet bij voorbaat moeten vertrouwen op klassiek economische veronderstellingen over hoe mensen kiezen. De economische crisis van 2008 heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat die veronderstellingen vaak te optimistisch of onjuist zijn. Het is daarom belangrijk bij beleidsontwikkeling steeds eerst goed in kaart te brengen wat op het betreffende terrein de oorzaken en redenen voor de keuzes van burgers zijn, en welke factoren op die keuzes van invloed zijn. *Watching Behavior Before Writing The Rules*, aldus de gedragseconoom Richard Thaler.

Daarvoor zijn minstens twee argumenten. Ten eerste wordt de overheid steeds vaker geconfronteerd met problemen waarin de optelsom van individuele gedragingen en keuzes een belangrijke rol speelt, van klimaatverandering tot leefstijlgerelateerde ziekten. Ten tweede legt de overheid steeds meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van burgers. Om te voorkomen dat veel mensen hierdoor in de problemen komen, is het belangrijk dat de overheid in haar beleid uitgaat van reële veronderstellingen over hoe mensen keuzes maken en wat ze op dit gebied aankunnen. In tijden van bezuinigingen is kennis over wat werkt nog belangrijker voor een goede besteding van overheidsmiddelen.

In de afgelopen jaren is in de gedragseconomie en de sociale psychologie belangrijke kennis ontwikkeld over hoe mensen kiezen. Enkele bevindingen zijn dat mensen gevoelig zijn voor allerhande *biases* bij het verwerken van informatie en het nemen van beslissingen, moeite hebben rekening te houden met de lange termijn, zich veel aantrekken van wat *andere* mensen doen, en vaak onbewust worden beïnvloed door de wijze waarop keuzes worden voorgelegd en door factoren in de omgeving. Vooral de verschijning van het boek *Nudge* (2008) van Thaler en Sunstein heeft wereldwijd een impuls gegeven aan het concreet toepassen van dit soort inzichten in beleid. Nudging is een veelgebruikte term geworden voor het op een slimme maar niet dwingende wijze sturen van gedrag, door gebruik te maken van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis over hoe mensen keuzes maken en soms ook in te spelen op hun 'irrationaliteit'. Inmiddels is er in met name de

Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk succes geboekt met nudges. Ons advies aan de Nederlandse overheid is te gaan experimenteren met nudges waarvan plausibel is dat zij kans van slagen hebben.

Relevant voor hele beleidsproces

Gedragswetenschappelijke kennis is echter niet alleen relevant voor nudging. Integendeel, de WRR ziet vooral winst in het systematische gebruik van gedragswetenschappelijke kennis in het *gehele* beleidsproces. Cruciaal daarbij is om (impliciete) veronderstellingen over oorzaken van problemen en mogelijke oplossingen te baseren op en te toetsen aan de inmiddels opgebouwde kennis over gedragsmechanismen, en die veronderstellingen zonodig ook in de praktijk met experimenten nader te onderzoeken. De volgende vragen zouden gedurende het gehele beleidsproces gesteld en beantwoord moeten worden:

– analyse: in hoeverre en op welke wijze wordt het probleem in kwestie veroorzaakt door het gedrag van (doelgroepen van) burgers, en wat zijn hierbij relevante drijfveren, motieven en omgevingsinvloeden?
– aanpak: welke (gedrags)mechanismen worden door het beleid of de beleidsinterventie in werking gezet zodat het geformuleerde doel in de praktijk zal worden bereikt (bij onderscheiden doelgroepen)?
– bewijsvoering: hoe en waaruit weten we dat?

Dit betekent dat al vroeg in het beleidsproces gedragsexperts moeten worden ingeschakeld, en niet pas nadat de richtinggevende beleidsbesluiten zijn genomen. Een dergelijke vroege betrokkenheid is makkelijker vorm te geven als de overheid eigen deskundigen op dit gebied in dienst heeft.

Drie richtingen om het gedragswetenschappelijke perspectief te verankeren

Gedragswetenschappelijke kennis verdient dus een sterkere inbedding in de beleidsvorming, zodat daarbij niet alleen het economische of juridische perspectief kan worden ingebracht, maar ook het gedragswetenschappelijke perspectief. Hoe dit te organiseren? We geven drie mogelijke richtingen in overweging (die apart of naast elkaar gevolgd kunnen worden):

– intra-departementaal. Elk departement kan voor zich investeren in het intern verankeren en toepassen van gedragswetenschappelijke kennis door een voldoende aantal gekwalificeerde gedragsexperts aan te stellen. Dit verdient de voorkeur boven ad hoc ingehuurde kennis, want die beklijft onvoldoende voor de opbouw van substantiële kennis, en zal vaak te laat in het beleidsproces worden ingebracht;
– inter-departementaal. De vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) kunnen worden aangescherpt zodat zij sterker ertoe aanzetten om de achterliggende beleidstheorie te expliciteren. Ook kan een gedragswetenschappelijke eenheid bij de Rijksoverheid worden ingericht waarin substantiële en metho-

dologische gedragskennis zijn verankerd. Deze eenheid kan in samenwerking met de departementen beleidsproblemen analyseren en passende oplossingen ontwikkelen en toetsen;
– aanpassing proces voor beleidsvorming en wetgeving. In het beleids- en wetgevingsproces kunnen zodanige *checks and balances* worden georganiseerd dat de gedragswetenschappelijke voeding en toetsing van beleid min of meer worden afgedwongen. Dit kan worden gerealiseerd door middel van verplichte ex-ante evaluatie bij grotere dossiers, instelling van een *oversight body* en meer transparantie. Dit sluit aan op recente OECD-aanbevelingen voor de inrichting van het beleid- en wetgevingsproces. Omdat deze derde richting een meer ingrijpende verandering behelst, zou eventueel kleinschalig kunnen worden begonnen met enkele *pilot*-projecten.

Transparantie over nudges

In de literatuur over nudging worden regelmatig bepaalde normatieve bezwaren tegen dat middel ingebracht. Veel bezwaren tegen nudges gelden welbeschouwd echter ook voor het bestaande beleidsinstrumentarium. Volgens de WRR is het belangrijkste bezwaar de ondoorzichtigheid van sommige typen nudges. De overheid zal daarom altijd openheid moeten betrachten over de inzet van nudges, zelfs als de effectiviteit daardoor zou afnemen. In voorkomende gevallen zijn expliciete instemming van het parlement en afweging tegen rechtsstatelijke beginselen vereist.

Keuzedruk

Eén van de lessen van de gedragswetenschappen is dat er grenzen zijn aan de hoeveelheid keuzes en verleidingen die mensen aankunnen. Als de 'keuzedruk' te hoog oploopt, neemt de kwaliteit van hun beslissingen af en zwichten zij eerder voor verleidingen, zoals ongezond voedsel of onverantwoorde impulsaankopen. Dit betekent dat er een discrepantie kan ontstaan tussen enerzijds het aantal keuzes en verleidingen dat mensen psychologisch redelijkerwijs aankunnen en anderzijds de feitelijke keuzedruk waarmee zij worden geconfronteerd. Recent onderzoek suggereert dat vooral bij mensen met lage inkomens een dergelijke discrepantie kan ontstaan en deze ook schadelijke gevolgen kan hebben.

Op het probleem van te grote keuzedruk zijn twee reacties mogelijk. De eerste mogelijkheid is mensen te helpen hun keuzevaardigheid en zelfcontrole te vergroten, bijvoorbeeld door middel van educatie. Deze aanpak geniet in principe de voorkeur. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat met deze aanpak alle problemen kunnen worden opgelost. Daarom kan het wenselijk zijn óók in te zetten op de tweede mogelijkheid, te weten het makkelijker maken om goed te kiezen, bijvoorbeeld door mensen met nudges een zetje te geven in de richting die waarschijnlijk gunstig voor hen zal uitpakken.

In dit rapport geven we geen antwoord op de vraag hoe en wanneer deze strategieën concreet moeten worden ingezet. In plaats daarvan willen we een algemene vraag opwerpen: in hoeverre ligt hier een opdracht voor de overheid? In hoeverre dient de overheid beleid waarin meer keuzes bij de burgers worden gelegd (of waardoor de nadelige gevolgen van verkeerde keuzes worden vergroot) vergezeld te laten gaan van handvatten en voorzieningen die burgers helpen de juiste keuzes te maken – hetzij door hun keuzevaardigheid en zelfcontrole te vergroten, hetzij door duwtjes in de goede richting te geven? Kort gezegd: in hoeverre moet de overheid mensen helpen om zichzelf te helpen?

TEN GELEIDE

In dit rapport schetst de WRR de wijze waarop gedragswetenschappelijke kennis een prominentere rol kan spelen in de beleidsvorming. Het rapport is geschreven door dr. Petra Jonkers en dr. Will Tiemeijer, beiden wetenschappelijk staf-medewerker bij de WRR, in overleg met de voorzitter van de WRR, prof. dr. André Knottnerus. Delen uit dit rapport zijn reeds gepresenteerd tijdens de aan dit onderwerp gewijde bijeenkomst van de interdepartementale kenniskamer op 15 mei 2014.

Het rapport bouwt in belangrijke mate voort op de WRR-Verkenning *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, uit 2009. In die verkenning zijn belangrijke onderzoekslijnen en resultaten uit de gedragswetenschappen gepresenteerd.

Tijdens het schrijven van dit rapport is met diverse deskundigen gesproken. Ook is in de slotfase van het rapport een conceptversie voor commentaar aan externe deskundigen voorgelegd. De namen van de gesprekspartners en meelezers zijn vermeld in bijlage II. Veel dank aan allen.

INLEIDING

De afgelopen jaren is bij diverse beleidsmakers grote belangstelling ontstaan voor onderzoek uit de gedragseconomie en sociale psychologie dat laat zien dat mensen niet altijd kiezen zoals in de klassieke economische modellen wordt verondersteld. De mens is geen *homo economicus*. Hij is slechts 'beperkt rationeel' en 'beperkt wilskrachtig'. Zijn keuzes worden beïnvloed door schijnbaar irrelevante factoren, zoals de wijze waarop een keuze is vormgegeven of kenmerken van de sociale en fysieke omgeving. Bovendien lukt het hem lang niet altijd eenmaal gemaakte keuzes daadwerkelijk uit te voeren en vol te houden.

De toenemende belangstelling voor gedragseconomie en sociale psychologie is geen exclusief Nederlands fenomeen, integendeel. Ook in andere landen, met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is veel interesse voor de nieuwe kennis. Daar wordt inmiddels druk geëxperimenteerd, het meest prominent door het Amerikaanse *Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA) en het Engelse *Behavioural Insights Team* (BIT). Ook de Europese Commissie, de OECD en de Wereldbank hebben recent gerapporteerd over de nieuwe mogelijkheden die de gedragswetenschappelijke kennis het openbaar bestuur biedt.

Toenemende relevantie en urgentie

Waarom al die aandacht? Daarvoor zijn goede redenen. In veel beleid draait het om het beïnvloeden van het gedrag van burgers. Een belangrijke boodschap van de gedragseconomie en sociale psychologie is nu dat beleid waarin de mens exclusief wordt benaderd als rationele calculeerder, reële kans loopt te mislukken. Mensen kiezen meestal niet zo goed geïnformeerd en weloverwogen als nogal wat beleidsmakers lijken te veronderstellen. De economische crisis die in 2008 inzette maakte eens te meer duidelijk dat de assumpties uit economische modellen veelal te optimistisch of onjuist zijn. In essentie vestigen de hedendaagse gedragseconomie en sociale psychologie de aandacht op de noodzaak van *empirisch valide beleidstheorieën* over hoe mensen keuzes maken en welke factoren daarop van invloed zijn.

De urgentie van goede beleidstheorieën is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Ten eerste omdat, wellicht meer dan ooit tevoren, bepaalde maatschappelijke problemen alleen oplosbaar zijn als mensen duurzaam hun gedrag veranderen. Voorbeelden zijn de milieuproblematiek, de hoogte van de collectieve uitgaven en kosten van de zorg, of de veiligheid van de openbare ruimte. Daarom wil de overheid bevorderen dat mensen zuinig omgaan met schaarse middelen, sparen voor later, gezond leven, rekening houden met elkaar, et cetera. Werden vroeger de keuzes die mensen op zulke gebieden maakten als particuliere aangelegenheden beschouwd, tegenwoordig is er meer oog voor de negatieve externe effecten van bepaalde keu-

zes. De mogelijkheden voor de overheid om hierin te sturen met behulp van de klassieke instrumenten zijn echter beperkt, want zulke middelen (bijvoorbeeld forse subsidies of bepaalde voorzieningen) kunnen erg kostbaar zijn. Bovendien gaat het om kwesties waarin mensen in principe vrij zijn en dwingende sturing ongewenst of onmogelijk is. Er zijn dus andere vormen van gedragsbeïnvloeding nodig. Wil de overheid hierin effect sorteren, dan is allereerst goed inzicht vereist in hoe mensen keuzes maken.

Ten tweede is het aantal keuzes, en daarmee het beroep dat wordt gedaan op rationaliteit, wilskracht en eigen verantwoordelijkheid, de afgelopen decennia sterk toegenomen. Het beleid van eind vorige eeuw werd gekenmerkt door liberalisering en privatisering waardoor zich nieuwe keuzes voor burgers aandienden. Voorts nopen de overheidsfinanciën al jaren tot versobering van de verzorgingsstaat, en legt de overheid (mede) daarom veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat betekent voor hen echter ook grotere risico's. Een onjuiste keuze of onoplettendheid kan duur uitpakken. Een verkeerde studiekeuze is bijvoorbeeld veel kostbaarder dan vroeger, en wie vergeet een boete op tijd te betalen, kan makkelijker dan voorheen in een neergaande schuldenspiraal geraken. Bovendien kunnen bepaalde keuzes nadelig uitpakken voor anderen. Zo wil de huidige regering bijvoorbeeld in haar beleid op het gebied van leefstijl een 'omslag' maken naar een situatie waarin mensen (opnieuw) zelf verantwoordelijk zijn voor hun gezondheid, en 'betutteling' door de overheid achterwege blijft.[1] Echter, als veel mensen die grotere verantwoordelijkheid niet aankunnen, zal dat leiden tot hogere zorgkosten en maatschappelijke kosten.[2] Uiteindelijk kunnen ongelukkige individuele keuzes dus ook de samenleving als geheel benadelen. Al met al is het dus belangrijk dat de overheid inzicht heeft in wat mensen op het gebied van keuzes redelijkerwijs aankunnen, en daarmee rekening houdt in haar beleid.[3]

Meer dan nudging alleen

De meest in het oog springende manifestatie van de grote aandacht voor gedragseconomie en sociale psychologie is het fenomeen nudging. Richard Thaler en Cass Sunstein muntten de term in hun boek Nudge (2008). Dat boek kwam in het licht van de ervaringen met de crisis en de behoefte aan alternatieve beleidsoplossingen als geroepen. Centraal in het boek staat dat veel mensen niet doen wat ze willen en andersom, met alle gevolgen van dien voor henzelf en voor de maatschappij als geheel. Met het begrip 'nudge' doelen Thaler en Sunstein op vormen van sturing waarin bewust wordt ingespeeld op de beperkte rationaliteit van mensen teneinde hun een 'duwtje' te geven in de richting van het gewenste gedrag, *zonder* dat hen de mogelijkheid wordt ontnomen om desgewenst toch anders te kiezen (zie ook pagina 64). Over nudging is veel te doen, niet in de laatste plaats vanwege enkele spectaculaire successen die met het middel zijn behaald. Het Engelse *Behavioural Insights Team* dat door premier Cameron in het leven werd geroepen, staat inmiddels ook wel bekend als de *Nudge-unit*. Door alle aandacht voor nudging dreigt

echter uit zicht te geraken dat de potentiële betekenis van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor het overheidsbeleid veel verder strekt. Nudging is slechts het bekende 'topje van de ijsberg'. Minstens zo belangrijk is wat zich onder de waterspiegel bevindt, namelijk *een potentiële transformatie naar een beleidspraktijk waarin het gedragswetenschappelijke perspectief net zo serieus wordt genomen als het economische en juridische perspectief*.

Andere rapporten

De aanleiding voor dit rapport vormt een verzoek van het overleg van de secretarissen-generaal om over dit onderwerp advies uit te brengen. De WRR is echter niet de enige die in 2014 hierover adviseert. Eerder dit jaar verschenen reeds twee adviesrapporten, namelijk:

– *Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Dit rapport gaat over de mogelijkheden van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor milieubeleid en mobiliteit, en bevat praktische hulpmiddelen en aanpakken waarmee beleidsmakers op deze gebieden aan de slag kunnen;
– *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid* van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Dit rapport gaat over een specifieke deelvraag, namelijk onder welke voorwaarden nudging een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de autonomie van burgers.

Beide raden brachten tegelijk met hun adviesrapporten ook enkele achtergrondstudies uit, onder meer naar normatieve overwegingen met betrekking tot de nieuwe sturingsmogelijkheden. Tezelfdertijd verscheen eveneens een publicatie van het Centrum voor Ethiek en Gezondheid over de normatieve pro's en contra's van leefstijlbeïnvloeding.

Wij zullen in het voorliggende rapport vooral ingaan op aspecten waaraan de andere adviesraden vanwege hun specifieke taak en focus minder aandacht hebben geschonken, maar die voor een volledig antwoord op de adviesaanvraag aan de WRR van belang zijn. Belangrijk is dat de drie raden het erover eens zijn dat de nieuwe sociaal psychologische en gedragseconomische kennis een nuttige en relevante bijdrage kan leveren aan beleid. De overheid doet er dus verstandig aan gedragswetenschappelijke kennis een steviger positie te geven in de beleidsvorming en -uitvoering.

Vraagstelling en opbouw

Zoals gezegd heeft het overleg van secretarissen-generaal de WRR gevraagd "advies uit te brengen over de relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de rijksoverheid" (brief secretaris generaal Ministerie van Economische Zaken aan voorzitter WRR, zie bijlage). Dit rapport vormt daarmee een vervolg op de WRR-Verkenning D*e menselijke*

beslisser uit 2009. Daarin gaf een keur van Nederlandse wetenschappers een *state of the art* overzicht van de belangrijkste inzichten uit gedragseconomie, sociale psychologie, neurowetenschap en voorlichtingskunde. Met dit rapport willen we antwoord geven op de vraag wat deze kennis kan betekenen voor de overheid en haar beleid. Daarbij zullen we omwille van de leesbaarheid niet steeds die afzonderlijke disciplines apart noemen maar kortheidshalve spreken van 'de gedragswetenschappen'.

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste is algemeen van aard en bestaat uit twee hoofdstukken:

– in hoofdstuk 1 geven we een algemeen beeld van de inhoud, opkomst en relevantie van gedragswetenschappen voor beleid. We vatten beknopt samen wat de belangrijkste gedragswetenschappelijke inzichten zijn, schetsen een korte geschiedenis van de opkomst van deze nieuwe kennis en haar verspreiding in beleidskringen, en laten zien hoe deze kennis een bijdrage kan leveren aan beter beleid;
– in hoofdstuk 2 stellen we de institutionele vraag: hoe kan het gedragswetenschappelijke perspectief beter worden verankerd in de beleidsprocessen? Is bewustwording en scholing van beleidsambtenaren voldoende of is er meer nodig? Moet Nederland ook een *Behavioural Insights Team* krijgen? In dit hoofdstuk schetsen we het palet aan opties voor betere verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief.

Het tweede deel van dit rapport gaat dieper in op twee specifieke en actuele thema's waarvoor we aandacht willen vragen, en bestaat eveneens uit twee hoofdstukken:

– in hoofdstuk 3 gaan we in op nudging, en dan vooral op de potentiële normatieve bezwaren tegen nudging. We zullen een kort overzicht geven van de bezwaren die in de literatuur worden genoemd, analyseren hoe ernstig deze bezwaren moeten worden genomen, en bespreken hoe de serieuze bezwaren ondervangen zouden kunnen worden;
– in hoofdstuk 4 vragen we aandacht voor een belangrijk feit dat de gedragswetenschappen zichtbaar maken, namelijk dat er een discrepantie kan bestaan tussen de hoeveelheid keuzes en verleidingen die mensen dagelijks krijgen voorgeschoteld en de hoeveelheid die ze redelijkerwijs aankunnen. Er is dan sprake van een 'autonomie-kloof'. We willen de vraag agenderen in hoeverre het mogelijk is die kloof kleiner te maken, en welke rol de overheid daarin zou kunnen spelen.

Tot slot een inperking. Dit rapport gaat over beleid gericht op de beïnvloeding en sturing van de keuzes van *burgers*, en *niet* over beleid gericht op de beïnvloeding en sturing van de keuzes van maatschappelijke *organisaties* of *bedrijven*. We zullen het niet hebben over beleid om organisaties of bedrijven te bewegen tot meer

maatschappelijk verantwoord ondernemen, duurzamer productie, beter toezicht, beter personeelsbeleid of wat dies meer zij. In dit rapport komen maatschappelijke organisaties en bedrijven slechts aan de orde voor zover hun woorden en daden een *factor* kunnen zijn in de keuzes die burgers maken.

NOTEN

1 De minister van VWS schrijft hierover: "Een goede gezondheid begint bij jezelf […] De overheid en professionals kunnen niet voor alle problemen een oplossing bieden. Daarvoor hebben we de financiële middelen en menskracht niet, maar belangrijker is dat we dat ook niet willen. Het is dan ook tijd voor een omslag. Gezondheid moet weer iets van de Nederlander zelf worden." (2011: 7) Zie ook *Van ZZ naar GG* (van ziekte & zorg naar gedrag & gezondheid), de titel van een publicatie van de Raad voor de Volksgezondheid uit 2010.

2 De jaarlijkse zorgkosten van overgewicht werden begin deze eeuw geschat op 1,2 miljard euro, en de jaarlijkse maatschappelijke kosten op nog eens 2 miljard euro (MinVWS 2009).

3 Door diverse waarnemers is dan ook opgemerkt dat waar de burgers een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen toegekend, dit regelmatig gepaard gaat met een zekere druk op mensen die verantwoordelijkheid wel op de 'juiste' manier invullen. Zie Ossewaarde 2006, RMO 2006 en SCP 2012.

DEEL I

HET GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

1 GEDRAGSWETENSCHAPPEN EN HUN WAARDE VOOR BELEID

Wat zijn de relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de Rijksoverheid? Om een indruk te geven van het potentieel, beginnen we met een inmiddels klassiek voorbeeld, dat betrekking heeft op een nieuw type pensioenspaarplannen dat in de Verenigde Staten is ontwikkeld. In dit land sparen werknemers in principe niet automatisch voor een pensioen. Als zij toch een pensioen willen opbouwen, moeten ze zich uit eigen beweging aanmelden voor het bedrijfs-pensioenspaarplan van hun werkgever.[1] Velen doen dat echter niet, vaak om niet-inhoudelijke redenen zoals drukte of uitstelgedrag. Gevolg is dat ze later, na hun pensionering, een sterk inkomensverlies lijden. Om dat te voorkomen, ontwikkelden Benartzi en Thaler het zogenaamde SMarT-pensioenspaarprogramma (*Save More Tomorrow*). Het programma bleek een groot succes, en heeft geleid tot een snelle diffusie van pensioenprogramma's met de volgende twee kenmerken:

– *auto-enrollment*. Elke nieuwe werknemer doet standaard mee aan het spaarprogramma van zijn werkgever, *tenzij* hij daar zelf actief bezwaar tegen maakt;
– *auto-escalation*. Elke nieuwe werknemer draagt in het begin een laag percentage van zijn salaris af – meestal 3 procent – wat later automatisch stapsgewijs wordt verhoogd tot een bepaald plafond, *tenzij* hij daar zelf actief bezwaar tegen maakt.

Kortom, niemand is verplicht mee te doen, maar wie niet kan of wil besluiten, wordt automatisch ingeschreven bij een regeling waarmee hij voldoende pensioen bijeen spaart. Het bijzondere van dit programma is dat het welbewust inspeelt op en gebruik maakt van neigingen die in de klassieke economie als 'irrationeel' worden beschouwd, namelijk *status quo bias* (de neiging om de voorkeur te geven aan de huidige situatie boven een alternatieve situatie), *hyperbolic discounting* (de neiging om winst en verlies in de toekomst veel minder zwaar te wegen dan winst en verlies in het heden) en *inertia* (de neiging om vervelende klusjes zoals papierwerk uit te stellen). Sinds de ontwikkeling van deze nieuwe systematiek in het begin van deze eeuw, biedt inmiddels bijna de helft van alle Amerikaanse werkgevers een pensioenspaarplan aan conform de principes van *auto-enrollment* en *auto-escalation*. Benartzi en Thaler (2013) schatten de jaarlijkse bijdrage van alleen al het *auto-escalation*-gedeelte op ongeveer 7,4 miljard dollar aan extra bijeen gespaard geld.

Dit hoofdstuk

Dit voorbeeld laat zien welke goede resultaten zijn te behalen wanneer men accepteert dat mensen niet altijd 'rationeel' kiezen en welbewust inspeelt op hun beperkingen in deze. Sterker, het voorbeeld is inmiddels welhaast uitgegroeid tot de

'moeder aller nudges'. Het Nederlandse pensioenstelsel zit echter anders in elkaar dan het Amerikaanse. De relevante vraag is daarom niet of deze specifieke maatregel ook in Nederland ingevoerd zou moeten worden, maar veeleer wat nu precies de kern is van die nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten *waardoor een succesvolle maatregel als deze überhaupt bedacht kon worden*. Het is deze kern waarmee ook Nederland wellicht zijn voordeel kan doen. In dit hoofdstuk zullen we betogen dat de bijdrage van de gedragswetenschappen aan beleid bestaat uit twee elementen:

– ten eerste leveren de gedragswetenschappen een bepaalde *substantiële kennis* (over beperkte rationaliteit, beperkte zelfcontrole, invloed van de omgeving, etc). Deze kennis kan helpen tot betere beleidsanalyses te komen, en reikt tevens nieuwe oplossingen aan, zoals bijvoorbeeld nudging;
– ten tweede bieden de gedragseconomische en sociaalpsychologische wetenschap een bepaalde manier van kijken naar de beleidsrealiteit. In dit rapport spreken we kortheidshalve steeds over het *gedragswetenschappelijke perspectief*. Dit perspectief vloeit logisch voort uit de substantiële kennis, en heeft als consequentie dat vaak een meer *inductieve* manier van beleidsvorming geboden is, waarin expliciet ruimte wordt geboden voor experimenteren.

1.1 LESSEN VAN DE GEDRAGSWETENSCHAPPEN

In zijn eerdere Verkenning *De menselijke beslisser* heeft de WRR een overzicht gegeven van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis van de laatste decennia. We vatten deze kennis hieronder nogmaals samen. In essentie komt het erop neer dat mensen slechts ten dele de autonome auteur van hun eigen leven zijn. Lang niet altijd bepalen we bij elke keuze kalm en weloverwogen welke richting we inslaan. Vaak worden we, zonder dat we het ons realiseren, beïnvloed door de wijze waarop een keuze is vormgegeven en door factoren in de omgeving. De nieuwe kennis kan worden samengevat met een handvol begrippen, namelijk *biases and heuristics*, sociale normen, de rol van het onbewuste en *ego depletion.*

Biases and heuristics

Het *biases and heuristics* onderzoeksprogramma is onlosmakelijk verbonden met de namen Tversky en Kahneman. Centraal staat de vraag hoe mensen keuzes maken. Klassieke economen gaan vaak uit van het zogenaamde *Expected utility model*, waarvoor de basis werd gelegd door Von Neumann en Morgenstern in hun *Theory of Games and Economic Behavior* uit 1944. Het *Expected utility model* postuleert dat mensen van elke beschikbare optie bepalen welke voor hen relevante opbrengsten daarmee zijn verbonden, hoe waarschijnlijk het is dat elke opbrengst wordt gerealiseerd, en welke waarde zij aan elke opbrengst toekennen. Op basis hiervan berekenen ze het verwachte nut van elke optie en kiezen ze de optie die

het hoogste scoort. Die keuze wordt wel als 'rationeel' beschouwd. Overigens wordt 'nut' daarbij regelmatig gelijkgesteld aan 'financieel gewin'. Rationeel is dan de optie die financieel het meest aantrekkelijk is.

Het blijkt echter dat, afgemeten naar dit model, mensen vaak niet 'rationeel' kiezen. Hun keuzes worden beïnvloed door allerlei *biases* (systematische vertekeningen van de werkelijkheid), vaak zonder dat zij zich dat realiseren. Hét klassieke (en voor ingewijden ook overbekende) voorbeeld is het zogenaamde *Asian disease* dilemma. Tversky en Kahneman stelden proefpersonen de volgende vraag: Stel, het land bereidt zich voor op het uitbreken van een zeldzame Aziatische ziekte, waarvan verwacht wordt dat deze 600 mensen zal doden. Er zijn twee medische behandelingen om de ziekte te bestrijden, die de volgende verwachte consequenties hebben:

– bij het volgen van behandeling A wordt van 200 mensen het leven gered;
– bij het volgen van behandeling B is er een kans van een derde dat van alle 600 mensen het leven wordt gered en een kans van twee derde dat van niemand het leven wordt gered.

Welke behandeling heeft uw voorkeur? De meeste respondenten kozen voor de eerste optie. Aan een vergelijkbare groep respondenten legden Kahneman en Tversky hetzelfde dilemma voor, maar met beide opties net iets anders geformuleerd, namelijk als volgt:

– bij het volgen van behandeling A zullen 400 mensen sterven;
– bij het volgen van behandeling B is er een kans van een derde dat niemand zal sterven en een kans van twee derde dat alle 600 mensen zullen sterven.

In deze formulering kozen de meeste mensen voor de *tweede* optie (Tversky en Kahneman 1981). Dit is een onverwachte uitkomst, althans, uitgaande van het *Expected utility model*. De kansen en uitkomsten van de opties zijn in beide varianten immers gelijk, dus er zou ook geen verschil in voorkeur van de respondenten moeten zijn. Dat mensen toch verschillend reageren, wordt door Tversky en Kahneman verklaard uit het feit dat mensen doorgaans een afkeer hebben van verlies. Daarom zijn ze eerder bereid risico te nemen bij het vooruitzicht van negatieve uitkomsten dan bij het vooruitzicht van positieve uitkomsten. Omdat in het eerste dilemma de nadruk wordt gelegd op de mogelijke winst en in het tweede dilemma op het mogelijke verlies, zijn ze in die tweede variant eerder geneigd voor de risicovolle optie te kiezen. Men kan voorkeuren dus beïnvloeden door een keuze anders te presenteren.

Inmiddels is in talloze onderzoeken een hele reeks van *biases* aangetoond. We wegen verlies zwaarder dan winst, willen onzekerheid het liefste vermijden, hebben een voorkeur voor de status quo, wegen voordeel nu veel zwaarder dan voordeel later, et cetera. Daardoor kan de *framing* van een keuze groot effect hebben op

de optie die iemand kiest. Ook kan het veel verschil maken welke optie eventueel als 'default' is gekozen. Een bekend voorbeeld (dat later nog uitgebreid zal terugkeren) is orgaandonatie. In landen waarin iedereen donor is die zich daarvoor niet actief heeft *af*gemeld (een 'ja, tenzij'-systeem), staan veel meer mensen geregisterd als orgaandonor dan in landen waar alleen mensen donor zijn die zich daarvoor actief hebben *aan*gemeld (een 'nee, tenzij'- systeem). Het verschil bedraagt vele tientallen procenten (Johnson en Goldstein 2003). In ons land wordt dan ook regelmatig gepleit voor omkering van de default.[2]

Cruciaal bij dit alles is dat de afwijkingen van het *Expected utility model* niet *random* zijn, maar een zekere systematiek en voorspelbaarheid hebben (Ariely 2008). Daardoor wordt het in principe mogelijk op deze afwijkingen te anticiperen en ze te benutten voor gedragsbeïnvloeding. Dat het pensioenspaarprogramma waarmee dit hoofdstuk begon zoveel succes heeft, is dan ook geen kwestie van geluk maar van wijsheid. Het programma is welbewust ontwikkeld vanuit kennis over voorspelbare *biases* in keuzeprocessen, en zo ontworpen dat daarvan maximaal gebruik wordt gemaakt ten behoeve van een goed spaarresultaat.

Een andere belangrijke bevinding is dat mensen lang niet altijd zin of gelegenheid hebben om te kiezen conform het *Expected utility model*. Geregeld zijn mensen geen *optimizers* maar *satisficers*, dat wil zeggen, zij kiezen met behulp van heuristieken en zonder zich te verdiepen in alle opties. Ze kiezen bijvoorbeeld bij de aanschaf van consumentenelektronica zonder veel uitzoekwerk voor een bekend merk, vanuit de ervaring dat een bekend merk meestal voldoende kwaliteit levert. In het onderzoek spreekt men wel van mensen als *cognitive misers* (Fiske en Taylor 1991), dat wil zeggen, cognitieve 'krenten' die liever geen tijd en energie steken in het vergaren van alle beschikbare informatie zolang dat niet echt nodig is. Goed geïnformeerd en weloverwogen besluiten nemen kan zeer vermoeiend zijn (zie ook hoofdstuk 4).

Sociale normen

Met het begrip 'sociale normen' wordt gedoeld op de robuuste onderzoeksbevinding dat mensen zich in hun keuzegedrag sterk laten beïnvloeden door wat zij denken dat de meerderheid doet. Goldstein et al. (2008) deden onderzoek naar methoden om hotelgasten zover te krijgen dat ze hun handdoeken zouden hergebruiken. Zoals bekend bespaart dat water en energie. Daarom hangt in veel hotelkamers een tekst met het verzoek tot hergebruik. Het bleek dat significant meer gasten aan dat verzoek voldeden als in die tekst ook werd gemeld dat de meerderheid van eerdere gasten ervoor had gekozen hun handdoeken te hergebruiken. Wie regelmatig in hotels verblijft, zal weten dat deze resultaten inmiddels het gehele hotelwezen hebben bereikt, want je ziet de mededeling tegenwoordig overal. Maar niet alleen hotels kunnen succesvol gebruik maken van sociale normen. Experimenten laten zien dat het mogelijk is mensen te bewegen tot zuini-

ger omgang met energie door hen te vertellen dat de meeste inwoners in hun buurt minder energie verbruiken dan zijzelf. Het communiceren van deze sociale norm blijkt vaak effectiever dan het communiceren van allerlei inhoudelijke argumenten, zoals over het belang van energiebesparing, welbegrepen eigenbelang et cetera (Nolan et al. 2008). Ook kan men sociale normen inzetten ter verhoging van *tax compliance* (Coleman 1996). In Engeland heeft het BIT de Britse belastingdienst geholpen het aantal op tijd ingevulde belastingaangiften te verhogen door nadrukkelijk te sturen via sociale normen ("Nine out of ten people pay their tax on time").

Eén van de fraaiste onderzoeken op het gebied van de sociale norm is van Nederlandse makelij, namelijk een onderzoek van Keizer et al. (2008). Zij plaatsten in een Groningse straat waar veel fietsen stonden een duidelijk zichtbaar "graffiti verboden" bord. Aan de gestalde fietsen hingen zij een flyer. Ze creëerden twee proefcondities. In de ene conditie waren de muren rondom het bord schoon, maar in de andere conditie waren die, ondanks het verbod, toch beklad met graffiti (zie afbeelding op de volgende pagina). Het bleek dat mensen die hun fiets kwamen ophalen in de graffiti-conditie significant vaker de flyer gewoon op straat wierpen dan in de schone conditie. In een ander experiment staken Keizer en collega's een envelop met daarin duidelijk zichtbaar een vijf euro biljet half in een brievenbus. Het bleek dat als die brievenbus omgeven was met rommel en graffiti, significant meer voorbijgangers geneigd waren de envelop uit de opening van de brievenbus te halen en mee te nemen.

Deze experimenten maken duidelijk dat sociale normen niet per se verbaal hoeven te worden meegedeeld. Het effect kan ook optreden als de omgeving een bepaalde norm communiceert. Bovendien blijkt er sprake van een zekere besmetting. De waargenomen schending van de 'hou het netjes' norm ondermijnt kennelijk meer algemeen de motivatie om je aan sociale normen te houden. Zo kan normloosheid zich dus verspreiden. Iemand ziet graffiti, interpreteert dat als een teken van normloosheid en wordt zelf gemakzuchtiger en gooit vuil op straat. Vervolgens ziet een ander dat er afval op straat slingert en dat verlaagt bij hem de drempel om iets te stelen, et cetera. Voor het beleid op gebied van openbare orde en subjectieve veiligheid zijn dit belangrijke bevindingen.

Afbeelding 1.1

Bron: Keizer et al. (2008)

De rol van het onbewuste

Tot slot maakt de psychologie duidelijk dat ons gedrag slechts ten dele het resultaat is van bewuste keuzes. Vaak worden mensen, zonder dat ze het zich realiseren, beïnvloed door allerlei vormen van informatie en *cues* in de omgeving. Dit wordt aangeduid als *(subliminal) priming*, en is één van de belangrijkste mechanismen uit de psychologie. Er zijn vele experimenten gedaan waarin dit effect werd aangetoond. Bargh et al. (1996) lieten bijvoorbeeld zien dat als proefpersonen in een taalvaardigheidstest veel woorden tegenkomen die te maken hebben met het stereotype van bejaarden (zoals oud, grijs en bingo), zij na afloop van het experiment onbewust iets langzamer naar buiten lopen. Ook niet-talige informatie kan invloed hebben, zoals bleek uit het onderzoek van Keizer et al. dat hierboven werd genoemd. Uit andere experimenten bleek dat het zien van een verpleegkundige automatisch de kans vergroot dat we willen helpen, terwijl het zien van een bankdirecteur automatisch de kans vergroot dat we geld willen verdienen (Aarts, Chartrand et al. 2005; Custers en Aarts 2010). Weer ander onderzoek toonde aan dat de geur van allesreiniger mensen motiveert hun directe omgeving schoon te houden, zonder dat zij zich bewust zijn van de geur (Holland, Hendriks en Aarts 2005). Dit lijken misschien triviale bevindingen, maar hun implicaties zijn verstrekkend. Het betekent dat gedrag buiten het bewustzijn om kan worden beïnvloed. Afbeeldingen van voedsel of de geur van lekker eten *kunnen dus ook onze eetlust opwekken* wanneer we die afbeeldingen of geur niet bewust waarnemen.[3]

Het onbewuste speelt voorts een belangrijke rol bij gewoontegedrag, één van de grootste vijanden voor wie gedrag wil veranderen. Gewoontegedrag is in hoge mate efficiënt, want het is een vorm van automatisering die cognitieve ruimte vrij maakt voor andere taken. In deze automatisering schuilt echter een nadeel, want daardoor zijn gewoonten lastig te veranderen. Wie al twintig jaar auto rijdt, zal niet makkelijk de technieken van het 'nieuwe rijden' tot gewoonte maken. Niet alleen vaardigheden, ook keuzes kunnen worden geautomatiseerd. Aarts et al. (1998) laten zien dat vervoersgedrag van forensen beter kan worden voorspeld vanuit hun gewoontes dan vanuit hun intenties. Vergelijkbare resultaten werden gevonden in onderzoek naar andere doelgerichte gedragingen, zoals consumeren van junkfood, alcoholgebruik tijdens cafébezoek, en omgang tussen mensen op de werkplek. Het verschijnsel treedt vooral op als het doelgerichte gedrag frequent en consistent in dezelfde situatie of omgeving wordt uitgevoerd (Danner et al. 2008).

Om gedragsveranderingen blijvend door te voeren, moet daarom veelal oud gewoontegedrag vervangen worden door, bij voorkeur, nieuw gewoontegedrag. Voordat ingesleten automatismen kunnen worden veranderd, moeten mensen zich echter eerst (opnieuw) ervan bewust worden dat ook een andere keuze mogelijk is. Eerst moet een *teachable moment* ontstaan (Havighurst 1953). Een ver-

huizing is bijvoorbeeld een goed moment om mensen opnieuw te laten nadenken over hun forensengewoontes, en een ernstige ziekte om hen opnieuw te laten nadenken over hun leefstijl.

Zelfcontrole

Er zijn niet alleen grenzen aan de menselijke rationaliteit, maar ook aan de menselijke wilskracht. Zo is het vaak niet eenvoudig om voornemens tot gedragsverandering vol te houden. Dit inzicht is niet nieuw, maar wel de wetenschappelijke duiding ervan. Psychologisch onderzoek laat zien dat zelfcontrole uitgeput kan raken als er te lang een beroep op gedaan wordt. Dit wordt aangeduid met *ego depletion*. We gaan daar nu niet diep op in, maar het onderwerp komt uitgebreid terug in hoofdstuk 4.

Een andere manier van werken

Tot slot een laatste les van heel andere aard. Beleidsmakers kunnen al deze kennis gebruiken om op nieuwe en effectieve manieren het gedrag van burgers te beïnvloeden. De lessen van de gedragswetenschappen hebben echter een vergaandere strekking. Als de context zo nadrukkelijk invloed heeft op de keuzes die mensen maken, *is er niet één model voor keuzeprocessen dat, los van tijd en plaats, altijd geldig is* en dat men zonder vooraf testen met gerust hart kan toepassen op het beleidsprobleem in kwestie. Omdat de context zo nadrukkelijk van invloed is, hoeft een aanpak die werkte in de ene context, niet per se effectief te zijn in een andere context. Voor alle duidelijkheid: hiermee is niet gezegd dat menselijk keuzegedrag volstrekt onvoorspelbaar zou zijn. Integendeel, er zijn wel degelijk bepaalde gedragsmechanismen en regelmaten. Het is alleen moeilijk voorspelbaar hoe welke mechanismen in welke specifieke situatie zullen uitwerken.

Dit betekent dat als het gaat om gedragsbeïnvloeding van burgers, een meer inductieve vorm van beleidsvorming raadzaam is. Het is onverstandig bij voorbaat te vertrouwen op modellen en oplossingen die in het verleden bij andere beleidsopgaven werkzaam bleken. Uiteraard kunnen 'behaalde resultaten uit het verleden' wel inspiratie bieden voor de gedachtevorming, maar het is riskant hierop blind te vertrouwen. Misschien wel de belangrijkste boodschap van de gedragswetenschappen is dat men het beste kan beginnen met een gedegen 'onderdompeling' in de empirie van de 'beleidsobjecten' en hun gedragsmotieven, en daarbij nadrukkelijk open moet staan voor tegen-intuïtieve bevindingen.

1.2 DE OPKOMST VAN GEDRAGSWETENSCHAP EN HAAR DOORWERKING IN BELEID

De doorwerking van de wetenschappelijke inzichten in keuzegedrag was in het openbaar bestuur het eerste merkbaar op het gebied van consumentengedrag. De privatisering van nutsdiensten vanaf het einde van de jaren zeventig, maar vooral

de monitoring en bijsturing daarvan door consumentenautoriteiten, heeft bijgedragen aan de introductie van de gedragseconomie in (toezichts)beleid. Vanaf ongeveer 2000 verschenen wereldwijd studies over de beperkte rationaliteit van mensen en de betekenis daarvan voor het functioneren van de nieuwe markten.[4] Duidelijk werd dat op sommige markten consumenten slechts beperkt reageren op financiële prikkels, en financiële prikkels onverwachte averechtse effecten kunnen hebben, zoals *motivational crowding out*. Informatie-asymmetrie bleek, anders dan altijd werd gedacht, niet het voornaamste probleem van consumenten.

Inmiddels strekt de doorwerking van gedragswetenschappelijke inzichten veel verder dan alleen consumentengedrag. Met name Thaler en Sunstein hebben hieraan sterk bijgedragen. Het Amerikaanse *Office for Information and Regulatory Affairs* betrekt de nieuwe kennis tegenwoordig nadrukkelijk bij de concrete vormgeving van regelgeving. Ook in Europa wordt door verschillende landen voorzichtig geëxperimenteerd met de toepassing van deze inzichten, onder andere door de Scandinavische landen en sinds kort ook Frankrijk. Daarnaast zetten de Europese Commissie en de OECD in op een breder gebruik van gedragsinzichten in beleid, mede in het kader van verbetering van de kwaliteit van regelgeving. De EC raadt aan om gedragsstudies te verrichten in het vroegste stadium van beleidsvoorbereiding, liefst voordat (politieke) beleidsvoornemens worden geformuleerd.[5]

Veruit de meeste aandacht gaat echter uit naar het Verenigd Koninkrijk, dat onbetwist voorop loopt in de toepassing van gedragswetenschap in het openbaar bestuur. De Britse *Strategy Unit* stelde al relatief vroeg voor om gedragswetenschappelijke kennis breed toe te passen in beleid, namelijk in het issuepaper *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the state of knowledge and its implications for public policy* uit 2004. Dat paper agendeerde de noodzaak om nieuwe sturingsproblemen op een andere manier aan te pakken. Veel als nieuw ervaren maatschappelijke problemen in gezondheidszorg (kosten), klimaat, werkgelegenheid en criminaliteit vinden hun oorzaak in individueel gedrag dat de overheid niet goed met klassieke instrumenten kan veranderen, terwijl er wél handelen van de overheid wordt verwacht. Ook constateren de auteurs dat publiek en politiek bij het oplossen van individuele problemen meer eigen verantwoordelijkheid én meer controle over het eigen leven wenselijk achten. Dat zou volgens de auteurs gepaard moeten gaan met middelen om op individueel niveau ook daadwerkelijk de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Zij bepleiten daarom een 'ecologische' aanpak, waarbij niet alleen mensen op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken, maar ook een gunstiger context wordt gecreëerd voor ander gedrag. De overheid moet bovendien – als persoonlijke verantwoordelijkheid belangrijker wordt – beleid zó inrichten dat het gelijkheid en niet de ongelijkheid tussen mensen vergroot. Dat is de boodschap van de tweede invloedrijke publicatie uit het Verenigd Koninkrijk op dit gebied, *Mindspace*, van deels dezelfde auteurs. Deze publicatie presenteert bovendien concrete handvatten voor de ont-

wikkeling van beleidsinterventies voor gedragsverandering.[6] In 2010 werd vervolgens het *Behavioural Insights Team* (BIT) opgericht. Het BIT heeft als doel "mensen te helpen betere keuzes voor zichzelf te maken" en te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie daarvan vaker zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten. In hoofdstuk 2 besteden we meer aandacht aan het BIT.

Gedragswetenschappen in het Nederlandse openbaar bestuur

Wat is de situatie in Nederland? Een aantal specifieke domeinen kent inmiddels een vrij lange traditie van aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten, zoals bijvoorbeeld justitie (criminologie), jeugdbeleid en onderwijs ((ortho)pedagogiek), verkeer (verkeerspsychologie) en voorlichting. Voorbeelden van meer recente toepassing van gedragsinzichten zijn te vinden bij de Belastingdienst, Autoriteit Financiële Markten (AFM), Autoriteit Consument & Markt (ACM) en De Nederlandsche Bank (DNB). Zij gebruiken die inzichten in hun handhavings- en toezichtsbeleid (WRR 2013a). De ACM controleert bijvoorbeeld de reisbranche op het naleven van informatievoorziening over prijzen, en op mogelijk misbruik van *defaults* in aanbiedingen.

Echter, als het gaat om de bestuursdepartementen zelf en hun beleidsvorming, lijkt de aandacht voor het onderwerp nog gering. De laatste jaren heeft een aantal beleidsambtenaren zich op de nieuwe materie gestort, het meest zichtbaar bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), dat onder de naam BIT IenM eind 2012 begon met de organisatie van een eigen netwerk van beleidsmakers en gedragswetenschappers. De programmadirectie Beter Benutten van dit ministerie probeert met behulp van gedragskennis de vraag naar mobiliteit bij gebruikers te veranderen en daarmee de doorstroom op de wegen te bevorderen. Een ander voorbeeld is de systematische doorlichting van beleidsveronderstellingen achter re-ïntegratiebeleid van het ministerie van SZW in het rapport *Lees voor gebruik de bijsluiter*, in opdracht van dat ministerie.[7] De vertaling van de bevindingen naar de praktijk lijkt evenwel nog lastig. Tot slot zij opgemerkt dat de adviesaanvraag waaruit dit rapport is voortgekomen, kan worden beschouwd als teken van groeiende interesse voor de mogelijkheden die de nieuwe kennis biedt.

1.3 BIJDRAGE AAN BELEID EN BELEIDSTHEORIEËN

Wanneer beleidsmakers voorbijgaan aan de lessen en de bijdragen die gedragswetenschappen kunnen leveren, bestaat een reële kans dat zij kansen laten liggen. Omgekeerd, wanneer zij zich rekenschap geven van deze lessen, kan dat resulteren in onverwachte en innovatieve beleidsoplossingen. Een sleutelwoord is het begrip 'beleidstheorie'. Hoogerwerf (1984: 495) definieert dat als "het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt." In essentie is een beleidstheorie het antwoord op de vraag: waarom leidt maatregel a tot effect b? Veel beleid kent geen geëxpliciteerde beleidstheorie. De ervaring leert dat wanneer men

probeert alsnog de beleidstheorie te reconstrueren, niet zelden veronderstellingen aan het licht komen waarvan op grond van gedragswetenschappelijk onderzoek de validiteit op zijn minst betwijfeld mag worden. Het risico is daardoor dat het betreffende beleid minder resultaat oplevert dan werd gehoopt, of zelfs mislukt. In deze paragraaf willen we dat illustreren met enkele voorbeelden uit de Nederlandse praktijk van de afgelopen jaren.

Ten eerste de privatiseringen en liberaliseringen die al eerder ter sprake kwamen. Daarbij bleken mensen zich toch minder vaak als calculerende consumenten te gedragen dan economische modellen veronderstellen. Een klassieke illustratie in deze categorie is de liberalisering van de taximarkt eind jaren negentig. Dit beleid veronderstelde dat klanten met taxichauffeurs zouden gaan onderhandelen voor de beste prijs-kwaliteit verhouding. Echter, dat gebeurde niet, en de resultaten van het beleid waren dramatisch. Anders dan voorspeld, daalden de tarieven niet, maar stegen zij juist met ongeveer 25 procent, terwijl de kwaliteit van de dienstverlening achteruit ging en veel minder mensen gebruik maakten van een taxi. "Conclusie is dat in de beleidsvoorbereiding destijds te weinig aandacht is besteed aan de manier waarop transacties op de taximarkt tot stand komen en aan de voorwaarden waaronder klanten tot een geschikte keuze kunnen komen," aldus de toenmalige minister van VenW.

Een tweede, meer recent voorbeeld is de Levensloopregeling die per 1 januari 2006 in werking trad.[8] Via deze regeling konden werknemers fiscaal voordelig een deel van hun brutosalaris sparen voor betaald verlof of eerder stoppen met werken. De wet had als hoofddoel een beter evenwicht mogelijk te maken tussen verschillende taken, tijd en inkomen van werknemers, verspreid over de verschillende levensfasen. Mensen konden bijvoorbeeld sparen voor verlof tijdens 'het spitsuur van het leven'. Van deze regeling werd veel verwacht. Na invoering werden de hooggespannen verwachtingen echter niet waargemaakt. Het aantal deelnemers bleef steken op slechts een tiende (zo'n 300.000 mensen) van het aantal dat vooraf was ingeschat. Op grond van gedragswetenschappelijke inzichten had dit niet mogen verbazen. Al in 2004 concludeerde het Nibud dat mensen liever de mogelijkheid van onbetaald verlof met terugkeergarantie hebben dan van doorbetaald verlof waarvoor eerst moet worden gespaard. Bovendien, als dat laatste toch aan de orde is, sparen zij liever voor verlof met een concreet doel (zoals studieverlof) dan voor verlof dat *misschien* nodig is (zoals zorgverlof) (Nibud 2004). In de uiteindelijke vormgeving leek de levensloopregeling vooral specifieke groepen duidelijke voordelen te bieden. Zij werd vooral voor vervroegde uittreding ingezet. Veel deelnemers zaten relatief kort voor het pensioen én konden zich permitteren flink te sparen. Echter, voor andere groepen wogen de beperkte fiscale voordelen vermoedelijk onvoldoende op tegen de nadelen als de complexiteit, het verlies aan inkomen in het heden, en de beperkte opbrengsten op de onzekere lange termijn. Een drempel was ook dat mensen alleen aan de levensloopregeling konden deelnemen

als zij eventuele deelname in de meer bekende en vertrouwde spaarloonregeling zouden opgeven. Dit staat haaks op de menselijke neiging vast te willen houden aan de status quo. De levensloopregeling leek 'het spitsuur van het leven' eerder zwaarder te belasten dan te ontlasten (Min SZW 2009) en is in 2012 beëindigd.[9]

Een derde voorbeeld is het Nederlandse beleid om werklozen weer aan een baan te helpen. Volgens het SCP (2010) ontbreekt het in Nederland aan een *interventietheorie* die beschrijft wanneer, bij wie en op welke manier geïntervenieerd moet worden om preventie, activering en re-integratie te bewerkstelligen. We weten wel hoe we de kosten en de instroom in uitkeringen moeten beheersen, maar minder goed hoe we uitstroom kunnen bevorderen, aldus het SCP. Dat is uiteraard een onwenselijke situatie. Welke bijdrage zouden de gedragswetenschappen nu kunnen leveren aan een goede beleidstheorie? Vaak lijkt het alsof er op het gebied van re-integratie maar twee 'scholen' zijn. Aan de ene kant staan de mensen die pleiten voor een harde aanpak van plichten en sancties, aan de andere kant staan de mensen die menen dat zachte aanpak van scholing en *empowerment* het beste werkt.

Gedragswetenschappelijk onderzoek maakt duidelijk dat waarschijnlijk geen van beide beleidsthorieën helemaal klopt. Volgens een analyse van Koning (2012) leidt de *dreiging* met sancties (of met een re-ïntegratietraject, dat werklozen ook als sanctie lijken te ervaren) tot snellere werkhervatting. Ook zouden regelmatige maar strenge klantcontacten met werkzoekenden de werkhervatting bevorderen. Algemene scholing werkt daarentegen niet. "Beter een stok dan een wortel," concludeert Koning. Toch lijkt alleen de stok niet voldoende. Volgens Koning zijn er signalen dat het werk dat mensen als gevolg van die sancties vinden, geregeld deeltijdbanen betreft waarvan de vraag is hoeveel perspectief die voor de langere termijn bieden. Bovendien concludeert Research voor Beleid op basis van gedragswetenschappelijke literatuur "dat een controlerend en dreigend karakter van reintegratie onbedoelde effecten kan genereren. […] Effectiever lijkt het motiveren van uitkeringsgerechtigden, het bieden van keuzevrijheid, het aanleren van een positieve houding, het stellen van leerdoelen, het ondersteunen en het versterken van het zelfregulerend vermogen" (2011: 9). Dat klinkt toch een stuk 'zachter'. Vermoedelijk is de meest effectieve aanpak een subtiele mix van instrumenten, met zowel harde als zachte elementen.

Kortom, gedragswetenschappelijk onderzoek kan beleidsmakers behoeden voor misschien wel (politiek) aantrekkelijke maar welbeschouwd te simpele intuïties over 'wat werkt', en de basis leveren voor een meer genuanceerde beleidstheorie. Voorts, om te achterhalen welke (combinatie van) maatregel(en) het meeste effect sorteert, zijn experimenten belangrijk. Een voorbeeld is een initiatief van het Engelse BIT. Dat startte een experiment waarin werkzoekenden werden aangemoedigd elke week (positief) te schrijven over hun (toekomst)plannen en hun strategie om nieuw werk te zoeken. "Asking unemployed individuals to create a

concrete plan for immediate implementation regarding how, when, and where they would pursue reemployment efforts led to a 15-20% decrease in their likelihood of claiming unemployment benefits just 13 weeks later."[10] Inmiddels is deze aanpak grootschaliger in arbeidsbureaus ingezet.

Weer een ander voorbeeld biedt het probleem van overgewicht en obesitas. In Nederland had in 2012 "ruim 30 procent van de bevolking van 4 jaar en ouder matig overgewicht. Daarnaast had 10 procent ernstig overgewicht, ofwel obesitas," aldus het CBS.[11] Het beleid dat het ministerie van VWS voert om overgewicht tegen te gaan, ontbeert volgens Faddegon (2011) een expliciete beleidstheorie. Wel kan "uit verscheidende maatregelen die het ministerie neemt en uitspraken van de bewindspersonen van het ministerie van VWS worden afgeleid dat men veel vertrouwen stelt in het vermogen van mensen om op grond van de juiste informatie gezonde keuzes te maken" (2011: 5). Faddegon plaatst op grond van het wetenschappelijk onderzoek naar gezondheidsgedrag kanttekeningen bij de grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid "omdat zij uitgaat van te hoge verwachtingen over de bereidheid en het vermogen tot correcte informatieverwerking, en niet wordt onderkend hoezeer mensen zelf kunnen worstelen met een gezondere leefstijl en hoe sterk zij blootgesteld worden aan sociale en fysieke omgevingsinvloeden waarop zij zelf nauwelijks invloed kunnen uitoefenen" (2011: 45). Volgens hem moet in het beleid tegen overgewicht meer rekening worden gehouden met individuele factoren zoals korte-termijn-oriëntatie en zelfregulatieproblemen. Dit is echter niet de lijn van de huidige bewindslieden. "Zelfcontrole en bewust kiezen zijn vaak lastig," schrijft de minister in de meest recente beleidsnota, "maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de mensen zelf" (MinVWS 2011: 57). Een advies van het College Voor Zorgverzekeringen (CVZ) uit 2011 om bepaalde cursussen op het gebied van gezonde leefstijl op te nemen in het basispakket van de ziektekostenverzekering, nam zij dan ook niet over.[12] In plaats daarvan richt het huidige beleid zich vooral op het bevorderen van een gezond aanbod, en het makkelijker en aantrekkelijker maken van de gezonde keuze door goede informatievoorziening. (In dit verband verdient overigens de motie Vendrik uit 2009 vermelding. In deze motie wordt de regering opgedragen tot een maatregel die rechtstreeks afkomstig is uit de nudge-literatuur, namelijk 'de gezonde schoolkantine'. Dat is kort samengevat een kantine die zo is ingericht dat leerlingen worden verleid te kiezen voor gezonde in plaats van ongezonde producten. De motie draagt de regering op ervoor te zorgen dat in 2015 alle schoolkantines gezond zijn.[13])

Een beleidsterrein waar traditioneel veel aandacht bestaat voor (gedrags)wetenschappelijk onderzoek is dat van de (sociale) veiligheid. Dat betekent echter niet dat het beleid ook altijd in overeenstemming is met de wetenschappelijke bevindingen. Een voorbeeld is het programma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 van het eerste kabinet Balkenende. In 2006 constateerde de Algemene Rekenkamer dat een beleidstheorie voor dit programma ontbreekt. Er was geen sprake

"van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten" (2006: 6). In hun weerwoord op deze kritiek schreven de verantwoordelijke bewindslieden "dat zij bij de start van het Veiligheidsprogramma op zeer korte termijn antwoord wilden geven op de terechte roep uit de samenleving naar meer veiligheid. Het opstellen van een beleidstheorie zou dit proces kunnen vertragen" (2006: 56). Vervolgens kreeg het SCP opdracht om alsnog de beleidsveronderstellingen achter het beleid te expliciteren en toetsen. SCP-onderzoekers Van Noije en Wittebrood (2008) concluderen dat een deel van de veronderstellingen achter het beleid inderdaad 'plausibel' is, maar een ander deel niet. Anders dan in het programma wordt verondersteld, leidt gevangenisstraf niet tot minder recidive en soms zelfs tot meer, werkt niet-strafrechtelijk ingrijpen in een aantal gevallen beter, en kunnen heropvoedingskampen (Glen Mills-scholen) zelfs averechts werken. In de jaren nadien is in de beleidsvorming dankbaar gebruik gemaakt van het rapport van Van Noije en Wittebrood. Hun onderzoek heeft het dus makkelijker gemaakt om toekomstig beleid (alsnog) beter te baseren op gedragswetenschappelijke kennis en inzichten.

Een al wat ouder voorbeeld op het gebied van het veiligheidsbeleid dat laat zien hoe slim gebruik kan worden gemaakt van vrij subtiele psychologische inzichten, betreft het zogenaamde *broken windows* beleid (Wilson en Kelling 1982). Sociale veiligheid kan men bevorderen door de buurt netjes, schoon en ordelijk te houden, en overtredingen meteen te bestraffen. In New York is deze aanpak voor het eerst toegepast, en nadien ook in andere steden. Interessant is overigens dat hier de professionele ervaring en intuïtie op het wetenschappelijk onderzoek vooruit liep. Pas enkele jaren terug bevestigden enkele gecontroleerde experimenten (die hiervoor al ter sprake kwamen) dat het ene normoverschrijdende gedrag inderdaad het andere uitlokt. "One example of disorder, like graffiti or littering, can indeed encourage another, like stealing," aldus Keizer et al. 2008.[14]

1.4 CONCLUSIE: HET GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE PERSPECTIEF

De relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de Rijksoverheid zijn in principe dus groot. Ten eerste leveren de gedragswetenschappen een bepaalde *substantiële kennis* die kan bijdragen aan beter beleid. In de gedragswetenschap is al lange tijd bekend dat veel mensen niet altijd weloverwogen en goed geïnformeerd kiezen, vaak een voorkeur hebben voor de status quo, niet alleen worden gedreven door financieel eigenbelang, geregeld de neiging hebben geringe voordelen op korte termijn zwaarder te wegen dan grote winsten op lange termijn, gevoelig zijn voor wat anderen doen, zonder het zich te realiseren worden beïnvloed door factoren in de omgeving, enzovoort. Deze kennis is zowel van belang voor de beleidsanalyse als voor de

keuze van concrete beleidsinstrumenten. Wie de moeite neemt zich erin te verdiepen, verkleint de kans op mislukkingen, en vergroot de kans op nieuwe en effectieve beleidsoplossingen.

Ten tweede impliceren de gedragswetenschappen een bepaald *perspectief* op de beleidsrealiteit en een bepaalde wijze van beleid maken. Zo is het weliswaar bekend dat sturen via *defaults* of sociale normen zeer effectief kan zijn, maar niet of deze aanpak in *dit specifieke* geval ook succes zal hebben, en zo ja *hoe dan precies*. Op zo'n moment bieden de gedragswetenschappen meestal geen kant-en-klare kennis waaruit deductief kan worden afgeleid 'wat te doen', maar leidt het gedragswetenschappelijke perspectief vooral tot het stellen van vragen. Wat weten we bijvoorbeeld over de motieven van mensen voor het gedrag in kwestie? Welke overwegingen spelen hierbij een rol? In hoeverre is er eigenlijk sprake van een bewuste keuze of juist van gewoontegedrag? En wat is er bekend over de mogelijke invloed van de keuzecontext?[15] Dit soort vragen wordt lang niet altijd spontaan opgeworpen tijdens de beleidsvorming. Gedragsdeskundigen hebben echter geleerd dat ze belangrijk zijn. Vervolgens bieden gedragswetenschappen ook methodes om die vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Allerlei vormen van kwalitatief onderzoek kunnen helpen om de relevante motieven en invloeden boven water te krijgen, en verschillende sturingsmiddelen en alternatieve aanpakken kunnen worden verkend, bijvoorbeeld in gecontroleerde experimenten, teneinde de meest werkzame te identificeren. Deze 'leren door proberen' aanpak is een essentieel ingrediënt van de successen van het Engelse BIT.

Voordat we het hoofdstuk afsluiten, nog één belangrijke opmerking. Het mag inmiddels duidelijk zijn dat serieuze aandacht voor het gedragswetenschappelijke perspectief kan leiden tot effectiever beleid. We willen echter niet de indruk wekken dat effectiviteit de *enige* waarde is die er in politiek en bestuur toe doet. In de afweging 'wat te doen' spelen ook andere legitieme waarden en overwegingen een rol, bijvoorbeeld politieke en rechtsstatelijke. Ook al is een beleidstheorie nog zo valide en onderbouwd, en ook al is een interventie nog zo veelbelovend, het is uiteindelijk aan de politiek om te besluiten of deze ook de basis voor het beleid moeten vormen. Daarbij dienen alle belangen en waarden tegen elkaar te worden afgewogen. Wél zou de politiek zichzelf en de samenleving tekort doen als zij zich daarbij niet terdege rekenschap zou geven van wat het gedragswetenschappelijke perspectief laat zien. De voorbeelden van de winst die hier valt te boeken stapelen zich onmiskenbaar op.

Concluderend, de gedragswetenschappen kunnen een bijdrage leveren aan preciezere en meer onderbouwde analyses, kunnen helpen om het bestaande beleid en de instrumenteninzet te verbeteren, openen in potentie mogelijkheden voor geheel nieuwe vormen van sturing, en impliceren een meer inductieve wijze van beleidsvorming.

NOTEN

1 Een zogenaamde 401(k) regeling.

2 Het valt overigens nog te bezien of omkering van de default ertoe zal leiden dat er daadwerkelijk meer organen beschikbaar zullen komen voor transplantatie. Onderzoek laat zien dat in de praktijk het verschil tussen de opbrengsten van een 'nee, tenzij'-systeem en een' ja, tenzij'-systeem veel geringer is op het moment dat nabestaanden om toestemming wordt gevraagd (zie Coppen 2010 en Taels en Van Raaij 2009). Een belangrijke reden lijkt te zijn dat nabestaanden vaak niet willen instemmen als zij niet overtuigd zijn van de bewuste keuze van hun overleden familielid. Het negeren van de wens van nabestaanden bij een niet-bewuste keuze is echter ethisch uiterst problematisch. Een ethisch beter verdedigbare aanpak is om het laten registreren van de wens (wel, niet of onder voorwaarden doneren) te stimuleren. Ook daarvoor kan met succes gedragswetenschappelijke kennis worden ingezet, zoals experimenten van BIT, maar ook in Nederland laten zien.

3 In de nasleep van de Stapel-affaire en de algehele onrust in de sociale psychologie die hierdoor ontstond, heeft Kahneman in 2012 ervoor gepleit om een aantal belangrijke *priming*-experimenten nog eens opnieuw onder de loep te nemen, want sommige daarvan leken niet repliceerbaar. Vervolgens heeft een grote groep van sociaal psychologen dertien belangrijke experimenten uit de sociale psychologie opnieuw uitgevoerd. Het bleek dat tien van de dertien experimenten succesvol konden worden gerepliceerd of zelfs sterkere verbanden aantoonden. Kahneman noemt in reactie het replicatie-onderzoek "extremely well done and entirely convincing". Zie: www.nature.com/news/psychologists-strike-a-blow-for-reproducibility-1.14232.

4 Bijvoorbeeld New Economics Foundation (2005).

5 De Europese Commissie heeft bij Microsoft – na boetes, onderhandelingen en rechtszaken – afgedwongen dat de firma de default in besturingsprogramma's opheft waardoor consumenten gemakkelijker kunnen kiezen voor applicaties van andere providers. Sinds 2008 organiseerde de Europese Commissie drie conferenties over gedragseconomie. Intussen wijst de Commissie op het nut van gedragseconomie voor het uitvoeren van *impact assessments* (zie Van Bavel et al. 2013).

6 Het mnemosticon (geheugensteuntje) *Mindspace* staat voor psychologische condities die de effectiviteit van interventies mede bepalen: *Messenger, Incentives, Norms, Defaults, Salience, Priming, Affect, Commitment* en *Ego*.

7 Research voor Beleid (2011) onderzoekt de veronderstellingen achter diverse beleidsvoorstellen en bespreekt de mogelijke onverwachte (en ongewenste) effecten. Het rapport kan als een soort *systematic review* worden opgevat: een aantal veronderstellingen over de samenhang tussen uitkering en re-integratie in het arbeidsproces wordt op basis van verzamelde onderzoeken besproken.

8 Voluit de *Wet aanpassing fiscale behandeling VUT- en prepensioenregelingen en introductie levensloopregeling*.

9 De hooggespannen verwachtingen waren onder meer gebaseerd op diverse onderzoeken naar behoefte om te sparen voor verlof (zie een overzicht in Groot en Korteweg 2005). Dát veel mensen op een of andere manier behoefte hebben aan sparen voor verlof, betekent echter niet dat ze daarvoor een ingewikkeld keuzeproces willen doorlopen. Een 'customer journey onderzoek' dat recentelijk meer gebruikt wordt in voorlichtingskringen had mogelijk de barrières in kaart kunnen brengen die ervaren worden bij het overwegen van deelname in de levensloopregeling. Het had enerzijds het beeld kunnen bijstellen van het aantal personen dat daadwerkelijk van de regeling gebruik had willen maken; en anderzijds suggesties kunnen bieden voor een slimmere vormgeving.

10 Vacature Federale Overheid VS, www.foxnews.com/politics/interactive/2013/07/30/behavioral-insights-team-document/.

11 CBS-*Webmagazine*, 28 januari 2014, www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-3939-wm.htm. Overigens is blijkens de cijfers het aantal mensen met overgewicht de laatste drie jaar gelijk gebleven.

12 Zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/kamerbrief-met-een-reactie-op-pakketadvies-2011.html. In het besluit van de minister speelde ook een financiële overweging een rol. Het CVZ had berekend dat opname van deze interventies in het basispakket de eerste vier jaar leidt tot extra kosten, maar deze geleidelijk afnemen, en na vier jaar omslaan in een batig saldo van ongeveer 50 miljoen euro na tien jaar. De minister spreekt deze berekening niet tegen, maar schrijft dat ze geen geld heeft om de kosten van de eerste vier jaar te dekken, en mede daarom het advies van het CVZ niet overneemt.

13 Een gezonde schoolkantine bestaat volgens het *Handvest Gezonder voedingsaanbod op scholen* voor minimaal 75% uit lekkere en gezonde producten uit de Schijf van Vijf (zoals fruit, broodjes, salades) en maximaal 25% niet-basisvoedingsmiddelen (snoep, snacks). In het handvest zijn overigens geen richtlijnen opgenomen over de wijze waarop deze uitgestald mogen of moeten worden. Dit is wel een belangrijk aspect van de nudge zoals deze door Thaler en Sunstein (2008) is voorgesteld. Zie: http://gezondeschoolkantine.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/de-gezonde-kantine/Documents/Gezonde%20schoolkantine/Netwerken/Handvest%20Gezonder%20voedingsaanbod%20op%20scholen.pdf.

14 Overigens is de effectiviteit van het broken windows beleid wetenschappelijk niet onomstreden. De twijfel betreft vooral het veronderstelde effect op zware criminaliteit. Zie bijvoorbeeld Hartcourt 2009.

15 Er zijn diverse modellen en analysekaders ontwikkeld om meer systematisch gedragsinzichten in beleid te gebruiken. Vaak zijn ze toegespitst op een specifiek beleidsveld. DPC ontwikkelde in 2011 bijvoorbeeld het gespreksmodel 'Campagne Strategie Instrument (CASI)' voor het opsporen van relevante gedragsmechanismen in voorlichtingscampagnes; De Universiteit Maastricht biedt met 'Intervention Mapping' een iteratief stappenplan voor de ontwikkeling van interventies op het terrein van de gezondheidszorg. De Rli presenteerde recent een uitgebreid 'gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid' en een 'gedragstoets'.

2 'WATCHING BEHAVIOR BEFORE WRITING THE RULES'[1]

Hoe ervoor te zorgen dat in de beleidsontwikkeling meer aandacht en ruimte ontstaan voor de bijdrage die de gedragswetenschappen kunnen leveren? De RMO concludeert dat "psychologische kennis nu nog te vaak ad-hoc is georganiseerd bij de overheid. De overheid kan deze kennis structureler organiseren door haar beter institutioneel in te bedden" (2014: 74). Ook de Rli pleit voor een "structurele toepassing van gedragskennis in beleid." Daarom zou een zorgvuldige gedragsanalyse "een vast onderdeel moeten zijn van de voorbereiding van stukken voor de ambtelijke voorportalen, ministeriële commissies en onderraden" (Rli 2014: 55).

Dit hoofdstuk

Er lijkt dus consensus te bestaan over de wenselijkheid van meer aandacht voor het gedragswetenschappelijke perspectief. Minder duidelijk is echter *hoe* dat te organiseren. Zijn vergroten van bewustzijn en scholing voldoende? Of zijn ook institutionele aanpassingen nodig? Zo ja, welke dan? Daarover gaat dit hoofdstuk. Allereerst zullen we ingaan op de belangrijkste buitenlandse initiatieven op dit gebied, en daarna op de vraag wat het nu precies is dat er bij de overheid georganiseerd zou moeten worden. Op basis daarvan werken we toe naar drie mogelijke richtingen voor verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief, namelijk:

- intra-departementaal. Elk departement investeert voor zich in het intern verankeren en toepassen van gedragswetenschappelijke kennis door een voldoende aantal gekwalificeerde gedragsexperts aan te stellen;
- inter-departementaal. De vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) worden aangescherpt zodat zij sterker ertoe aanzetten om de achterliggende beleidstheorie te expliciteren, en/of er wordt een gedragswetenschappelijke eenheid bij de Rijksoverheid ingericht;
- aanpassing proces voor beleidsvorming en wetgeving. In het beleids- en wetgevingsproces worden zodanige *checks and balances* georganiseerd dat de gedragswetenschappelijke voeding en toetsing van beleid min of meer wordt afgedwongen.

Deze drie richtingen vormen als het ware het menu waaruit de overheid kan kiezen. Voor de beste maaltijd verdient het overigens aanbeveling niet te bescheiden te zijn. Juist in combinatie zullen deze drie richtingen waarschijnlijk het meeste effect sorteren.

2.1 BUITENLANDSE ERVARINGEN

We beginnen met ervaringen uit Engeland. Veruit het meest in het oog springende initiatief is het reeds enige malen genoemde *Behavioural Insights Team*.[2] Dit is in 2010 door *Prime Minister* Cameron – die geadviseerd wordt door de Amerikaanse gedragseconoom Richard Thaler – opgericht en ondergebracht in zijn Cabinet Office. De organisatie telt inmiddels zo'n vijftien professionals uit diverse gedragswetenschappen, en wordt ondersteund door een *Advisory Board* van wetenschappers. Het BIT werd aanvankelijk voor twee jaar opgericht, maar deze periode werd verlengd. Sinds 2014 gaat het BIT verder als *Mutual Joint Venture*.

BIT heeft formeel als doel 'mensen te helpen betere keuzes voor zichzelf te maken' én te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie daarvan vaker zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten. Het BIT ontwikkelt in samenwerking met departementen en private partijen concrete interventies en begeleidt de toepassing en evaluatie daarvan. In de rapporten van het BIT wordt weliswaar gerefereerd aan het begrip 'nudging', en de organisatie erkent ook – op haar website – dat zij informeel als de 'nudge unit' bekend staat, maar het begrip behoort niet tot haar jargon. Het BIT ontwikkelt modellen voor algemene toepassing van gedragsinzichten in beleid, waarvan MINDSPACE (2010) afkomstig van de voorloper van BIT het bekendste is. In 2013 is een vereenvoudiging van dat model gepresenteerd: beleid moet voor burgers *Easy, Attractive, Social* en *Timely* (EAST) worden aangeboden.

Het BIT heeft op diverse terreinen successen geboekt en draagt die breed uit. In het voirge hoofdstuk werden reeds projecten van het BIT genoemd met betrekking tot *tax compliance* en het motiveren van werklozen om actiever werk te zoeken. Ook heeft het BIT interessante resultaten behaald op het gebied van woningisolatie en verhogen van het aantal orgaandonoren. De successen van het BIT worden aan diverse factoren toegeschreven.[3] De directeur David Halpern en zijn medewerkers zijn gedragswetenschappers die ervaring hebben opgedaan in de departementen. De *Prime Minister* heeft met de oprichting van de eenheid expliciet zijn steun gegeven. Het BIT is bovendien van start gegaan in een periode waarin er grote behoefte was aan deregulering ('the red tape challenge') en weinig geld beschikbaar was voor (extra) overheidsbeleid. Daarom was goedkope en slimme (bij)sturing waarvoor geen extra regulering nodig is bijzonder welkom. In veel departementen is bovendien de vraag naar *evidence based* beleid sterk toegenomen, en is ook geïnvesteerd in systematische evaluaties. Zo zijn *evaluation boards* ingesteld waarin ook externe wetenschappers deelnemen. Door de samenwerking met wetenschappers van universiteiten kan *up to date* wetenschappelijke kennis worden gebruikt. Van wetenschappers wordt vaak een pro-deo inbreng gevraagd, in ruil voor toegang tot resultaten om over te publiceren. Daardoor kan zoveel mogelijk worden voortgebouwd op bestaande *evidence*. Dat uit zich ook in de aard van de *trials* die worden opgezet. Die bestaan vaak uit meerdere onderdelen waar-

van er altijd wel een paar succes opleveren. Om zich snel te kunnen bewijzen, kosten te besparen en politieke risico's te beperken, richtte het BIT zich aanvankelijk vooral op *quick wins*: projecten waar een duidelijke verandering mogelijk is. Door gebruik te maken van bestaande infrastructuur werd met relatief weinig inspanning en kosten (heel) veel geld bespaard. Omdat het BIT niet direct zelf geïnvolveerd is in het maken van beleid, heeft het relatief veel vrijheid in het zoeken naar beleidsoplossingen gebaseerd op gedragsinzichten.

Overigens waren diverse ministeries al bezig met gedragseconomie *voorafgaand* aan de instelling van het BIT, zoals het *Department for Environment, Food & Rural Affairs* (DEFRA). Inmiddels kennen de meeste departementen eigen teams die zoeken naar mogelijkheden om beleid effectiever te maken met gedragswetenschappelijke kennis en die ook *trials* uitvoeren. Deze hebben betrekking op diverse onderwerpen, variërend van consumentenbescherming (eenvoudigere tarieven van energieleveranciers) tot het terugdringen van antibioticagebruik (door artsen te confronteren met voorschrijfgedrag van zichzelf en anderen).

Een tweede bron van inspiratie zijn de Verenigde Staten. Van 2009 tot 2012 was Cass Sunstein daar hoofd van de *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). Dat bureau is belast met de *oversight* van alle overheidsregulering en geeft al dan niet goedkeuring aan die regels. Onder Sunsteins bewind heeft de OIRA getracht de gedragswetenschappelijke inzichten te vertalen in eenvoudiger en effectiever regelgeving. Voorts tekende in 2012 president Obama *Executive order 13563* waarin overheidsinstanties wordt voorgeschreven dat "each agency shall identify and consider regulatory approaches that reduce the burdens and maintain flexibility and freedom of choice for the public. These approaches include warnings, appropriate default rules, and disclosure requirements as well as provision of information to the public that is clear and intelligible" (EO 13563 section 4). Tevens wordt aan overheidsinstellingen de opdracht gegeven tot periodieke "retrospective analysis of rules that may be outmoded, ineffective, insufficient, or excessively burdensome, and to modify, streamline, expand, or repeal them in accordance with what has been learned" (EO 13563 section 6). De OIRA hanteert dus een andere werkwijze dan het BIT door systematisch bestaande regelgeving door te lichten. Overigens bleek in de zomer van 2013 dat de Amerikaanse regering alsnog een *Behavioural Insights Team* wil instellen. Onder expliciete verwijzing naar het Engelse voorbeeld spreekt de regering van "a new team that will help build federal capacity to experiment with these approaches, and to scale behavioural interventions that have been rigorously evaluated, using, where possible, randomized controlled trials."[4] Recent is dat team daadwerkelijk van start gegaan. Het staat onder leiding van de sociaal wetenschapper Maya Shankar, die is gestationeerd bij het *Office of Science and Technology Policy* van het Witte Huis.

Concluderend, in Engeland en de Verenigde Staten gaat men verder dan alleen bewustwording en scholing. In Engeland is een speciaal *Behavioural Insights Team* in het leven geroepen, dat duidelijk successen boekt. De VS kennen een toetsende instantie en inmiddels ook een BIT. Andere landen lijken te volgen. Zo overweegt de federale regering in Duitsland ook een dergelijk team in te richten.[5]

2.2 VEREISTEN

Moet de Nederlandse overheid deze buitenlandse voorbeelden volgen en eveneens een gedragseenheid oprichten? Dit is inderdaad een serieuze optie. We willen echter ervoor waarschuwen niet klakkeloos buitenlandse voorbeelden over te nemen. Het openbaar bestuur in de VS en het VK is wezenlijk anders georganiseerd dan het Nederlandse, dus wat daar werkt, hoeft niet noodzakelijkerwijs ook hier te werken. Daarom is het verstandig, voordat we overgaan tot mogelijke institutionele oplossingen, eerst dieper in te gaan op de vraag *wat er nu exact moet worden georganiseerd* om te bevorderen dat beleid wordt gevormd dat vanuit gedragswetenschappelijk perspectief bezien kansrijk is. Daarover gaat deze paragraaf.

Wat allereerst georganiseerd dient te worden, is kritische reflectie op de aard van het beleidsprobleem in kwestie en op mogelijke oplossingen. Daarbij zouden de volgende drie vragen centraal moeten staan.

1. Analyse: in hoeverre en op welke wijze wordt het probleem in kwestie veroorzaakt door het keuzegedrag van (doelgroepen van) burgers, en wat zijn hierbij relevante drijfveren, motieven en omgevingsinvloeden?
2. Aanpak: welke (gedrags)mechanismen worden door het beleid of de beleidsinterventie in werking gezet zodat het geformuleerde doel in de praktijk zal worden bereikt (bij onderscheiden doelgroepen)?
3. Bewijsvoering: hoe en waaruit weten we dat?

Deze vragen dwingen in feite de rol van gedragsmotieven, omgevingsinvloeden en gedragsmechanismen in ogenschouw te nemen. Het zijn deze vragen die gedurende het gehele beleidsproces steeds weer moeten worden opgeworpen, vanaf de eerste beleidsintuïties tot aan de finale parlementaire behandeling, en met een zekere volhardendheid moeten worden herhaald zolang ze nog onvoldoende zijn beantwoord. Vergeleken met deze vragen zijn de vragen in het Integraal Afwegingskader (IAK) die bij het maken van beleid en wetgeving moeten worden doorlopen, erg algemeen. Vraag 3 luidt "Wat is het probleem?" en vraag 6 luidt "Wat is het beste instrument?" Uiteraard bieden deze IAK-vragen het voordeel dat ze kort en bondig zijn, maar dat gaat wel ten koste van hun 'sturend' potentieel. Ze dwingen beleidsmakers geenszins zich rekenschap te geven van de relevante gedragswetenschappelijke kennis of overwegingen (zie Jonkers 2013).

Een volgende vereiste is tegenspraak. Het is onverstandig de kritische reflectie op de aard van het probleem en mogelijke oplossingen geheel over te laten aan de verantwoordelijke beleidsmakers en hun medestanders. Zoals de gedragswetenschappen ons duidelijk maken, is iedereen vatbaar voor de *confirmation bias*, dus ook beleidsmakers. Daardoor zullen zij vooral oog hebben voor feiten en overwegingen die hun ideeën en opvattingen ondersteunen. Als hun interactie zich beperkt tot gelijkgezinden, is er bovendien een reële kans op *groupthink*. Van Gestel meent dan ook dat wetgevers op zoek moeten gaan naar tegendenkers en niet blind moeten vertrouwen op eigen praktijkervaring. Zij moeten "scepsis toelaten en op zoek gaan naar tegenbewijs, en […] vooral ook openstaan voor kritiek." (2011:17). Het is dus belangrijk om 'vreemde ogen' te organiseren.

Tegelijk werkt tegenspraak het beste als dat gepaard gaat met meedenken. Wie alleen maar lastige vragen stelt en geen oplossingen biedt wordt al snel genegeerd. Natuurlijk is het niet altijd eenvoudig oplossingen te bieden. Soms zijn die er gewoon niet. In zo'n geval kan men hooguit adviseren dat het beter is niets te doen dan het verkeerde te doen. Vaak is het echter wel degelijk mogelijk een handelingsperspectief te bieden. Het Engelse BIT dankt haar succes deels aan haar vermogen onverwachte, creatieve en nieuwe alternatieven te bedenken, en zonodig ook het onderzoek uit te voeren dat nodig is om de meest werkzame varianten te selecteren. Op zo'n moment worden 'vreemde ogen' ook een 'frisse blik'. Uiteraard lukt meedenken beter naarmate de betrokken gedragsexperts meer ervaring hebben op hun vakgebied, beter weten wat elders succesvol was, een groter netwerk hebben van tweedelijns-deskundigen die zij kunnen raadplegen, enzovoort.

Dit leidt tot een volgende vereiste: er dienen voldoende gedragswetenschappelijke kennis en massa binnen de overheid aanwezig te zijn, zowel kwantitatief als kwalitatief. Wat mag gelden als 'voldoende' is niet exact bepaald. Het is echter duidelijk dat de huidige situatie bij de Nederlandse departementen, waar slechts een enkele ambtenaar per departement de rol van gedragswetenschappelijke tegen- en meedenker moet vervullen, nogal bleek afsteekt bij de Engelse situatie, waar alleen al het BIT ruim vijftien professionals telt, en eveneens nogal bleek afsteekt bij de juridische en economisch-financiële disciplines, die in Nederland doorgaans complete eigen directies kennen. Het gaat ook echt om een aparte professie die de nodige opleiding en ervaring vereist. Net zo min als een sociaal psycholoog door enkel het lezen van een handboek economie of recht meteen gekwalificeerd is tot economisch of juridisch advies op hoog niveau, geldt het omgekeerde. Voor een succesvolle bijdrage aan de beleidsvorming moet men niet alleen beschikken over *textbook-knowledge*, maar ook over de professionele ervaring en intuïtie die doorgaans pas komen na meerjarige beroepsuitoefening.

Moet de overheid deze expertise zélf in huis hebben, of kan zij ermee volstaan deze op projectbasis in te huren? Er zijn twee argumenten om te voorzien in – op zijn minst – een eigen basiscapaciteit. Ten eerste gaat daardoor de opgedane kennis niet aan het eind van het project verloren, en kan een op het departementale terrein toegesneden kennisreservoir worden opgebouwd. Ten tweede zullen gedragswetenschappers vaak hun belangrijkste bijdrage kunnen leveren in het *vroege* beleidsproces, op het moment dat beleidsmakers zich mogelijk *nog niet of nauwelijks bewust zijn* van de gedragsmatige aspecten van het probleem, en zich dus nog geen duidelijke uitbestedingsvraag heeft gevormd. Een groot voordeel van *in house* gedragsexperts is dat zij vanaf het prille begin kunnen aanschuiven, meedenken en tegendenken, en niet pas in beeld komen nadat de richtinggevende beleidsbesluiten al zijn genomen. "The earlier in the policy-making process behavioural science is incorporated the more effective its contribution is likely to be," aldus Van Bavel et al. in een publicatie van de Europese Commissie (2013: 10).

Tot slot is een vereiste dat er voldoende tijd en ruimte zijn voor leren en experimenteren. De scherpe vragen die hierboven werden genoemd, zijn makkelijker gesteld dan beantwoord. Positief daaraan is dat meteen ook duidelijk wordt dat doorgaans geen kant en klare antwoorden voorhanden zijn. Bovendien is één van de lessen van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis dat wat in de ene situatie werkt, niet per se in een andere context hoeft te werken, juist *omdat* het keuzegedrag van mensen zozeer onderhevig kan zijn aan omgevingsinvloeden. De bijdrage van gedragsexperts aan de beleidsvorming zal in eerste instantie dan ook geregeld bestaan uit het benoemen van onzekerheden, zodat deze geadresseerd kunnen worden. Vaak zal dit vereisen dat reeds in een vroeg stadium van de beleidsanalyse en –vorming onderzoek wordt gedaan naar de specifieke gedragsmotieven van de beleidsdoelgroep en het relevante krachtenveld in haar omgeving. In een volgend stadium kunnen dan verschillende sturingsmiddelen en arrangementen worden verkend, bijvoorbeeld in gecontroleerde experimenten, teneinde de meest werkzame te identificeren. Meer ruimte voor leren en experimenteren biedt bovendien de mogelijkheid om geleidelijk een *body of knowledge* te ontwikkelen waarop anderen bij volgende beleidsopgaven weer kunnen voortbouwen.

2.3 EEN STRUCTURELE INBEDDING VAN (GEDRAGS)WETENSCHAPPEN

Nu zijn dit mooie woorden. Veel beleidsmakers zullen het onmiddellijk eens zijn met het belang van het formuleren van een goede beleidstheorie, het stellen van scherpe vragen en organiseren van tegenspraak, het nut van experimenten, et cetera. Tegelijk weten zij echter dat in de praktijk deze 'koninklijke weg' voor beleidsvorming vaak niet kan worden bewandeld. Sterker, de praktijk is uitermate weerbarstig. De wens om in de beleidsvorming meer rekening te houden met

wetenschappelijke inzichten wordt al vele decennia geuit, en er zijn reeds vele pogingen gedaan wetenschap en beleid beter met elkaar te verbinden, zoals het instellen van kennisdirecties. Desondanks blijft de verhouding tussen beide moeizaam. Bij politiek belangrijke onderwerpen is het allesbehalve uitzonderlijk dat *als* (gedrags)wetenschappelijke kennis er al aan te pas komt, dat pas gebeurt in een stadium dat de koers reeds is bepaald, en er weinig meer aan het beleid kan worden veranderd. Twee factoren lijken hierbij een belangrijke rol te spelen. Ten eerste werken beleidsmakers vaak onder hoge tijdsdruk. Daardoor hebben zij niet altijd geduld voor lang debatteren, nader onderzoek of experimenten. Ze willen snel knopen doorhakken, bijvoorbeeld omdat men 'daadkracht' wil tonen of de financiële consequenties reeds zijn ingeboekt. Ten tweede is mogelijk dat het politiek niet opportuun (of zelfs riskant!) is al te diep in te gaan op de vraag of er werkelijk zoveel *evidence* beschikbaar is voor de geprefereerde beleidsoplossing, bijvoorbeeld omdat de betreffende maatregel reeds in het regeerakkoord is afgesproken. De gedragsexpert die dan aankomt met data waaruit blijkt dat het allemaal zo simpel niet ligt, is – politiek gezien – een ongewenste stoorzender.

De cruciale vraag is derhalve hoe ervoor te zorgen dat *óók in zulke situaties* wordt gekozen voor een beleidsaanpak die valide is – niet alleen economisch of juridisch, maar ook gedragswetenschappelijk – en voortijdig *jumping to solutions* wordt voorkomen. Daarvoor zijn alleen goede voornemens, scholing en het aanstellen van gedragswetenschappers niet genoeg. Als politiek en samenleving willen dat *ook in dergelijke gevallen* voldoende aandacht voor het gedragswetenschappelijke perspectief min of meer gegarandeerd is, zullen de procedures voor beleidsvorming en wetgeving moeten worden aangepast. Die zullen beleidsmakers welhaast moeten *dwingen* zich serieus rekenschap te geven van de relevante kennis. Hoe kan dat worden georganiseerd?

In deze paragraaf schetsen we enkele mogelijkheden daartoe. Als vertrekpunt kiezen we een recent OECD-rapport over de vraag hoe de overheid systematisch de kwaliteit van beleid en wetgeving kan vergroten (namelijk haar *Recommendation of the council on regulatory policy and governance* uit 2012). Dit zijn de eerste vier aanbevelingen uit dat rapport:

– "Commit at the highest political level to an explicit whole-of-government policy for regulatory quality. The policy should have clear objectives and frameworks for implementation to ensure that, if regulation is used, the economic, social and environmental benefits justify the costs, the distributional effects are considered and the net benefits are maximised."
– "Adhere to principles of open government, including transparency and participation in the regulatory process to ensure that regulation serves the public interest and is informed by the legitimate needs of those interested in and affected by regulation. This includes providing meaningful opportunities (including online) for the public to contribute to the process of preparing draft

regulatory proposals and to the quality of the supporting analysis. Governments should ensure that regulations are comprehensible and clear and that parties can easily understand their rights and obligations."
– "Establish mechanisms and institutions to actively provide oversight of regulatory policy procedures and goals, support and implement regulatory policy, and thereby foster regulatory quality."
– "Integrate Regulatory Impact Assessment (RIA) into the early stages of the policy process for the formulation of new regulatory proposals. Clearly identify policy goals, and evaluate if regulation is necessary and how it can be most effective and efficient in achieving those goals. Consider means other than regulation and identify the tradeoffs of the different approaches analysed to identify the best approach."

In deze aanbevelingen zijn drie elementen herkenbaar die vaak worden genoemd in de literatuur over de kwaliteit van beleidsvorming en wetgeving, namelijk ex ante evaluatie, *regulatory oversight bodies* en transparantie.[6] Hieronder gaan we op elk van deze drie in. We concentreren ons daarbij op de rol die zij kunnen spelen in een steviger verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief, maar het is belangrijk op te merken dat de winst die hier valt te behalen verder gaat. Mits goed uitgevoerd kan de inzet van deze drie middelen leiden tot een *algemene verhoging* van de kwaliteit van beleid en wetgeving, niet alleen naar gedragswetenschappelijke maatstaven, maar ook naar juridische, economische, milieutechnische en zelfs democratische maatstaven. De meeste literatuur waarop deze paragraaf is gebaseerd, is dan ook afkomstig uit het meer algemene debat over de kwaliteit van beleidsvorming en wetgeving.

Ex ante evaluatie

Een eerste instrument om beleidsmakers te prikkelen zich meer rekenschap te geven van de (gedrags)wetenschappelijke basis voor hun beleid is ex ante evaluatie. Dat gebeurt het meest direct bij een vorm van ex ante evaluatie die ook wel planevaluatie wordt genoemd. Het doel van planevaluatie is om de beleidstheorie achter het voorgenomen beleid te (re)construeren, en de veronderstellingen die daarin centraal staan te onderzoeken op empirische validiteit. Beleid dat ten onrechte uitgaat van de mens als *homo economicus*, zal bij een planevaluatie waarschijnlijk door de mand vallen. Een meer indirecte vorm van ex ante evaluatie om beleidsmakers ertoe te prikkelen zich meer rekenschap te geven van de (gedrags)wetenschappelijke basis voor hun beleid is *regulatory impact assessment* (RIA, ook wel integrale *impact assessment* genoemd). Het doel van een dergelijke *assessment* is een onderbouwde inschatting te maken van de economische, milieutechnische en sociale effecten van het voorgenomen beleid (en eventuele alternatieven daarvoor). Een dergelijke inschatting dwingt min of meer om de gedragswetenschappelijke basis van het voorgenomen beleid te expliciteren en valideren. Kortom, beide vor-

men van ex ante evaluatie zetten aan tot de vroegtijdige (gedragswetenschappelijke) reflectie die, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf, allereerst georganiseerd dient te worden.

Hoe doet Nederland het op het gebied van ex ante evaluatie? Dat houdt niet over. Het aantal planevaluaties dat in Nederland wordt verricht is minimaal. Het aantal ex ante evaluaties waarin op één of andere wijze wordt nagegaan wat de kansen zijn dat het betreffende beleid zijn doel realiseert, is weliswaar groter, maar nog altijd veel kleiner dan het aantal ex post evaluaties.[7] De OECD noemt de Nederlandse praktijk van effectinschatting "unsatisfactory, weak and ineffective" (2010: 19) en stelt dat ons land "should develop a new strategy, structures and processes for the ex ante impact assessment of new regulations" (2010: 28).[8] Wél kent ons land het Integraal Afwegingskader (IAK). Dit is wel voorgesteld als 'de Nederlandse RIA' maar verschilt daarvan toch op belangrijke punten (Meuwese 2012). Beleidsmakers die het IAK kennen en ermee werken, ervaren het ook nogal eens als verplichting waaraan nog even voldaan moet worden nádat de belangrijkste beleidsbelissingen reeds zijn genomen.

Concluderend, een eerste optie voor het institutioneel bevorderen van (gedrags)wetenschappelijke inbreng, reflectie en tegenspraak, is om planevaluatie verplicht te stellen – misschien niet generiek, maar in ieder geval bij de grotere dossiers. *Cruciaal* is dat daarbij niet alleen wordt gekeken naar de juridische of economische aspecten van beleid, maar ook wordt onderzocht welke veronderstellingen aan het beleid ten grondslag liggen met betrekking tot de motieven en factoren die het gedrag in kwestie bepalen, en welke empirische steun voor deze veronderstellingen bestaat. Een stap verder is om (bij grotere dossiers) te verplichten tot integrale *impact assessments*. In de meest vergaande variant daarvan kan men verplicht stellen in die *assessments* ook beleidsalternatieven en de nuloptie te onderzoeken.

Een oversight body

Een tweede instrument om beleidsmakers ertoe te prikkelen zich meer rekenschap te geven van (gedrags)wetenschappelijke kennis is de instelling van een onafhankelijke *oversight body* zoals dat door de OECD wordt bepleit. Van een dergelijk lichaam kan een aanzienlijke disciplinerende werking uitgaan, zeker als haar oordelen openbaar worden gemaakt, en zij eventueel zelfs beleidsplannen kan terugzenden die zij onvoldoende onderbouwd vindt.

Nu kent ons land in principe al dergelijke onafhankelijke *oversight bodies*, en wel in de vorm van de Raad van State en het parlement. Het probleem is echter dat zij pas laat in het beleidsproces zitten. Van Gestel: "Kritische vragen met betrekking tot nut en noodzaak van wetgeving komen vaak pas laat in het wetgevingsproces naar voren, wanneer de besluitvorming in de ministerraad reeds is afgerond en het politieke *point of no return* feitelijk al is gepasseerd. Daarbij geldt dat bijvoorbeeld de

Raad van State en de Eerste Kamer weinig geschikte middelen hebben om een fundamentele heroverweging op dit punt bij te stellen" (2011: 16). Er bestaat wel een ambtelijke toetsingsinstantie die eerder in het beleidsproces zit, namelijk de afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid (WKb). Deze kijkt echter vooral naar de juridische aspecten van voorgenomen beleid en minder naar de gedragswetenschappelijke. Tot slot kent ons land ook de mogelijkheid van internetconsultatie over wetgeving-in-wording. Het wordt echter aan departementen overgelaten of zij hiervan gebruik wensen te maken of niet. Bovendien is een risico dat de respons beperkt blijft tot een niet-representatieve groep van betrekkelijk goed ingevoerde belanghebbenden en wetenschappers zich niet geroepen voelen te reageren.

Kortom, een tweede optie voor het institutioneel bevorderen van (gedrags)wetenschappelijke inbreng en tegenspraak, is de inrichting van een onafhankelijke *oversight body* die vroeg in het beleidsproces zit. Een dergelijke instantie moet dan natuurlijk niet alleen beschikken over juridische, economische of milieutechnische expertise, maar ook over gedragswetenschappelijke expertise, zodat zij in haar oordeel kan meewegen in hoeverre een beleidsvoorstel is gebaseerd op empirisch juiste veronderstellingen over de motieven en factoren die van invloed zijn op het gedrag in kwestie. De positie van deze *oversight body* kan men meer of minder zwaar maken. Een lichte variant is om de oordelen van dit orgaan niet openbaar te maken en te beschouwen als documenten voor 'intern beraad'. In een zwaardere variant kan men besluiten dat een dergelijk orgaan haar oordelen wél openbaar moet maken (net als bij de Europese *Impact Assessment Board*). In de zwaarste variant kan men haar zelfs een formeel terugzendrecht geven.

Transparantie

Een derde instrument om beleidsmakers ertoe te prikkelen zich meer rekenschap te geven van (gedrags)wetenschappelijke kennis, is het licht der openbaarheid. Als de buitenwereld kan meekijken welke beleidsopties op grond van welke argumenten en welke bewijsvoering worden overwogen, kan iedereen tijdig zijn (empirische) kritiek daarop geven. Van openbaarheid kan daarom ook een preventieve en reinigende werking uitgaan (de *shadow of transparancy*). Het wordt immers voor iedereen zichtbaar als beleidsmakers zich niets gelegen laten liggen aan de (gedragswetenschappelijke) empirie. Zeker zo belangrijk is echter dat door grotere transparantie de buitenwereld ook meer gelegenheid heeft om lokale kennis of nieuwe ideeën in te brengen. In het veld aanwezige expertise kan op die manier worden ingezet ten bate van de beleidsvorming.

In Nederland heeft het proces van beleidsvorming nog niet de hoogste graad van transparantie bereikt. Wat in de vroege beleidsvorming gebeurt, is niet altijd zichtbaar voor de buitenwereld. Beleidsstukken voor 'intern beraad' met daarin 'persoonlijke beleidsopvattingen' hoeven volgens de Wet openbaarheid van bestuur niet openbaar te worden gemaakt. Wel worden beleidsvoorstellen de laatste jaren

vaker voor internetconsultatie aangeboden. Het voornemen van het kabinet is om daarbij "waar mogelijk" inzage te geven in de antwoorden op de hoofdvragen van het IAK en de beschikbare effecttoetsen te publiceren "voor zover deze op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, nu ook al op verzoek openbaar gemaakt kunnen worden." Ook de adviezen van de afdeling Wkb zijn niet openbaar, en evenmin de besprekingen in de voorportalen van de ministerraad of in de ministerraad zelf. Adviezen van de Raad van State zijn pas openbaar nadat deze naar het parlement zijn gestuurd. Al met al is in Nederland weinig transparant wat in de vorming en bepaling van beleid nu precies de rol is van *evidence* in het algemeen en van gedragswetenschappelijke kennis in het bijzonder.

Een derde optie voor het institutioneel bevorderen van de (gedrags)wetenschappelijke inbreng, tegenspraak en meedenken, is dus om de transparantie van het beleidsvormingsproces te vergroten, met name in de vroege fase. In dit verband valt ook te overwegen om te experimenteren met *green papers* en *white papers* die algemeen beschikbaar zijn en zodanig opgesteld dat niet-ingewijden ze kunnen begrijpen.

Barrières

De huidige institutionele en procedurele garanties voor een gezonde 'tucht van de gedragswetenschappelijke empirie' zijn in Nederland dus vrij zwak, althans, vergeleken met het ideaalbeeld van de OECD. De vraag is *waarom* die situatie zo is. De WRR is bepaald niet de eerste die dit constateert. Zowel de Sociaal Economische Raad als Actal hebben reeds eerder geadviseerd om een EC-achtige systematiek voor RIA op te starten, maar dat heeft het kabinet niet gedaan. Zijn er wellicht ook risico's of nadelen verbonden aan het versterken van die tucht? Ja, in principe wel.

Ten eerste is het risico dat het pacificerend vermogen van de democratie wordt geschaad. De Nederlandse democratie is gebouwd volgens het consensusmodel (Lijphart 1999), dat in de eerste plaats beleid vereist en produceert dat door voldoende partijen wordt gedragen, niet noodzakelijkerwijs beleid dat uiteindelijk ook de maatschappelijke effecten zal realiseren waarvoor het bedoeld is. Sterker nog, wie in het proces van beleidsvorming aankomt met (gedrags)wetenschappelijke gegevens waaruit blijkt dat de achterliggende beleidstheorie niet deugt of het verwachte maatschappelijke effect zal tegenvallen, is in potentie een spelbederver die een moeizaam bereikte consensus in gevaar kan brengen. Het gaat hier dus om een afweging tussen korte termijn politiek succes versus langere termijn maatschappelijk succes.

Ten tweede is er het risico van bureaucratie, afvinkgedrag en vertraging. De kans bestaat dat een RIA-verplichting ontaardt in inhoudsloos afvinken zoals dat ook wel bij verplichte wetgevingstoetsen waarneembaar is. Sommige ambtenaren kijken nu ook al zo tegen het IAK aan. Bovendien, op het eerste gezicht moet een der-

gelijke verzwaring van het beleidsvormings- en wetgevingsproces welhaast leiden tot langere trajecten. Edoch, anders dan bij het eerste risico, waar het echt om een *trade-off* tussen verschillende belangen en rationaliteiten gaat, valt hier waarschijnlijk wel één en ander tegen te doen. Zo zijn er goede handleidingen beschikbaar voor hoe men een RIA zo kan inrichten dat het risico op lege bureaucratie zo gering mogelijk is. Het gevaar schuilt hem niet per se in het middel als zodanig, maar veeleer in een halfslachtige aanpak. Bovendien kan het gevaar van plichtmatig afvinken worden beperkt door het genoemde *oversight body*. Als daarin daadwerkelijk substantiële gedragswetenschappelijke kennis aanwezig is, kan dit lichaam goed beoordelen of de ex ante evaluatie serieus is verricht of dat de betreffende beleidsmakers hun huiswerk over moeten doen. Het risico van afvinkgedrag wordt uiteindelijk bepaald door de inschatting van beleidsmakers hoe groot de kans is dat 'zij daar mee wegkomen'. Die kans is groter als de beoordeling door de *oversight body* niet openbaar wordt gemaakt en de beoordelaars geneigd zijn tot non-interventiegedrag en politieke calculatie. Om afvinken tegen te gaan, is het beter als de beoordelaars zich kunnen permitteren enige afstand in te nemen tot de (bureau)politiek van alledag, en hun oordeel openbaar wordt gemaakt. Tot slot het risico dat het wetgevingsproces langer gaat duren. Dat is inderdaad niet uitgesloten, maar zeker is het allerminst. Het ligt er maar aan tegen welk alternatief je het afzet. Het is de vraag of de huidige processen voor consultatie zoveel vlotter verlopen. In ieder geval kunnen haastwerk en al te grote daadkracht in de beleidsvormende fase leiden tot ellende in de uitvoeringsfase die zóveel overleg en bijstelling nodig maken, dat zij de overheid en samenleving per saldo veel meer geld en energie kosten.

2.4 DRIE HOOFDRICHTINGEN

Hoe nu concreet ervoor te zorgen dat in de beleidsontwikkeling meer aandacht en ruimte ontstaat voor de bijdrage die de gedragswetenschappen kunnen leveren? Tegen de achtergrond van het voorgaande, schetsen we drie mogelijke hoofdrichtingen die op verschillende manieren de vereisten uit paragraaf 2.2 adresseren. Deze drie variëren in 'zwaarte' maar sluiten elkaar niet uit.

Richting 1: intra-departementale aanpak

De eerste aanpak is om de *huidige institutionele inrichting* van de Rijksoverheid en de relatieve *departementale autonomie* ongemoeid te laten, maar *daarbinnen* de krachten te versterken die kunnen bijdragen aan een sterkere positie van het gedragswetenschappelijke perspectief. Zo kan men beleidsmakers scholen in de nieuwe kennis, en binnen departementen experts aanstellen die tot taak krijgen gedragswetenschappelijke inbreng en tegenspraak te leveren, die nieuwe ideeën en alternatieven kunnen aandragen, kunnen helpen experimenten uit te voeren, et cetera. Zoals eerder gezegd is het aan te bevelen daarbij verder te gaan dan het aanstellen van eenlingen, en een zekere kritische massa van gedragswetenschappelijk

opgeleide medewerkers te organiseren. Ministeries hebben vele specialisten in vaste dienst voor juridische of financieel-economische aangelegenheden, en huren die niet uitsluitend op ad hoc basis in. Als het gaat om het gedragswetenschappelijke perspectief, zou hetzelfde moeten gelden.

Het voordeel van deze aanpak is dat zij relatief snel kan worden gerealiseerd. Bovendien kan zo elk ministerie de vormgeving kiezen die het beste aansluit op de karakteristieken van zijn beleidsterrein. Het nadeel is dat de gedragswetenschappelijke voeding en tegenspraak mogelijk beperkt blijven tot die vanuit bronnen binnen het departement. De frisse c.q. corrigerende blik van buiten wordt dan gemist. Ook is deze aanpak nogal vrijblijvend. De kans is reëel dat als de politieke druk en tijdsdruk toenemen, er weinig terecht komt van alle goede voornemens, en richtinggevende beleidsbesluiten als vanouds worden genomen zonder wezenlijke inbreng van de nieuw aangestelde experts.

Richting 2: inter-departementale aanpak

De tweede aanpak is het *rijksbreed organiseren van grotere aandacht voor gedragswetenschappelijke inbreng en vragen*. Een logisch aangrijpingspunt is het IAK. De IAK-vragen kunnen zodanig worden aangescherpt dat zij beleidsmakers meer dwingen zich rekenschap te geven van kennis van de relevante motieven, omgevingsinvloeden en gedragsmechanismen (zie ook het analysekader van de Rli). Bovendien maken scherpere vragen het voor anderen makkelijker de gedragswetenschappelijke kwaliteit van beleidsvoorstellen te beoordelen, en kunnen de vragen het parlement helpen zijn controlerende rol te vervullen. Kamerleden kunnen deze vragen in hoorzittingen, overleggen en Kamervragen zonodig bij herhaling stellen.

Voorts kan een – eventueel tijdelijk – BIT naar Engels model worden opgericht, van voldoende omvang en bemenst door gedragswetenschappers met ruime onderzoeks- en beleidservaring. Deze eenheid kan de departementen ondersteunen bij de beleidsanalyse, stimuleren bij het genereren van ideeën voor alternatieve interventies en helpen bij het verrichten van onderzoek. Deze eenheid kan ook fungeren als kennisinstelling die is te raadplegen over bestaand wetenschappelijk (beleids)onderzoek en *systematic reviews* zoals die van de *Campbell Collaboration*, en ook weer nieuwe kennis verzamelt. Eventueel kan zij daartoe ook een eigen onderzoekstaak krijgen. Overigens hoeft dit Nederlandse BIT niet per se een geheel nieuwe instelling te zijn. De functie kan ook worden ondergebracht bij een reeds bestaand overheidsonderdeel en/of de vorm krijgen van een samenwerkingsverband waaraan diverse partijen uit de overheid gespecialiseerd personeel en kennis leveren.

Het voordeel van deze aanpak is dat de kwaliteit van de beleidsvorming hierdoor minder exclusief afhankelijk is van de individuele departementen. Door de aanscherping van de IAK-vragen is er in potentie een grotere externe druk om daadwerkelijk serieus de gedragswetenschappelijke gronden voor beleid te onderzoeken en te toetsen. Een Nederlands BIT kan bovendien bijdragen aan een goede diffusie van inzichten en *best practices* en biedt schaalgrootte-voordelen. Een nadeel is echter dat ook een aangescherpt IAK op de momenten dat het er werkelijk op aankomt te vrijblijvend kan blijken. Een nadeel van een BIT op afstand van de departementen is dat het onbedoeld kan gaan fungeren als excuus om geen gedragswetenschappelijke expertise binnen de departementen zelf te organiseren.

Richting 3: aanscherpen beleids- en wetgevingsproces

Een derde aanpak is om de huidige inrichting van de procedures voor beleidsvorming en wetgeving aan te passen, en daarin zodanige *checks and balances* aan te brengen dat beleidsmakers min of meer worden gedwongen serieus aandacht te schenken aan het gedragswetenschappelijke perspectief. Hierboven zijn drie OECD-ingrediënten voor deze aanpak genoemd: verplichten van planevaluatie en/of *impact assessment* (eventueel alleen bij grote dossiers), instellen van een *oversight body* en vergroten van de transparantie. Uiteraard moeten de verplichting tot ex ante evaluatie en de inrichting van een *oversight body* wel zodanig zijn dat hierin het gedragswetenschappelijke perspectief goed is vertegenwoordigd.

Voor alle volledigheid merken we nogmaals op dat deze derde richting gaat over veel meer dan alleen gedragswetenschap. Mits goed uitgevoerd kan het leiden tot een *algemene verhoging* van de kwaliteit van beleid en wetgeving, niet alleen naar gedragswetenschappelijke maatstaven, maar ook naar juridische, economische, milieutechnische en zelfs democratische maatstaven. Belangrijk is dat de drie ingrediënten binnen deze richting in principe een 'totaalpakket' vormen. In theorie is het denkbaar om slechts één of twee ingrediënten in te voeren, maar hieraan zijn risico's verbonden. Als alleen de verplichte ex ante evaluatie maar niet de toetsing door een *oversight body* wordt overgenomen, en ook niets wordt gedaan aan de relatieve intransparantie van het Nederlandse beleidsvormingsproces, kan deze ex ante evaluatie vervallen tot een extra verplichting die enkel naar de letter en niet naar de geest wordt uitgevoerd.

Een voordeel van de derde richting is dat zij relatief sterke garanties biedt op een reële (gedrags)wetenschappelijke inbreng en tegenspraak. Deze worden in feite in het systeem ingebakken. Hier staat tegenover dat de ruimte voor pacificatie kan afnemen. Het gaat hier dus om een afweging tussen korte termijn politiek succes versus langere termijn maatschappelijk succes. Ook kan een halfslachtige aanpak leiden tot loze bureaucratie, en is niet zonder meer uitgesloten dat het beleid- en wetgevingsproces in bepaalde gevallen meer tijd gaat kosten. Indachtig de lijn van dit advies, zouden wij afraden deze vernieuwing meteen generiek en overheids-

breed in te voeren. Het lijkt verstandig kleinschalig te beginnen met enkele pilots, wellicht gevoed door buitenlandse ervaringen, en die te laten begeleiden door goed onderzoek om te kijken of deze aanpak ook echt leidt tot het beoogde resultaat.

2.5 TOT SLOT: MEER KANS OP SUCCES

De vorige paragraaf gaf een menu van richtingen waaruit kan worden gekozen. Het is aan de politiek om te bepalen welke de voorkeur verdient. Aan het slot van dit hoofdstuk geven we wel twee algemene overwegingen mee.

Ten eerste, de beste kansen op succesvolle verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief ontstaan als ervoor wordt gekozen om (de kernelementen van) alle drie richtingen *tegelijk* in te voeren. Gedragsdeskundigen binnen departementen kunnen hun taak beter vervullen als zij zich geruggensteund weten door faciliteiten voor kennisopbouw en onderzoek, al dan niet in de vorm van een BIT, en door bindende voorschriften die een zekere noodzaak geven aan hun betrokkenheid. Omgekeerd is het veel makkelijker om zonder vertraging te voldoen aan de procedures van de derde richting als beleidsmakers reeds in de vroege beleidsontwikkeling goede toegang hebben tot de beschikbare gedragswetenschappelijke kennis en hulp. Voor deze drie hoofdrichtingen geldt dus: het geheel is meer dan de som der delen.

Op de achtergrond speelt de algemene vraag hoe men het beste een verandering kan realiseren. Is een institutionele oplossing (een nieuwe regel, een nieuwe instelling) wel de beste aanpak? Een reëel risico hiervan is dat wanneer beleidsmakers niet zelf de intrinsieke wens hebben anders te gaan werken, zij de nieuwe of aangescherpte regels al snel kunnen beschouwen als slechts een extra horde die moet worden genomen op de weg naar het *Staatsblad*, en zij al snel door hebben hoe ze deze strategisch kunnen bespelen of ontwijken. Daarom is het volgens de critici van institutionele oplossingen veel beter de beleidsmakers zélf te veranderen. Beleidsmakers moeten beter worden geschoold, ze moeten durven tegenspreken en hun superieuren moeten durven openstaan voor tegenspraak. Het is allereerst de cultuur die anders moet. Deze reactie hebben we ook vernomen bij de voorbereiding van dit rapport. Vaak schuilt hierin veel waarheid. Het punt is alleen dat het omgekeerde óók waar is. Zolang de institutionele prikkels en regels haaks staan op het gewenste andere gedrag, maken programma's om mensen te bewegen tot dat andere gedrag weinig kans. Al snel stuiten zij immers op de grenzen van een omgeving die het nieuwe gedrag niet beloont of zelfs afstraft. Velen die bij de overheid werken, kunnen voorbeelden noemen van 'cultuuromslagen' die, na aanvankelijk enthousiasme, uiteindelijk weinig succes hadden omdat de 'dieptestructuur' van het probleem ongemoeid werd gelaten. Kortom, voor echte resultaten is cultuurverandering én structuurverandering nodig.

Ten tweede, de beste kansen ontstaan als men steeds 'het hogere doel' voor ogen blijft houden. Een steviger verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief in de beleidsvorming is geen doel op zichzelf. Het gaat er niet om dat 'de gedragsmensen tijdig zijn betrokken' of 'voldaan is aan de procedures'. Het gaat erom bepaalde waarden of doelen te realiseren. Eén van de redenen dat het BIT kon floreren is dat haar werkzaamheden duidelijk waren ingebed in een groter regulatief doel, namelijk minder regels en vergroten van de keuzevrijheid van mensen in tijden van financiële schaarste. Die context leidde als vanzelf tot grotere aandacht voor de mogelijkheden die het gedragswetenschappelijke perspectief kan bieden. In Nederland kwam de aandacht voor gedragswetenschappen tot nu toe vooral voort uit enthousiasme van enkele beleidsmedewerkers voor een specifiek onderdeel van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis, namelijk 'nudging' (zie het volgende hoofdstuk). Echter, wie denkt dat de relevantie en betekenis van gedragswetenschappen zich ook daartoe beperken, vergist zich. De nieuwe kennis is in potentie van belang voor iedere beleidsmaker die zich bezighoudt met deregulering, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid.

NOTEN

1 Titel van een artikel van Richard Thaler (*New York Times*, 7 juli 2012). Zie www.nytimes.com/2012/07/08/business/behavioral-science-can-help-guide-policy-economic-view.html?, geraadpleegd op 31/3/2014.

2 Eén van de auteurs van dit rapport nam in februari 2014 deel aan een werkbezoek aan het Behavioural Inisghts Team en een groot aantal ministeries in het Verenigd Koninkrijk. Dit bezoek was georganiseerd door de ambtelijke ondersteuning van de interdepartementale kenniskamer over gedragswetenschappen d.d. 15 mei 2014, in het bijzonder het ministerie van Economische Zaken.

3 Bijvoorbeeld door Thaler in de *Meeting Summary* van de conferentie 'Psychological Science and Behavioural Economics in the Service of Public Policy, May 2013'.

4 Zie: www.foxnews.com/politics/interactive/2013/07/30/behavioral-insights-team-document/, geraadpleegd op 15 februari 2014.

5 Prof.dr. Lucia Reisch, Kopenhagen Business School, conferentie '5 years of applied behavioral science in public policy', Roskilde University, 27 juni 2014

6 Zie bijvoorbeeld Leeuw 2008, Vranken en Van Gestel 2008, Meuwese 2012.

7 Hanemaayer (2012) telt in de periode 2000 – 2010 een kleine honderd ex ante evaluaties. Klein Haarhuis en Keulemans (2014) komen op basis van een beduidend ruimere definitie op ruim 300 ex ante analyses voor de periode 2005 – 2011, maar in slechts de helft daarvan wordt op één of andere wijze nagegaan wat de kansen zijn dat het betreffende beleid zijn doel realiseert. De aantallen verschillen ook sterk per departement. Voorts blijkt dat de (ex ante) evaluaties die nu in opdracht van ministeries worden uitgevoerd zeker niet altijd impact hebben op beleid.

8 Het instrument dat wellicht het dichtst in de buurt komt van hetgeen de OECD voor ogen staat, is de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Dit is een vorm van effectinschatting waarbij "de toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een beleidsvoorstel in kaart worden gebracht. Daarbij kan zichtbaar worden gemaakt welke groepen er bij een maatregel op vooruit gaan en welke erop achteruit gaan" (Brief Minfin aan Tweede Kamer d.d. 6 december 2013) Het uitvoeren van een MKBA is verplicht bij de voorbereiding van infrastructuurprojecten die zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en projecten die door het kabinet zijn aangewezen als 'speciale rijksprojecten'.

DEEL II

TWEE ACTUELE THEMA'S

3 NORMATIEVE OVERWEGINGEN BIJ NUDGING

"Nudging took the policy world by storm in 2008," constateert Matt Grist (2010: 27). Dit lijkt weinig overdreven. Het boek *Nudge* van Thaler en Sunstein is wereldwijd een bestseller en met name in de Angelsaksische wereld hebben beleidsmakers zich met enthousiasme op het gedachtegoed gestort. Met de populariteit komen echter ook normatieve vragen: is het wel zo wenselijk als de overheid zich gaat bedienen van dit soort sturingstechnieken? Zeker niet iedereen beantwoordt die vraag bevestigend. Eén van de vragen in het adviesverzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, is dan ook om een overzicht te geven van de relevante normatieve argumenten met betrekking tot nudging en deze te wegen (zie bijlage I).

Dit hoofdstuk

Daarmee is het onderwerp van dit hoofdstuk gegeven. Dit hoofdstuk is dus specifieker van aard dan de voorgaande twee. Het gaat in dit hoofdstuk niet over de algemene bijdrage die de gedragswetenschappen aan beleid kunnen leveren, maar over slechts één specifiek aspect daarvan, namelijk nudging, en bovendien alleen over de normatieve vraag: *mag het, en zo ja, onder welke voorwaarden*?

Daartoe zullen we allereerst stilstaan bij de vraag wat 'nudging' nu eigenlijk is. Dat is welbeschouwd een nogal vage term. Vervolgens zullen we de bezwaren tegen nudging behandelen die vaak in de literatuur worden genoemd, en vragen we aandacht voor de rechtsstatelijke aspecten van deze vormen van sturing. Ook willen we wijzen op het risico van te hoog gespannen verwachtingen van nudging. Die kunnen er soms toe leiden dat een structurele aanpak van problemen ten onrechte op de lange baan wordt geschoven. Alles afwegende zijn er naar ons oordeel geen principiële bezwaren tegen nudging (of andere vormen van inzet van gedragswetenschappelijke kennis ten behoeve van gedragsbeïnvloeding), mits het geen controversiële kwesties betreft, voldoende transparantie wordt betracht over de inzet van het middel, en de gebruikelijke rechtsstatelijke aspecten worden meegewogen. Het lijkt raadzaam als de overheid –binnen die randvoorwaarden– gaat experimenteren met concrete nudges, zodat duidelijk wordt of zij hun belofte daadwerkelijk kunnen waarmaken.

3.1 WAT IS EEN 'NUDGE'?

Voorbeelden van nudges die inmiddels de nodige bekendheid hebben verkregen zijn het SMarT-pensioenprogramma, de gezonde schoolkantine en de mogelijkheid om de default-keuze bij orgaandonatie om te draaien (van 'nee, tenzij' naar 'ja, tenzij'). Maar wat is precies een 'nudge'? Thaler en Sunstein definiëren een 'nudge' als:

"… any aspect of the choice architecture that alters people's behaviour in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not." (2008: 8)

Een centraal begrip hierbij is *choice architecture*. Thaler en Sunstein definiëren dat begrip niet heel scherp, maar uit hun boek valt op te maken dat dit betrekking heeft op kenmerken van ontwerp, vormgeving, presentatie of context die van invloed zijn op iemands keuzes en gedrag, en via welke men dus kan trachten keuzes en gedrag te beïnvloeden.

Sinds de introductie van het begrip 'nudge', lijkt de term echter aan inflatie onderhevig. Zo worden inmiddels ook bepaalde vormen van informatieverstrekking tot nudging gerekend. De Engelse *House of Lords* (2011) onderscheidt bijvoorbeeld vier typen nudges:

– interventies in de wijze waarop keuzes op formulieren of websites worden gepresenteerd, bijvoorbeeld het veranderen van de default-keuze of de volgorde van opties;
– interventies in de fysieke omgeving, bijvoorbeeld het tegengaan van hard rijden door een bepaalde markering op de weg, of het bevorderen van traplopen door in gebouwen de trappen prominent en de liften meer buiten het zicht te plaatsen;
– het gebruik van sociale normen, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over iemands energieverbruik in vergelijking tot andere bewoners in dezelfde straat;
– verstrekken van informatie, bijvoorbeeld over het energieverbruik of CO2-uitstoot van producten of het aantal calorieën in voedsel.

De eerste twee categorieën zijn duidelijke voorbeelden van sturing via keuzearchitectuur. Maar geldt dat ook voor de andere twee? Zijn dit nog wel interventies in de *architectuur* van een keuze? Vooral bij de laatste is ook de vraag wat hier nog het verschil is met voorlichting (of andere vormen van communicatie) en wat er eigenlijk zo nieuw aan die aanpak is. Verstrekken van voedselinformatie en energielabels zijn al jaren staande praktijk. Thaler en Sunstein leveren zelf overigens een bijdrage aan deze onduidelijkheid door vrij losjes met het nudge-begrip om te gaan. Vooral in zijn recente werk beschrijft Sunstein talloze 'nudges' die in feite neerkomen op een begrijpelijker presentatie van informatie, zoals een verbeterde 'schijf van vijf' voor gezonde voeding. Kortom, 'nudging' lijkt te zijn uitgegroeid tot een generieke aanduiding voor allerhande niet-dwingende interventies die zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke veronderstellingen over hoe mensen 'van vlees en bloed' keuzes maken en de rol die informatie daarbij speelt.

Erg bevredigend is dit niet. Een dergelijk onnauwkeurig gebruik van een begrip kan makkelijk leiden tot communicatiemisverstanden. We hebben daarom tijdens de voorbereiding van dit rapport getracht een scherpere definitie van nudging te formuleren, één waarmee alle interventies die worden gepresenteerd als 'nudge' logisch worden samengebracht onder één essentie. Dat bleek echter zeer lastig. Afgaande op wat in de literatuur feitelijk als nudge wordt opgevoerd, lijkt het eerder om een *familie* van instrumenten te gaan, waarbij de grenzen vooral worden bepaald door wat het middel *niet* is.[1] Nudging is in ieder geval *niet* traditionele 'command en control' sturing via wettelijke geboden en verboden, en nudging is ieder geval *niet* traditionele sturing via de portemonnee, dat wil zeggen, door middel van subsidies of boetes. Al met al zit er weinig anders op dan te accepteren dat de term enigszins onderbepaald is. Om desondanks misverstanden te voorkomen, zullen we in dit hoofdstuk waar nodig steeds specificeren over welk 'type' nudging we het hebben.

3.2 NORMATIEVE OVERWEGINGEN BIJ STURING VIA KEUZEARCHITECTUUR

Veel van de kritiek op nudging betreft sturing via keuzearchitectuur. Dit is ook de meest vernieuwende vorm van nudging. In de – veelal Amerikaanse – literatuur[2] worden vooral de volgende vier bezwaren geuit:

- sturing via keuzearchitectuur is een inbreuk op de vrijheid van mensen. De overheid moet zich niet bemoeien met individuele keuzes. Zolang iemand anderen geen schade berokkent, is het zijn eigen zaak wat hij doet of laat;
- de overheid kan nooit weten wat 'de beste keuze' is voor elke burger. Ten eerste mist zij daarvoor de informatie, ten tweede zijn beleidsmakers zelf ook maar mensen die fouten maken. Zij kunnen de verkeerde besluiten nemen;
- sturing via keuzearchitectuur leidt tot infantilisering. Het ontslaat mensen van de plicht tot zelf nadenken over wat ze willen en wat goed voor hen is;
- keuzearchitectuur is een onzichtbare vorm van sturing en derhalve manipulatie.

Hoe moeten we deze bezwaren wegen? Wat meteen opvalt, is dat de eerste drie bezwaren kunnen worden ingebracht tegen *elke vorm van overheidssturing*, dus ook die via geboden, verboden of financiële prikkels. Daarom mogen ze eigenlijk niet gelden als argument om juist sturing via keuzearchitectuur te verwerpen. Hier verraadt zich de Amerikaanse achtergrond van veel normatieve beschouwingen over nudging. Zoals bekend is de afkeer van overheidsbemoeienis in de Verenigde Staten sterker dan in Europa, en het lijkt erop dat het werk van Thaler en Sunstein in dat land opnieuw de aloude discussie heeft opgerakeld in hoeverre overheidsbemoeienis *überhaupt* wenselijk is. Deze discussie gaat het bestek van dit rapport te buiten. Daarom zullen we slechts kort ingaan op deze eerste drie bezwaren.

Zoals gezegd, is het eerste punt van critici dat de overheid zich niet moet bemoeien met de individuele keuzes van mensen. Dit is echter in essentie een politiek-ideologische stellingname waarmee men het niet (volledig) eens hoeft te zijn. In Nederland bepalen Grondwet, rechtsstatelijke principes en internationale verdragen de grenzen van hetgeen waarmee de overheid zich mag bemoeien. Daarbinnen is de vraag of en op welke manier de overheid gedrag mag sturen een politieke afweging van de volksvertegenwoordiging. Dat geldt dus ook voor eventuele sturing via keuzearchitectuur.[3]

Dat gezegd hebbende, is er wél enige grond voor de vrees dat dit nieuwe sturingsinstrument kan leiden tot expansie van het aantal gedragingen waarmee de overheid zich bemoeit. De drempel wordt namelijk lager om ook te gaan sturen op gedragingen die voorheen een louter particuliere aangelegenheid waren. Om mensen bijvoorbeeld te beperken in hun frisdrankconsumptie gaat een verbod of quotum veel te ver. Daaraan zal geen overheid zich wagen. Maar sturing via de grootte van bekers – een meer vrijblijvend middel – kan wél. Zo probeerde de voormalig New Yorkse burgermeester Bloomberg overgewicht tegen te gaan door horecagelegenheden te verbieden bekers te serveren van meer dan een halve liter.[4] Daar staat tegenover dat sturing via keuzearchitectuur, vooral in Nederland, juist kan leiden tot *minder* overheidsbemoeienis, namelijk als het in de plaats komt van bijvoorbeeld geboden of verboden (zie ook RMO 2014).

Het tweede bezwaar is dat de overheid niet kan weten wat 'de beste keuze' is voor elke burger. Ook dit bezwaar geldt echter voor *elke vorm* van overheidsbemoeienis, dus ook bijvoorbeeld geboden of verboden. Het voordeel van sturing via keuzearchitectuur is juist dat iedereen die meent dat de overheid de verkeerde keuze als 'de beste' aanmerkt, straffeloos daarvan kan afwijken. Een meer fundamentele tegenwerping op dit bezwaar is dat de overheid bij haar sturing doorgaans helemaal niet de pretentie heeft te weten wat voor *een individuele burger in een specifieke situatie op een specifiek tijdstip de beste keuze* is. Doorgaans kiest de overheid pas voor sturing op het moment dat *collectieve belangen* in het geding zijn. Zij tracht burgers dan te bewegen tot de keuzes die beter zijn voor de samenleving *als geheel*. Mocht die optie ook in het belang zijn van de individuele burger in die specifieke situatie op dat moment, dan is dat uiteraard zeer wenselijk, maar dat is niet het primaire argument voor sturing.[5]

Hiermee is overigens zeker niet gezegd dat beleidsmakers altijd het beste weten wat goed is voor de samenleving. Beleidsmakers kunnen evenzeer worden geplaagd door allerhande *biases*, zoals de *confirmation bias*, dat wil zeggen, de neiging vooral oog te hebben voor feiten die de eigen voorkeur ondersteunen en een zekere blindheid voor *disconfirming evidence*. De overheid zou daarom haar beleidsontwikkeling zo moeten inrichten dat beleidsmatige blikvernauwing zoveel mogelijk wordt tegengegaan (zie hoofdstuk 2).

Het derde bezwaar tegen sturing via keuzearchitectuur betreft de mogelijke infantilisering die zou kunnen optreden doordat mensen niet langer zelf zich hoeven te verdiepen in de keuze in kwestie, niet langer zelf een verstandige afweging hoeven te maken, niet langer de wilskracht hoeven op te brengen zich daaraan te houden, en daardoor minder de gelegenheid hebben te leren van fouten. De overheid zou daarmee bijdragen aan afnemende keuzevaardigheid. Hoewel dit bezwaar niet geheel zonder grond is, valt er wel het nodige op af te dingen. Sturing via keuzearchitectuur richt zich vaak op gedrag dat voortkomt uit keuzes die worden gemaakt doordat mensen *verzuimen* actief te kiezen. In zulke gevallen kan er nauwelijks sprake zijn van *unlearning*. Bovendien zal bij bepaalde zaken de 'les' van een verkeerde keuze jaren op zich laten wachten, en zal iemand die mogelijk pas leren als het te laat is om de fout nog te herstellen. Onvoldoende sparen voor een pensioen is daarvan wellicht een voorbeeld. Al met al valt wat te zeggen voor de conclusie van Sunstein dat "[w]ith respect to infantilization and learning, the best approach is to examine concrete proposals to test whether the objections are merely rhetorical or have real force" (2014: 114).

Manipulatie door intransparantie

Het vierde kritiekpunt is dat sturing via keuzearchitectuur een onzichtbare vorm van sturing is, en derhalve manipulatie. In tegenstelling tot de vorige drie bezwaren, geldt dit bezwaar inderdaad specifiek voor sturing via keuzearchitectuur, en niet voor sturing via geboden en verboden, financiële prikkels of communicatie. Deze traditionele instrumenten kunnen alleen maar effect hebben wanneer zij bewust worden waargenomen en verwerkt. Voor sturing via keuzearchitectuur is dat niet nodig. Integendeel, vaak wordt verondersteld dat sturing via keuzearchitectuur juist *het beste werkt* wanneer zij niet als zodanig wordt herkend. Zodra men de 'truc' zou doorzien, zou deze geen effect meer hebben. Het is dit stiekeme dat leidt tot de beschuldiging van manipulatie.

Dit is een reëel bezwaar, dat ook door iedereen wordt erkend. Zelfs de grootste pleitbezorgers van sturing via keuzearchitectuur vinden dat de overheid voldoende transparant moet zijn over de wijze waarop zij mensen tracht te beïnvloeden. Ook de Rli en RMO laten hierover geen misverstand bestaan. De discussie gaat veeleer over de vraag wat 'voldoende' transparantie is. Thaler en Sunstein stellen dat conform het *publicity principle* van Rawls de overheid moet afzien van elke sturing die zij niet publiekelijk kan of wil verdedigen.[6] Wij zouden daaraan willen toevoegen dat slechts eenmalige instemming met het principe van sturing via keuzearchitectuur onvoldoende legitimatie is voor jarenlange inzet van het instrument op allerhande terreinen. Aan de andere kant lijkt het ook niet nodig elke concrete sturingspoging – zeg een strategische plaatsing van fruit in een kantine – te voorzien van een expliciete waarschuwing, vergelijkbaar met de bordjes in bus, tram en openbare ruimte dat camera's waken over uw en onze veiligheid.
Luc Bovens (2008) hanteert als stelregel dat voor iedere oplettende burger de stu-

ringspoging te achterhalen moet zijn. Dat lijkt een verstandig uitgangspunt. Een mogelijkheid is om indien bij nieuw beleid de inzet van sturing door middel van keuzearchitectuur wordt overwogen, dit expliciet aan de Kamer te melden, bijvoorbeeld in een memorie van toelichting. Bij eenmaal ingevoerd beleid zou de overheid op de geëigende internetpagina's verantwoording kunnen afleggen over de sturing door middel van keuzearchitectuur.

Overigens is de vrees dat deze eis tot transparantie de effectiviteit van sturing via keuzearchitectuur zou ondermijnen wetenschappelijk nog niet goed onderzocht. Mogelijk werkt sturing van alledaagse 'non-keuzes' – bijvoorbeeld de plaatsing van voedsel in de kantine – inderdaad minder goed als men eenmaal doorheeft wat de truc is. Maar geldt dat ook voor nudges die betrekking hebben op infrequente en expliciet voorgelegde keuzes? Bijvoorbeeld die ten gunste van een bepaalde spaarvoorziening? Vermoedelijk kan op een keuzeformulier probleemloos worden vermeld dat een default is gekozen die voor de meeste mensen gunstig uitpakt. Hoe dan ook, wat nader onderzoek naar de gevolgen van transparantie ook zal uitwijzen, naar onze overtuiging dient het belang van transparantie altijd te prevaleren, óók als dat leidt tot (enig) verlies van effectiviteit.

Differentiëren naar onderwerp

Het gewicht van de hiergenoemde bezwaren is natuurlijk sterk afhankelijk van de aard van het onderwerp. Critici hebben meestal geen problemen met 'onschuldige voorbeelden' (bijvoorbeeld de herinrichting van de schoolkantine) maar vrezen dat deze de weg vrij maken voor nudges van kwalijker aard, bijvoorbeeld op het gebied van orgaandonatie. In bijna elke normatieve discussie over sturing via keuzearchitectuur duikt vroeg of laat het argument van het hellende vlak op.

Het is daarom verstandig in het oordeel over de normatieve (on)wenselijkheid van deze vorm van sturing het onderwerp in kwestie te betrekken. Wanneer het gaat om grote keuzes die direct raken aan het eigen lichaam en de eigen identiteit, bijvoorbeeld over wat er na overlijden gebeurt met je organen, of welke school te kiezen voor je kind (men zou als default kunnen kiezen dat iedereen wordt geplaatst op de school die het dichtste in de buurt ligt), moet men terughoudender zijn met (krachtige) nudges. Mensen moeten bij dat soort keuzes in de gelegenheid worden gesteld zelf en bij volle bewustzijn hun voorkeur te bepalen, met zo min mogelijk sturing door de overheid (zie Tiemeijer en Anderson 2014). Als men bij zulke kwesties toch wil sturen via keuzearchitectuur, dan lijkt daarvoor *expliciete* steun van een *ruime* democratische meerderheid een minimale vereiste.

Overigens is het vaak geen alles-of-niets kwestie. De kracht van de sturing door keuzearchitectuur kan worden afgestemd op de gevoeligheid van het onderwerp. Orgaandonatie biedt een illustratie. Sommigen bepleiten dat Nederland kiest voor een opt-out systeem: iedereen is donor tenzij hij of zij aangeeft dat niet te willen.

Dat zou tot veel meer donoren leiden.[7] Dit is echter een vrij 'agressieve' vorm van sturing. Er zijn ook minder vergaande varianten, zoals een *forced choice* systeem. In een dergelijk systeem wordt als voorwaarde voor het verkrijgen van bijvoorbeeld een rijbewijs gesteld dat iemand moet kiezen of hij wel of geen donor wil zijn, echter zonder dat daarbij vooraf een default wordt aangegeven. Een nog mildere vorm is *prompted choice*. Ook hier wordt iedereen bij het ophalen van een rijbewijs een formulier gegeven met de vraag of hij wel of niet donor wil zijn, maar is het invullen van het betreffende formulier vrijwillig, en geen noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van dat rijbewijs.

3.3 RECHTSSTATELIJKHEID

In de literatuur over nudging is nog weinig aandacht besteed aan rechtsstatelijke aspecten. Dat is op zich niet verwonderlijk. De idee van nudges is namelijk dat zij een duwtje geven in een bepaalde richting zonder dwang uit te oefenen en zonder beperking van de vrijheid van burgers om zelf te kiezen. Daarom kwalificeren zij niet automatisch voor juridische toetsing en de rechtsstatelijke afweging die daarbij hoort (Alemanno en Spina 2014).

Dat wil echter niet zeggen dat de rechtsstatelijke aspecten van mogelijke inzet van nudges geen aandacht zouden verdienen. Integendeel, deze instrumenten worden ingezet om iets in de praktijk voor elkaar te krijgen, en kunnen dus materiële consequenties of rechtsgevolgen hebben. Naarmate die consequenties van nudges groter zijn, moet ook meer worden gelet op aspecten van rechtsstatelijkheid. Zo zijn de consequenties van een duwtje richting gezonde maaltijd niet zo groot – wie zich in de kantine liet verleiden dit keer de kiwi te nemen, kan morgen gewoon weer gaan voor de kroket. Maar wie als gevolg van een nudge heeft gekozen voor een pensioenspaarprogramma (zie hoofdstuk 1) moet – ook al was hij volledig vrij om van de default af te wijken door een andere keuze te maken – vervolgens wel jarenlang premie betalen. Daarom is het altijd raadzaam bij het ontwerpen van nudges met verder strekkende gevolgen vooraf de mogelijke juridische consequenties te doordenken én tevens een rechtsstatelijke afweging te maken. In deze paragraaf gaan we hierop dieper in.

Voorbeelden

Wat 'rechtsstatelijkheid' precies inhoudt, is nergens expliciet vastgelegd, maar grofweg wordt eronder verstaan dat de overheid is gebonden aan beginselen van legaliteit, proportionaliteit en behoorlijk bestuur, dat fundamentele rechten van de burger gewaarborgd moeten worden (bijvoorbeeld op het gebied van privacy) en

dat burgers toegang moeten hebben tot de rechter. De onderstaande voorbeelden maken duidelijk dat deze beginselen en waarden bij nudges of andere 'gedragsinstrumenten' in het geding kunnen komen.

– De inzet van sociale normen kan heel effectief zijn om gedrag te beïnvloeden. De overheid die meedeelt dat "x procent van de mensen zijn belastingformulier op tijd invult" communiceert dat de meeste mensen zich aan een wettelijke verplichting houden. Aansporing tot naleving is dan aanvaardbaar. Maar hoever mag de overheid hierin gaan? Wat zou het betekenen om bij onderwerpen die raken aan het eigen lichaam en de eigen identiteit (zie paragraaf 3.2) mensen te informeren over wat 'de meerderheid' kiest in de hoop dat zij zich daaraan conformeren? Als de vrije keuze, bijvoorbeeld bij medische kwesties, een zwaarwegend of zelfs wettelijk vastgelegd goed is, moet de overheid in haar voorlichting voorzichtig zijn met sociale normen, *defaults* of *frames* (Alemanno en Spina 2014:18). Tot slot, als er informatie wordt verschaft over hoeveel mensen iets vinden of doen, moet die informatie uiteraard aantoonbaar correct zijn.
– Gepersonaliseerde feedback kan eveneens heel effectief zijn ("Uw energieverbruik is x procent hoger dan het gemiddelde in uw straat"). Het respecteert de keuzevrijheid én kan de keuzevaardigheid vergroten, omdat mensen sneller de gevolgen van hun gedrag kunnen meewegen in hun beslissingen. Gepersonaliseerde feedback is echter gebaseerd op privacygevoelige informatie. Energieleveranciers kunnen via de slimme meter gedetailleerde informatie verkrijgen over iemands leefgewoonten. Het aantal momenten waarop zij het energieverbruik mogen aflezen is dan ook beperkt, teneinde misbruik van persoonlijke informatie te voorkomen.[8] Als een dergelijke waarborg niet kan worden gerealiseerd, kan dit reden zijn van het instrument af te zien.
– *Naming* en *shaming* is al langer in zwang. Het instrument Openbaarmaking speelt in op de sociale norm en maakt gebruik van gevoeligheid voor reputatieschade. In 2013 heeft de Raad van State echter aanbevolen terughoudend te zijn in het gebruik. De Raad stelt dat omwille van de proportionaliteit de sanctie elke keer moet worden afgewogen en niet standaard mag worden ingezet, zoals was voorgesteld in een wijziging in het mededingingsrecht.[9] *Naming* en *shaming* kan nogal onvoorspelbare gevolgen hebben (WRR 2013a).

Waarborgen

Het is dus belangrijk bij de mogelijke inzet van nudges (of andere instrumenten die zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten) ook de rechtsstatelijke aspecten mee te wegen. De bestaande structuur voor het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van overheidshandelen biedt daarvoor een basis. Men zou hierbij een onderscheid kunnen maken naar de mate waarin deze instumenten zijn verankerd in wetgeving.

Bij instrumenten die expliciet zijn vastgelegd in wetgeving is relatief sterke beïnvloeding of dwingende kracht toegestaan. Dat geldt dus ook voor nudges. Via het wetsvoorstel is de inzet van deze nudges immers expliciet aan het parlement voorgelegd, zodat de rechtsstatelijke aspecten van de inzet van dit middel aan de orde gesteld kunnen worden. Een voorbeeld is de invoering van de reeds genoemde slimme energiemeter.

Iets meer terughoudendheid lijkt geboden bij instrumenten die zelf niet als zodanig expliciet in wetgeving zijn vastgelegd, maar wel worden ingezet voor een goede uitvoering, handhaving en toezicht op de naleving van wetten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen wetten die mogelijkheden scheppen (zoals de in paragraaf 1.3 genoemde levensloopregeling) en wetten die verplichtingen opleggen (je houden aan de maximumsnelheid). In het eerste geval mogen gedragsinstrumenten de vrijheden die de wet biedt niet weer teniet doen. In het tweede geval is meer sturende of zelfs dwingende kracht toegestaan *indien* dat bijdraagt aan naleving van de wet. Een voorbeeld hiervan zijn middelen om automobilisten te bewegen zich aan de wettelijke maximumsnelheid houden, zoals het visueel versmallen van de weg.

Echter, uitvoerende organen mogen niet zomaar regels stellen. Een interventie moet passen binnen de bevoegdheden die zij van de wet hebben gekregen.[10] Wanneer er sancties verbonden zouden zijn aan keuzes die door nudges zijn beïnvloed, is bijvoorbeeld een wettelijke grondslag vereist. Bovendien zijn uitvoerende organen, handhavingsorganen en inspecties ook bij de inzet van nudges gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld rechtsgelijkheid, verbod op willekeur en *fair play*.[11] Ook de (ogenschijnlijk technische) vormgeving van overheidsdiensten met bijvoorbeeld een default kan rechtsstatelijke vragen oproepen (Leenes en Prins 2006). Volgens Boer (2013) is dat het geval bij de vooringevulde belastingaangifte die ook juridische consequenties heeft.[12] Daarom is de mogelijkheid om een oordeel van de rechter te vragen belangrijk.

Tot slot, bij nudges en andere gedragsinstrumenten *zonder* expliciete grondslag in wetgeving zou de overheid zich wellicht moeten beperken tot nudges in de 'klassieke zin' van Sunstein en Thaler: "cheap and easy to avoid". De situatie is enigszins vergelijkbaar met die van gedragsbeïnvloedende voorlichtingscampagnes. De inzet van dergelijke campagnes is geen expliciet wettelijk voorschrift, en vaak staan zulke campagnes ook niet direct in dienst van de uitvoering van een bepaalde wet. Ze moeten echter wel passen binnen algemene overheidsdoelstellingen, regelgeving en aanvaard beleid (zoals bijvoorbeeld het ontmoedigen van roken). In de loop der jaren zijn ook bepaalde 'principia voor de overheidscommunicatie' gegroeid waaraan de voorlichtingsprofessie zich gebonden acht.

Naast deze structuur van waarborgen is transparantie al genoemd als algemene noodzakelijke voorwaarde. Door te voorzien in kenbaarheid van beleid verhoogt transparantie ook de rechtsstatelijkheid. Zeker als vaker gebruik gaat worden gemaakt van de inzet van nudges en andere instrumenten die zijn gebaseerd op nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten, verdient het aanbeveling een systematisch overzicht te ontwikkelen van dergelijke instrumenten. Per instrument kan daarin worden aangegeven welke rechtsstatelijke aspecten in het bijzonder in het geding kunnen zijn, en op welke wijze daarmee reeds bij de vormgeving rekening kan worden gehouden.

Met nudges rechtsstatelijkheid vergroten

Bij de inzet van nudges en andere interventies waarbij gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke kennis moet dus worden nagegaan of zij niet op gespannen voet staan met rechtsstatelijke beginselen. Echter, de inzet van gedragswetenschappelijke kennis en daarop gebaseerde instrumenten kan in bepaalde gevallen de rechtsstatelijkheid van beleid en uitvoering ook juist vergroten.

Allereerst kunnen wetgever en beleidsmaker door (gedragswetenschappelijk) onderzoek naar effecten en neveneffecten van potentieel beleid in de praktijk zich een beter beeld vormen van wat zij precies vragen van en opleggen aan burgers.[13] Dat biedt een betere basis voor het afwegen van de rechtsstatelijkheid van beleid, bijvoorbeeld omdat duidelijker wordt of en hoe beleid (on)gelijk kan uitpakken voor burgers.

Ook kan de inzet van nudges specifieke rechtsbeginselen dienen. Denk bijvoorbeeld aan het proportionaliteitsbeginsel. Nudges bieden de mogelijkheid om te sturen op een manier die minder ingrijpt in het leven van mensen dan wettelijke geboden of verboden. De inzet van nudges kan bovendien verschillen tussen burgers verkleinen, stigmatisering voorkomen en daarmee de gelijkheid bevorderen. Zo komt de 'gezonde kantine' iedereen ten goede zonder obese personen mentaal te belasten. Daarnaast kan de overheid met kennis over de effecten van *framing* streven naar zo neutraal mogelijke voorlichting, waar dat gewenst of zelfs verplicht is. Dat vergroot de onpartijdigheid van de overheid (Alemanno en Spina 2014).

Gedragswetenschappelijke kennis kan voorts een correctere bejegening van burgers door de overheid faciliteren. De inzichten uit het werk van Tyler over *procedural justice* worden al steeds meer binnen de Nederlandse overheid toegepast, onder meer in het project *Prettig Contact met de overheid* (zie o.a. Van den Bos 2011). Bescherming tegen (als) willekeurig (ervaren) handelen van de overheid betreft een kernwaarde van de rechtsstaat.

Tot slot kan de inzet van nudges regelgeving minder complex maken. Dit is een expliciete reden voor de inzet van nudges in onder meer het Verenigd Koninkrijk, de VS en Australië.[14] In Nederland wordt bijvoorbeeld het belastingrecht als overbelast gezien (Gribnau 2012, Boer 2013). Het zou teveel zijn opgetuigd met allerlei maatregelen (zoals aftrekmogelijkheden) om allerhande instrumentele doelen te bereiken. Niet iedereen weet daarvan echter in gelijke mate te profiteren en dat komt de rechtsgelijkheid niet ten goede (Boer 2013).[15] Het kan dan interessant zijn alternatieve maatregelen te ontwikkelen waarvoor geen uitbreiding van het belastingrecht nodig is. Een voorbeeld dat gebruik maakt van gedragswetenschappelijke inzichten, is het *pay-as-you-save* mechanisme dat in het Verenigd Koninkrijk wordt ingezet om woningisolatie te bevorderen.[16] Dat kan theoretisch aanzetten tot gedragsverandering zonder een financiële prikkel vanuit het belastingrecht.

Altijd afwegen

Concluderend, bij de afweging welke interventies in te zetten, komen ook rechtsstatelijke beginselen om de hoek kijken. Het ene instrument is wellicht effectiever dan het andere, maar grijpt mogelijk ook dieper in, of maakt meer onderscheid tussen personen dan te rechtvaardigen is. Het verdient daarom aanbeveling nudges (en andere instrumenten die zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten) te onderscheiden in categorieën, zoals in aanzet in het IAK al is gebeurd, en bij elke categorie de specifieke rechtsstatelijke afwegingen en waarborgen te beschrijven.[17] Een zekere 'formalisering' van dergelijke nieuwe instrumenten zou enerzijds de systematische inzet ervan kunnen vergemakkelijken, terwijl anderzijds de verkregen inzichtelijkheid een aanzet biedt tot bescherming tegen misbruik (Alemanno en Spina 2014). Bovendien kan de beschrijving van dergelijke afwegingen het afwegingskader dat het IAK beoogt te bieden versterken (Jonkers 2013; Boer 2013).

Rechtsstatelijkheid van experimenten

Een specifiek punt van aandacht is de rechtsstatelijkheid van experimenten. In de vorige hoofdstukken werd uiteengezet dat de gedragswetenschappen een meer inductieve wijze van beleidsvorming impliceren, waarin het uitvoeren van experimenten vaak wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Daarnaast gebeurt het geregeld dat de wetgever de werkzaamheid van wetgeving voorafgaand aan grootschalige invoering eerst op kleine schaal wil onderzoeken. Daarmee erkent de wetgever dat hij de gevolgen van bepaalde wetgeving in de praktijk nog niet goed kan overzien en voorkomt hij dat de invoering van de definitieve wet zélf een experiment is (Ranchordás 2013).[18]

Uiteraard is niet elk experiment zonder meer toegestaan. Sommigen hebben ook twijfels hoe wenselijk het is als verschillende groepen burgers – al is het dan maar tijdelijk – verschillende beïnvloedingsarrangementen ondergaan. Een wettelijke bepaling wordt bijvoorbeeld tijdelijk

opgelegd aan alleen de inwoners van gemeente A en niet aan de inwoners van gemeente B. De vraag is dus welke eisen men vanuit rechtsstatelijke overwegingen aan experimenten mag stellen. Voor een antwoord op die vraag kan men te rade gaan bij twee bronnen.

Ten eerste de voorwaarden en jurisprudentie met betrekking tot wettelijke experimenteerbepalingen.[19] Zo moet bij experimentele wet- of regelgeving in de memorie van toelichting worden ingegaan op "de relevantie van de experimentele wet- of regelgeving, de aard ervan, het doel, de functie, de opzet en de beoordeling van het experiment" (Koning 2014: 42). De Raad van State toetst het betreffende voorstel aan deze eisen. Tevens biedt (buitenlandse) jurisprudentie suggesties voor precisering van de voorwaarden waaronder experimenten met beleid toelaatbaar zijn. Het onderscheid tussen groepen in de mate waarin zij door het experiment 'privileges' krijgen mag niet buitenproportioneel of willekeurig zijn, en moet strikt gebonden zijn aan het doel dat met de regelgeving wordt nagestreefd én het doel van het experiment, namelijk het verkrijgen van informatie over de effectiviteit van nieuwe regelgeving (Ranchordás 2013: 437). Cruciaal is daarom dat daadwerkelijk een serieuze evaluatie van het experiment en heroverweging van de wet of beleidsregel plaatsvinden. Zonder evaluatie en heroverweging is het experiment feitelijk – en ten onrechte – een 'gewone', zij het tijdelijke (spoed)interventie (Koning 2014: 45, Ranchordás 2013: 435).[20]

Ten tweede de wetenschappelijke regels en richtlijnen met betrekking tot experimenten. In de experimentele wetenschappen bestaan diverse regels en procedures om te bepalen welke experimenten en onderzoekstechnieken zijn toegestaan en hoe onderzoekers met hun proefpersonen behoren om te gaan. Niet alleen in de medische wetenschappen, ook in de gedragswetenschappen zijn ethische richtlijnen en commissies inmiddels volledig ingeburgerd.[21] Eén van de kernvragen daarbij is of deelnemers aan een experiment schade ("harm") kunnen oplopen door deelname. Roemruchte experimenten uit het verleden zoals die naar autoriteitsgevoeligheid van Milgram of het *Stanford Prison Experiment* van Zimbardo zouden vandaag de dag ongetwijfeld worden afgekeurd door de ethische commissies.

3.4 NUDGING ALS SYMPTOOMBESTRIJDING?

Een punt van kritiek dat nog weinig aandacht heeft gekregen, is het risico dat met nudging alleen aan symptoombestrijding wordt gedaan. Het middel laat de werkelijke problemen ongemoeid, in casu de maatschappelijke structuren en de onderliggende problematische waarden en preferenties van burgers. Volgens Rowson is het fundamentele probleem met nudging "that it is not transformative. Indeed, darkly, this may be why it is so popular. Nudge changes the environment in such a way that people change their behavior, but it doesn't change people at any deeper level in terms of attitudes, values, motivations etc" (2011: 16). Zo spreekt de slimme energiemeter mensen aan op hun financiële eigenbelang, in plaats van hun attitudes ten aanzien van de omgang met schaarse bronnen te veranderen. In theo-

rie kan de slimme energiemeter zelfs de intrinsieke motivatie tot energiebesparing wegdrukken (*crowding out*). Ook veranderen nudges niets aan de aanbodzijde van het probleem. De oorzaken voor de ongezonde levensstijl of financiële problemen van segmenten van de bevolking liggen ten dele bij een obesogene of debtogene omgeving die welbewust gebruik maakt van de begrensde rationaliteit en zelfcontrole van mensen. In verschillende landen zijn fastfoodketens en gokkantoren nogal eens geconcentreerd in achterstandsbuurten, waar de mensen gemiddeld genomen extra gevoelig zijn voor irrationeel gedrag.[22] Voor een werkelijke verandering zouden mensen massaal getraind moeten worden in zelfcontrole én zou de markt flink aan banden moeten worden gelegd. Daarmee zou het probleem wél bij de wortel worden aangepakt.

Hoe moeten we deze kritiek van 'symptoombestrijding' beoordelen? Het hangt sterk af van het onderwerp waarover het gaat. Sommige problemen laten zich wellicht door sturing via keuzearchitectuur of gerichte informatie grotendeels oplossen. Hierop is een reële kans als het gaat om infrequente keuzes waarbij sprake is van één optie die voor de meeste mensen de beste is, en waarbij de reden waarom mensen niet voor die optie kiezen niet ligt in bepaalde problematische attitudes (die dus 'getransformeerd' zouden moeten worden), maar de oorzaak daarvoor banaler is, namelijk drukte, uitstelgedrag of onoplettendheid. Als het bijvoorbeeld gaat om het stimuleren van pensioensparen of het prikkelen van mensen hun belastingaangifte op tijd in te leveren, kunnen nudges een eenvoudige en afdoende oplossing zijn. Het lijkt nogal streng om dergelijke nudges desondanks te verwerpen met het argument dat het 'slechts symptoombestrijding' zou zijn.[23]

Daarentegen, bij andere onderwerpen gaat het om een gedragspatroon dat dusdanig diep is geworteld in een complex van oorzaken – zowel in het individu als de omgeving – dat nudges het probleem nooit volledig kunnen oplossen. Te denken valt aan gedrag op het gebied van leefstijl of omgang met schaarse bronnen. Sturing via keuzearchitectuur verandert immers niets aan de basale condities waardoor mensen de 'verkeerde' besluiten nemen. De diepere oorzaken van dit gedrag betreffen aan de *vraag*zijde bepaalde attitudes, inertie, gebrek aan keuzevaardigheid of zelfcontrole die mensen blijkbaar niet kunnen of willen veranderen, en aan de *aanbod*zijde een bepaalde maatschappelijke ordening en vrijheden die de overheid niet kan, mag of durft aan te pakken. Daarmee is niet gezegd dat nudging bij voorbaat zinloos is, maar wel dat het middel hooguit een bijdrage kan leveren, en voor werkelijk effect een bredere beleidsinspanning vereist is. De valkuil is die van de te hoog gespannen verwachtingen van nudging, waardoor de discussie over de wenselijkheid van meer structurele maatregelen mogelijk ten onrechte op de lange baan wordt geschoven.

De proef op de som nemen

Hoe exact de balans tussen symptoombestrijding en structurele aanpak moet liggen, is deels afhankelijk van de effecten van nudging in specifieke situaties. De belofte is er zeker. Bepaalde resultaten uit het verleden – zoals die met pensioensparen – laten zien dat grote successen mogelijk zijn. In andere gevallen bleken de resultaten van interventies waarvan het nodige werd verwacht echter tegen te vallen. Het is een betrekkelijk jong onderzoeksterrein, en feitelijk is nog weinig bekend over wanneer en onder welke condities welke nudges werken. De enige manier om hierover meer te leren is door te proberen.

Daarmee komen we terug op het belang van onderzoek en experimenteren. Het lijkt verstandig zo snel mogelijk de stappen te zetten die noodzakelijk zijn om te achterhalen in hoeverre de belofte van nudging werkelijk kan worden waargemaakt. Het is dus zaak de proef op de som te nemen. In het beste geval kan grote maatschappelijke winst worden geboekt, in het slechtste geval zijn beleidsmakers straks *sadder* maar ook *wiser*. Ons advies is daarom – in overeenstemming met de inductieve aanpak die door het gedragswetenschappelijke perspectief wordt geïmpliceerd – meer te gaan experimenteren met nudges waarvan plausibel is dat zij reële kans van slagen hebben. Vanzelfsprekend dient dit te worden begeleid met goed evaluatieonderzoek, en dient hierbij rekening te worden gehouden met de eerder genoemde normatieve aspecten.

NOTEN

1 Hier refereren we aan een begrip van Wittgenstein, te weten familiegelijkenis. Hij gebruikt dit begrip om de relatie te beschrijven tussen de leden van een verzameling elementen die in kenmerken op elkaar lijken, zonder dat er sprake is van één kenmerk dat bij alle elementen aanwezig is.

2 Zie bijvoorbeeld Glaeser (2006), Mitchell (2005), Bovens (2008), White (2013), en zie Sunstein (2014) voor een weerwoord.

3 Hierbij zij opgemerkt dat men wel op de hoogte is van het bestaan van bepaalde kennis of de beschikbaarheid van bepaalde middelen van sturing, maar deze desondanks niet wil inzetten, dat evenzeer gezien mag worden als een keuze c.q. besluit waarvoor men redenen mag verlangen. Wie de literatuur van de nudging-critici leest, krijgt soms de indruk dat alle bewijslast zou liggen bij degenen die voorstander zijn van bepaalde nudges, en het afzien van bepaalde nudges geen verdediging behoeft. Dat is echter principieel niet correct. Als bijvoorbeeld nudges beschikbaar zijn waarvan aannemelijk is dat die beduidend kosteneffectiever zijn voor het bereiken van het gestelde beleidsdoel dan andere vormen van regulering, komt het welbewust niet-inzetten van die nudges neer op een keus voor inefficiëntie. Als bijvoorbeeld nudges beschikbaar zijn waarvan aannemelijk is dat die hetzelfde resultaat kunnen bereiken als dwingende regulering, is het welbewust kiezen voor dwingende regulering in plaats van nudging een vorm van overbodige vrijheidsbeperking. Men mag de tegenstanders van nudging dus vragen naar hun redenen waarom die inefficiëntie c.q. die vrijheidsbeperking de voorkeur verdient boven de inzet van nudges.

4 Veel inwoners van New York waren allesbehalve positief over dit plan. "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. Op de valreep verbood de rechter het plan van Bloomberg, echter niet met een beroep op constitutionele rechten, maar primair op wetstechnische gronden (*Wall Street Journal*, 12 maart 2013).

5 Het perspectief dat de RMO in zijn adviesrapport heeft gekozen verdient dan ook aanvulling. Het RMO-rapport gaat over een specifieke deelvraagstelling, namelijk de vraag onder welke voorwaarden de overheid de autonomie van burgers kan versterken door middel van nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen. Het eindoordeel over de (on)wenselijkheid van concrete interventies of nudges dient echter niet alleen te worden gebaseerd op de mogelijk baten en lasten voor het afzonderlijke individu en zijn autonomie, maar ook op de mogelijke baten en lasten voor de samenleving als geheel.

6 De nadruk op transparantie is ook herkenbaar in het morele afwegingskader dat het rapport *MINDSPACE* biedt. Daarin wordt sturing met behulp van nudges als minder controversieel gezien wanneer het is gericht op mensen die minder goed rationele keuzes kunnen maken, zoals kinderen, het is gericht op het tegengaan van gedrag dat schadelijk is voor anderen (*harm principle*) en wanneer gebruik wordt gemaakt van herkenbare instrumenten.

7 Overigens laat vergelijkend landenonderzoek zien dat nabestaanden in landen met een opt-out systeem zo vaak bezwaar aantekenen, dat de opbrengst van het aantal donororganen in de praktijk tegenvalt en niet zo veel meer is dan in landen waar mensen zichzelf bewust registreren. Zie ook voetnoot 2 van hoofdstuk 1.

8 Zie o.a. de Consuwijzer van de ACM, www.consuwijzer.nl/sites/consuwijzer.nl/files/downloads/infoblad-slimme-meter.pdf, geraadpleegd op 22 juli 2014.

9 Zie Advies 15.12.0486/IV, Kamerstukken II, 2012/2013, 33 622, nr. 4; Voorstel van wet tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht, met memorie van toelichting.

10 Zo heeft de Autoriteit Consument & Markt wettelijke regels over het duidelijk vermelden van prijzen (o.a. Wet oneerlijke handelspraktijken, de Luchtvaartverordening en de Reclamecode Reisaanbiedingen) concreet uitgewerkt voor en in overleg met de reisbranche. De ACM stelt onder meer dat onvermijdbare kosten in advertentieprijzen moeten worden vermeld en dat keuzeopties niet standaard aangevinkt – dus als default – mogen worden aangeboden. Zie www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11460/Toezichthouder-wil-duidelijker-prijzen-in-de-reisbranche, geraadpleegd op 9 juli 2014.

11 Alemanno en Spina (2014:22) wijzen op een controverse naar aanleiding van een psychologische test die het *Department for Work and Pensions* op aangeven van BIT UK afnam bij werkzoekenden. Niet alleen ontstond er discussie over de wetenschappelijke kwaliteit van de test, maar ook over het feit dat soms gedreigd werd een uitkering stop te zetten als een werkzoekende de test niet wilde invullen. Alemanno en Spina raden aan ervoor te zorgen dat interventies evidence-based zijn en "to avoid capricious and unreasonable actions interfering with the private sphere of individuals".

12 Boer (2013) vraagt zich af wie er eigenlijk verantwoordelijk is als een burger een fout laat zitten in de door de belastingdienst aangeleverde informatie, die daarmee als default functioneert.

13 Adams en Witteveen (2014: 1368) beschrijven andersom het invoeren en handhaven van *fact free* wetgeving als beperking van rechtsstatelijkheid. Volgens hen is bijvoorbeeld de verlenging van de 'Rotterdamwet' gebaseerd op een te oppervlakkige en gekleurde evaluatie die weinig reden geeft voor een (langdurige) verlenging van de wet. De auteurs zijn sowieso kritisch over dit experiment met wetgeving.

14 De VS en het VK zijn al eerder in de tekst genoemd. In Australië maakt reductie van complexiteit onderdeel uit van het 'Treasury's Wellbeing Framework', zie S. Gorecki en J. Kelly 2012. Zie hierover ook hoofdstuk 4.

15 Overigens waarschuwt Boer (2013) ook weer voor het risico van instrumentalisme als de Belastingdienst met een overenthousiaste inzet van nudges mensen gaat (bij)sturen.

16 De *GreenDeal* in het Verenigd Koninkrijk maakt o.a. gebruik van het zogenaamde *pay-as-you-save* mechanisme. Burgers kunnen kosten voor woningisolatie in termijnen terugbetalen uit de besparing op hun energierekening (zie UK Green Building Council 2013). Door zo baten en lasten gelijk op te laten gaan, wordt de impact van de hedenbias op de beslissing om te investeren in woningisolatie verkleind.

17 Op deelterreinen bestaan al overzichten van gedragsinterventies. Voor de gezondheidszorg bijvoorbeeld van Michie et al. (2013) en in Nederland die van het RIVM: www.loketgezondleven.nl/interventies. Justitie kent www.erkenningscommissie.nl/beoordelingen/erkendegedragsinterventies/.

18 Volgens Ranchordás (2013: 416) gaat experimenteerwetgeving daarmee een stap verder dan ex ante evaluatie; het is een 'reality check' van nieuwe regels.

19 Omschreven in Aanwijzingen 10a en b van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

20 Ranchordás (2013: 424) merkt overigens op dat experimenten met wetgeving wetenschappelijke (laboratorium)experimenten uiteindelijk slechts benaderen. Ze leveren ook geen vergelijkbaar bewijs. Het gaat om het uitproberen van wetgeving voorafgaand aan grootschaliger invoering en niet om het uittesten van bijvoorbeeld de werkzaamheid of veiligheid van producten.

21 Experimenten die onder de Wet Medisch-wetenschappelijk Onderzoek vallen, worden getoetst door een medisch ethische toetsingscommissie. Voor gedragswetenschappelijk onderzoek is de praktijk in bijvoorbeeld faculteiten Sociale Wetenschappen relevanter. Zij hebben eigen toetsingscommissies voor niet-medisch, sociaalwetenschappelijk onderzoek. Zie bijvoorbeeld www.fsw.leidenuniv.nl/psychologie/organisatie/commissies/commissie-ethiek-psychologie-cep.html. Een overzicht van 'social research ethics' en toetsingscriteria in diverse landen is te vinden op www.researchethics.ca/social-science-humanities.htm (geraadpleegd op 22 juli 2014).

22 Zie Fairchild (2012), Jones et al. (2013).

23 Zie ook het onderscheid tussen *compliance* en *conversion* (Institute for Government 2011) *Compliance* betekent in deze context niet algemeen 'naleving', maar tijdelijke, door een specifieke prikkel opgewekte naleving. Iemand weet hoe hij zich moet aanpassen aan een regel, zonder zelf te veranderen. Een autobestuurder rijdt mogelijk tijdelijk zachter door een visuele versmalling van de weg. Van *conversion* is sprake bij duurzame gedragsverandering waarbij niet steeds een directe prikkel nodig is. Het verwijt van 'symptoombestrijding' is bij *compliance* minder aan de orde dan bij conversion. Overigens kan 'slechts vluchtige' *compliance* al nuttig zijn. Het is mogelijk goedkoper en soms is tijdelijke naleving al voldoende, bijvoorbeeld om iemand tot het maken van een eenmalige keuze aan te zetten. Daar komt bij dat tijdelijke gedragsverandering de aanzet kan zijn tot duurzame gedragsverandering, omdat zij ook van invloed blijkt op hoe mensen over zichzelf gaan denken. Het zelfbeeld van mensen beïnvloedt vervolgens weer hun gedragingen door 'zichzelf ondersteunende effecten' (*self-sustaining effects*). Beleid kan vluchtig gedrag 'verduurzamen' door tijdelijk, door prikkels opgewekt gedrag positief te labellen (Lokhorst 2009). Zie verder ook Jonkers (2013) en Gribnau (2013).

4 KEUZEDRUK

Mensen kiezen minder rationeel dan verondersteld en hebben vaak moeite zich te houden aan hun voornemens. Die boodschap van de gedragswetenschappen is bij velen nu wel doorgekomen. Het zou echter onjuist zijn hieruit te concluderen dat goed kiezen en zelfcontrole onmogelijk zijn. Mensen die daartoe gemotiveerd zijn, kunnen wel degelijk weloverwogen keuzes maken. Zo blijken velen die gemakzuchtig of slecht geïnformeerd kiezen op gebied van leefstijl, vervoersgedrag of financiën, op andere terreinen, bijvoorbeeld werk of hobby's, wél degelijk bereid en in staat tot zorgvuldige keuzes die een adequate vertaling zijn van hun belangen en doelen. Ook gebrek aan zelfcontrole is relatief. Als mensen iets écht belangrijk vinden, kunnen zij uiterst gedisciplineerd zijn. Wie vele vergeefse pogingen deed tot stoppen met roken, blijkt niet zelden wel degelijk daartoe in staat als zich plots een acute en levensbedreigende ziekte aandient. Kortom, goed kiezen en zelfcontrole zijn deels een kwestie van prioriteiten stellen en een juiste allocatie van mentale energie. De vraag is derhalve of we ons zo makkelijk moeten neerleggen bij de beperkte rationaliteit en wilskracht die Thaler en Sunstein constateren. Is het niet veel logischer om te proberen de competenties op dat vlak te vergroten?

Dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk willen we ingaan op de vraag wat de mogelijkheden en de grenzen zijn van het vergroten van keuzevaardigheid en zelfcontrole. Het aantal keuzes en verleidingen waarmee mensen worden geconfronteerd, is in de afgelopen decennia immers geweldig toegenomen. Zo worden er op de markt veel meer opties en producten aangeboden dan vroeger. Met de huidige nadruk op keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, voegt de overheid daar nog eens extra keuzes aan toe. Al met al kan hierdoor de 'keuzedruk' behoorlijk oplopen. Er kan een situatie ontstaan waarin er meer keuzevaardigheid en zelfcontrole van mensen wordt verlangd dan zij redelijkerwijs kunnen opbrengen. Gedragswetenschappelijk onderzoek levert aanwijzingen dat die situatie – in ieder geval voor bepaalde groepen – daadwerkelijk realiteit is, en ook schadelijke gevolgen heeft. De vraag is derhalve of dit consequenties dient te hebben voor het overheidsbeleid, en zo ja, welke.

Anders dan in de voorgaande hoofdstukken, zullen we in dit hoofdstuk niet toewerken naar antwoorden en conclusies. Dit hoofdstuk is primair bedoeld om aandacht te vragen voor dit onderwerp en het debat erover te stimuleren. Het hoofdstuk mondt dan ook uit in drie hoofdvragen voor nader onderzoek en debat.

4.1 AUTONOMIEKLOVEN

Zorgvuldig kunnen kiezen en vervolgens die keuze ook kunnen uitvoeren, is een groot goed, allereerst voor het individu zelf. Welke conceptie van 'het goede leven' men ook aanhangt, mensen zijn beter af naarmate zij beter zijn toegerust om uit een reeks van mogelijkheden die optie te selecteren die het beste past bij hun doelen, en ook de wilskracht kunnen opbrengen om niet van het gekozen pad af te wijken. Dit betekent welhaast per definitie een grotere autonomie. Nota bene: anders dan in het vorige hoofdstuk, is 'de beste keuze' hier dus niet gedefinieerd in termen van het *algemeen* belang, maar in termen van individuele waarden en levensprojecten. Overigens zullen deze vaak parallel lopen aan het algemeen belang, bijvoorbeeld als het gaat om gezonder leven, sparen voor later, et cetera.

Keuzedruk

Goed kiezen en je houden aan je voornemens, is echter geen makkelijke opgave. Er wordt behoorlijk wat gevraagd van mensen. We zullen hieronder het totaal aantal keuzes en verleidingen dat zich per tijdseenheid aan een mens opdringt, aanduiden als de 'keuzedruk', naar analogie van termen als financiële druk, belastingdruk, sociale druk enzovoorts.[1] Alles wijst erop dat de keuzedruk de laatste decennia flink is toegenomen. In algemene zin worden mensen beduidend minder dan vroeger in hun levenskeuzes beperkt door hun sociale herkomst en maatschappelijke conventies. Het palet aan mogelijke levenspaden is aanmerkelijk toegenomen. Bovendien staat het overheidsbeleid al enkele tientallen jaren in het teken van liberalisering en privatisering. Mensen worden tegenwoordig geacht zelf te kiezen voor onder meer energieleverancier, zorgverzekering en telecom-aanbieder. *Last but not least*, met de komst van internet is het aantal potentiële koopmomenten geëxplodeerd. Kon vroeger iemand alleen maar impulsaankopen doen als hij zich daadwerkelijk fysiek in een winkel bevond, tegenwoordig kan men dag en nacht met een paar muisklikken alles kopen.

De beïnvloedingstechnieken waarmee de overheid nu voorzichtig kennismaakt, worden door bedrijven al veel langer en geraffineerder ingezet. Veelzeggend is dat Robert Cialdini, auteur van het boek *Influencing people* – een standaardwerk op het gebied van beïnvloeding- zich voor zijn theorieën baseerde op wat hij leerde als deelnemer aan workshops over verkoop. Vandaag de dag is beïnvloeding alomtegenwoordig, bijvoorbeeld in de inrichting van winkels, door middel van reclame, het verbinden van producten met positieve emoties, het verspreiden van lekkere etensgeuren, sturende prijsstellingen, *supersizing*, *product placement* in tv-programma's, opzettelijk onduidelijke aanbiedingen (telefoonabonnementen, financiële producten), enzovoort. Een techniek die vermoedelijk de komende jaren een hoge vlucht zal nemen, is de inzet van gepersonaliseerde verleidingstechnieken op internet. Op basis van iemands surf- en internet-aankoopgedrag kan men achterhalen voor welk soort verkoopargumenten hij het meest gevoelig

is. Dat maakt het mogelijk dat wie een internetwinkel bezoekt niet alleen een op hem toegesneden aanbod krijgt te zien, maar de gepresenteerde vormgeving en aankoopargumenten ook specifiek zijn afgestemd op zijn *hot buttons*. Wie bijvoorbeeld vooral gevoelig is voor wat anderen doen, zal worden verteld dat al heel veel mensen (of digitale vrienden) dit product ook kochten. Wie vooral gevoelig is voor autoriteit, zal worden verteld dat de gerespecteerde deskundige x dit product adviseert. Dit alles gebeurt zonder dat de persoon in kwestie daarover wordt geïnformeerd (zie Kaptein 2013).

Overheid versus bedrijfsleven?

Mensen leven dus in een omgeving die allesbehalve neutraal is. Critici van overheidsbemoeienis wekken soms de indruk dat wanneer de overheid zich onthoudt van beïnvloeding, een neutrale situatie resteert waarin mensen hun autonome keuzes kunnen maken, maar dat is onjuist. Als de overheid zich afzijdig houdt, betekent dit hooguit een verschuiving in de locus van beïnvloeding. Vele maatschappelijke partijen oefenen – al dan niet opzettelijk – invloed uit op het keuzegedrag van burgers, waaronder het bedrijfsleven.

Interessant is dat critici van beïnvloeding door de overheid vaak minder problemen hebben met inzet van dergelijke technieken door het bedrijfsleven. Eén van de argumenten hierbij is dat niemand verplicht is zich iets aan te trekken van de beïnvloeding van een bedrijf. Men kan altijd overstappen naar de concurrent (zie White 2013). Daarentegen is het redelijkerwijs onmogelijk over te stappen naar een andere overheid die meer vrijheid biedt. Dit argument klinkt op het eerste gehoor valide. Toch is het de vraag of de beïnvloeding van bedrijven werkelijk zo makkelijk valt te negeren. Zij is alomtegenwoordig, soms zeer geavanceerd en zonder uitzondering op hetzelfde gericht. Alle financiële instellingen willen producten verkopen waaraan ze verdienen en alle *fast food* restaurants willen hamburgers en frisdrank verkopen. Dat laatste resulteert in wat wel een 'obesogene omgeving' wordt genoemd, een omgeving die aanzet tot calorierijke consumptie. Naar analogie hiervan beschrijven Jones et al. (2013) hoe in Engeland ook 'debtogenic urban landscapes' ontstaan, vaak in achterstandsbuurten. Daar is de hoofdstraat niet zelden veranderd in een aaneenrijging van goktenten, pinautomaten en pandjesbazen. Gokbedrijven hebben zich welbewust gericht op de zwakkere achterstandsbuurten, en daar "particular choice environments" gecreëerd "in which gambling has been normalized in both social en spatial contexts" (2103: 74). Aan zulke omgevingen kan men zich niet zomaar onttrekken.

Dit roept de vraag op of de overheid in dergelijke gevallen niet meer tegenwicht moet bieden aan de beïnvloeding door het bedrijfsleven. Anders gezegd, mag de overheid *evil nudges* bestrijden met meer goedaardige *counternudges*? Op zich is daartegen geen bezwaar. Het is breed geaccepteerd dat de overheid *informationele* tegenkrachten organiseert op bepaalde vormen van beïnvloeding van derden, bij-

voorbeeld met keurmerken, voorlichtingscampagnes en waarschuwingen ("Geld lenen kost geld") of zich bedient van *counterframes*. Waarom zouden dan andere regels gelden als de overheid ook gebruik wil maken van de nieuwe technieken die centraal staan in dit rapport? In feite doet de overheid dat ook al. De gezonde schoolkantine kan men zien als een vorm van *counternudging*. Er is geen principieel bezwaar tegen dit soort initiatieven *mits* de overheid zich maar houdt aan de condities die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd. Sommigen vinden dat echter nog te braaf. Ze vinden dat de overheid best verder mag gaan. Juist *omdat* het bedrijfsleven zo alomtegenwoordig is in haar beïnvloeding, zou de overheid de normatieve teugels best mogen laten vieren. Dit lijkt ons echter niet de juiste weg. Als het gaat om nudging, is de noodzaak van voldoende transparantie en – waar nodig – voldoende democratische steun absoluut, dat wil zeggen, niet afhankelijk van de sterkte van de beïnvloeding van de 'tegenpartij'.

Nog los van de principiële discussie mag echter zeer worden betwijfeld of 'counternudging' wel zo'n effectieve strategie is in gevallen waarin de belangen van overheid en bedrijfsleven werkelijk uiteenlopen. Het kader laat zien wat voor 'wedloop' in beïnvloeding kan ontstaan. Meestal verliest de overheid dat soort wedlopen. Doorgaans beschikt het bedrijfsleven over veel meer en betere middelen om consumenten de ene kant op te duwen dan de overheid heeft om consumenten de andere kant op te duwen. Bovendien zijn dergelijke *nudging wars* een vorm van symptoombestrijding, omdat zij het onderliggende probleem ongemoeid laten. Als de overheid een meer duurzame en structurele oplossing wil, zijn er twee mogelijkheden. De eerste is om de (uitwassen van) beïnvloeding door bedrijven wettelijk te verbieden. In Nederland zijn bijvoorbeeld subliminale reclame, doelbewuste misleiding en bepaalde vormen van reclame (o.a. gericht op kinderen) verboden. Wanneer het algemene gevoelen is dat bedrijven binnen het wettelijke kader nog steeds te ver gaan, moeten de regels wellicht worden aangescherpt. De tweede mogelijkheid is om mensen zodanig te trainen in keuzecompetenties en wilskracht dat zij succesvol weerstand kunnen bieden aan alle reclame en verleidingen die op hen worden afgevuurd. Verderop in dit hoofdstuk komen we uitgebreid op deze tweede mogelijkheid terug.

Nudging wars?

Als naast het bedrijfsleven ook de overheid zich gaat bedienen van subtiele beïnvloedingstechnieken, kan een ware wedloop aan beïnvloeding ontstaan, zo blijkt uit Willis (2013). Dit geldt in het bijzonder bij belangenconflicten. Willis analyseert in haar studie de mislukte poging van de Amerikaanse overheid om banken zover te krijgen dat ze stoppen met mensen te beboeten wanneer zij meer geld pinnen dan op hun rekening staat (een zogenaamde 'overdraft'). Tot voor kort brachten de meeste Amerikaanse banken automatisch een *fee* van zo'n 20 à 30 dollar in rekening voor elke 'overdraft'. Omdat veel mensen niet weten hoeveel saldo ze precies op hun rekening

hebben, en zij ook geen waarschuwing krijgen wanneer ze in de gevarenzone zitten, kon een dagje winkelen zomaar resulteren in een hele stapel boetes. Het zijn vooral de armste Amerikanen die deze boetes krijgen, omdat zij natuurlijk weinig saldo op hun rekening hebben.
De Amerikaanse federale overheid wilde daarom de regels veranderen. Banken werd vanaf 2010 verplicht pintransacties te weigeren als iemand daardoor (nog verder) rood zou komen te staan, *tenzij* de persoon in kwestie vooraf had aangegeven de mogelijkheid van 'overdraft' te willen behouden en eventuele boetes op de koop toe te nemen. De default werd dus omgedraaid, en 'overdrafts' waren alleen nog mogelijk voor wie expliciet koos voor de 'opt out' van de standaard.

De banken waren allesbehalve blij met deze maatregel, omdat ze daardoor forse inkomsten dreigden mis te lopen. In 2006 verdienden de banken zo'n 20 miljard dollar aan boetes voor 'overdrafts'. Banken startten daarom intensieve marketingcampagnes om zoveel mogelijk mensen te bewegen voor de 'opt out' te kiezen. Ze richtten zich vooral op mensen die in het verleden vaak boetes hadden moeten betalen, doorgaans de Amerikanen met weinig inkomen. Ongeveer de helft van wie voor de opt-out koos, gaf als één van de redenen daarvoor dat zij hoopten daarmee verlost te zijn van de agressieve marketing van de banken. Ook brachten de banken zelf geraffineerde nudges in stelling. Willis beschrijft een formulier van een bank waarin mensen de volgende keuze werd voorgelegd:

– YES. *Keep my account working the same with shareplus ATM and debit card overdraft coverage;*
– NO. *Change my account to remove shareplus ATM and debit card overdraft coverage.*

Deze bank speelde welbewust in op de voorkeur van mensen voor de status quo en op hun verliesaversie. Andere banken maakten gebruik van de kracht van sociale normen, en lieten hun klanten weten dat "[t]he majority of our members prefer having this service." (Willis 2012: 1199). Door al deze marketing kozen uiteindelijk veel mensen voor de opt-out.

Wat kunnen we hiervan leren? Volgens Willis kan nudging succes hebben "[w]hen there is little opposition to a nudge, or the opposition lacks the means to counter the nudge […] This is likely to be the case in transactions between citizens and the government" (2013: 1226). Ook de eerder genoemde pensioenspaarregelingen konden slagen omdat er geen wezenlijk belangenconflict bestaat tussen werkgevers en werknemers. Heel anders wordt het echter als bedrijven tegenstander zijn van de default-optie. "The key difference between the retirement savings plan participation default and the overdraft default is the presence of an opposed party." (2013: 1200) Banken brachten zwaar marketinggeschut in stelling. Natuurlijk zou de overheid een communicatief tegenoffensief kunnen starten "but the government generally loses marketing wars." In dit geval was het mogelijk beter geweest als de overheid de formulering van de default had voorgeschreven, of had gekozen voor andere regelgeving. "When firms oppose nudges, substantive regulation aimed directly at placing consumers in welfare-enhancing positions will certainly be more transparent, and is likely to be more effective and less costly as well" (2013: 1229).

Begrensde bronnen

De laatste jaren groeit de wetenschappelijke twijfel of mensen zo'n grote keuzedruk wel aankunnen. Een inmiddels klassiek onderzoek is dat van Iyengar en Lepper (2000). Zij plaatsten in een delicatessenwinkel een uitstalling met verschillende soorten exclusieve jams, waarvan mensen vrijelijk mochten proeven. De vraag was vervolgens hoeveel mensen ook een pot jam zouden kopen. In de ene onderzoeksconditie stonden zes soorten jam uitgestald, in de andere 24 soorten. Het bleek dat in de laatste conditie weliswaar meer mensen kwamen proeven, maar uiteindelijk *minder* mensen ook een pot kochten. Iyengar en Lepper concluderen dat een te groot aantal opties de motivatie om een keuze te maken vermindert.[2]

Een andere belangrijke onderzoekslijn is die naar zelfcontrole. Dat begrip duidt op de mate waarin iemand in staat is een doel dat hij zichzelf heeft gesteld ook te verwezenlijken en weerstand te bieden aan verleidingen die hem daar vanaf kunnen brengen. Stoppen met roken of gezonder gaan eten zijn typische voorbeelden van gedragingen die de nodige zelfcontrole vereisen. Inmiddels wijst veel onderzoek erop dat er een sterk *causaal* verband bestaat tussen de mate waarin iemand beschikt over zelfcontrole en zijn succes op allerhande levensterreinen. Moffitt et al. (2011) onderzochten het verband tussen zelfcontrole en relevante indicatoren op het gebied van welvaart en welzijn op basis van een cohort van 1000 mensen wier leven al sinds hun geboorte wordt gevolgd, en die op het moment van analyse inmiddels ruim dertig jaar oud waren. Hun zelfcontrole was al tijdens hun kindertijd gemeten. Uit de analyse bleek dat "childhood self-control predicts physical health, substance dependence, personal finances, and criminal offending outcomes" In een ander cohort van 500 tweelingen bleek dat "the sibling with lower self control had poorer outcomes, despite shared family background" (2011: 2693). De Ridder et al. constateren in een meta-analyse van zo'n honderd studies naar zelfcontrole een vergelijkbaar positief verband. "Self-control is thus one of the most beneficial traits in personality" (2012: 92) Zelfcontrole kan men beschouwen als één van de *soft skills* waarvan Heckman heeft laten zien dat het voor maatschappelijk succes gunstig is als mensen zich die reeds vroeg aanleren[3], en waarvoor de WRR (2103b) in zijn rapport 'Naar een lerende economie' aandacht heeft gevraagd. [4]

Zelfcontrole

In hoeverre is er bij de Nederlandse populatie in den brede sprake van een samenhang tussen zelfcontrole en bepaalde wenselijke uitkomsten? Om daarvan een indruk te krijgen, heeft de WRR in een enquête onder ruim 800 Nederlanders[5] tien items laten meelopen uit de verkorte schaal voor zelfcontrole van Tangney et al. (2004). Het betreft de volgende tien items.[6]

- Ik vind het moeilijk om slechte gewoonten af te leren
- Ik ben snel afgeleid
- Ik zeg ongepaste dingen
- Dingen die slecht voor mij zijn, sla ik af
- Ik kan verleidingen goed weerstaan
- Mensen zouden zeggen dat ik een ijzeren zelfdiscipline heb
- Plezier en leuke dingen weerhouden mij er soms van om werk af te krijgen
- Ik doe dingen die op dat moment goed voelen, maar waarvan ik later spijt heb
- Soms kan ik ergens niet mee stoppen, zelfs als ik weet dat het verkeerd is
- Ik onderneem vaak actie zonder eerst alle alternatieven te overwegen.

Op basis van de antwoorden op deze stellingen, is voor elke respondent een score voor zelfcontrole berekend.[7] Vervolgens is met regressieanalyses gekeken in welke mate zelfcontrole samenhangt met drie wenselijke uitkomsten:

- *algehele levenstevredenheid*. Dit is het antwoord op de vraag: "Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 aangeven in welke mate u alles bij elkaar genomen tevreden bent met het leven dat u nu leidt?";
- *subjectieve gezondheid*. Dit is het antwoord op de vraag: "Wat vindt u, over het algemeen genomen, van uw gezondheid?" (1 = 'zeer slecht' tot 5 = 'zeer goed');
- *financieel rondkomen*. Dit is het antwoord op de vraag: "Hoe goed kunt u momenteel met het totale netto-inkomen van uw huishouden rondkomen?" (1 = 'zeer moeilijk' tot 5 = 'zeer makkelijk').

In de analyse is gecontroleerd voor sekse, leeftijd en opleidingsniveau. De resultaten:

	Bèta-coëfficiënten		
	tevredenheid	**gezondheid**	**rondkomen**
Sekse (M = 0, V = 1)	-,013	-,084*	,003
Leeftijd	,075*	-,247**	,011
Hoogst voltooide opleiding	,056	,109**	,259**
Zelfcontrole	,192**	,143**	,094**
R^2	,050	,103	,082

** p < ,05; ** P < ,01*

Op zich is de variantie (R^2) die met dit eenvoudige model wordt verklaard niet heel groot. Waar het echter om gaat, is dat er duidelijk een zelfstandige bijdrage uitgaat van zelfcontrole, die bij de eerste twee afhankelijke variabelen zelfs groter is dan die van opleiding. (Dat opleiding wel de

grootste bijdrage levert aan 'rondkomen' is niet vreemd, want mensen die hoog zijn opgeleid verdienen meestal meer dan mensen die laag zijn opgeleid.) Uiteraard is dit slechts een beperkt onderzoek. In combinatie met het in de lopende tekst aangehaalde onderzoek, is de suggestie echter duidelijk. Als het doel van de overheid is de algemene levenstevredenheid, subjectieve gezondheid of financiële marges van mensen te vergroten, valt te overwegen niet alleen te investeren in opleiding maar ook in zelfcontrole.

Het grote probleem is echter dat zelfcontrole energie kost. Wanneer we ons te veel en te sterk moeten beheersen, raken we mentaal uitgeput. Baumeister en collega's spreken van *ego depletion*. In een van de eerste studies naar *ego depletion* lieten Baumeister et al. (1998) proefpersonen aan een tafel plaatsnemen waarop een schaal met radijsjes en een schaal met versgebakken chocoladekoekjes stonden opgesteld. De helft van de deelnemers mocht alleen van de radijsjes eten, de andere helft alleen van de chocoladekoekjes. In de tijd die deelnemers zogenaamd op het volgende deel van het onderzoek moesten wachten kregen zij alvast een puzzeltaak voorgelegd, zogenaamd om het oplossend vermogen van studenten met dat van middelbare scholieren te vergelijken. Het bleek dat de deelnemers die niet van de chocoladekoekjes mochten eten, veel minder lang probeerden de puzzel op te lossen dan de deelnemers die niet van de radijsjes mochten eten.[8] De zelfbeheersing die nodig was om af te blijven van die smakelijke koekjes, had kennelijk de capaciteit tot zelfcontrole aangetast. Interessant is dat als mensen moeten kiezen, zij een beroep lijken te doen op dezelfde energiebron als bij zelfcontrole. Kiezen is een mentale stap die soms moeite kost. Van een mentale staat waarin men diverse opties heeft, moet men de oversteek maken naar een mentale staat waarin wegen zijn afgesloten en een voorkeur is gevormd. Deze 'transformatie' kost energie. In onderzoek van Vohs et al. (2008) bleek dat proefpersonen die daadwerkelijk een keuze moeten maken over een lastige kwestie, daarna minder goed in staat zijn tot zelfcontrole dan proefpersonen die alleen maar overwegingen met betrekking tot die keuze hoeven te geven. Kennelijk putten mensen voor het maken van keuzes uit dezelfde bron als voor zelfcontrole.[9]

Het probleem van uitgeputte mentale reserves is niet gelijkelijk verdeeld onder mensen. De één is beter bestand tegen keuzedruk dan de ander. Recent onderzoek van Shah et al. suggereert dat de problemen vooral groot kunnen zijn bij arme mensen. "Resource scarcity creates its own mindset, changing how people look at problems and make decisions." (Shah et al. 2012: 682). Wie iedere dag opnieuw de eindjes aan elkaar moet zien te knopen en geen buffers heeft, wordt daardoor in beslag genomen, is gefocust op het hier en nu en heeft minder oog voor de langere termijn. "Preoccupations with budgetary concerns leave fewer cognitive resources available to guide choice and action. Just as an air traffic controller focussing on a potential collision course is prone to neglect other planes in the air, the poor, when

attending to monetary concerns, lose their capacity to give other problems their full consideration." Wat het nog erger maakt, is dat arme mensen zich minder kunnen permitteren een verkeerde keuze te maken dan mensen met genoeg geld. Wie een goed inkomen heeft, beschikt meestal over buffers om plotse financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder een mogelijk dure lening te moeten aangaan. Voor wie dat mist, komt het leven soms neer op het vullen van het ene gat met het andere. De opgave tot voortdurende zelfcontrole, weerstaan van verleiding en moeten uitstellen van beloningen, kan leiden tot chronische *ego depletion*. Uit zowel experimenten als uit veldonderzoek blijkt dat (het gevoel van) armoede een oorzaak is van lagere cognitieve prestaties (Mani et al. 2013).

Autonomiekloven

Er kan dus een discrepantie bestaan tussen enerzijds de keuzecompetenties en zelfcontrole die van mensen wordt gevraagd, en anderzijds de competenties en zelfcontrole waarover zij beschikken. Anderson (2009) spreekt van een *autonomy gap*. Die notie is ook van belang voor de overheid. Veel beleid veronderstelt immers dat mensen beschikken over bepaalde *deliberative capacities* waardoor zij de relatieve voor- en nadelen van de verschillende opties goed kunnen inschatten, en over bepaalde *executive capacities* om daadwerkelijk een knoop te kunnen doorhakken en daarbij niet te gaan voor de snelle winst. "To the extent to which significant numbers of people do in fact lack (and are unlikely to develop) the decision-making skills necessary to sort out these choices well, then such a policy would be marked by an autonomy gap" (2009: 10)

4.2 OEFENEN IN KEUZEVAARDIGHEDEN EN WILSKRACHT

Tegen deze achtergrond is het discutabel of we ons wel moeten neerleggen bij de beperkte rationaliteit en wilskracht van mensen. Autonomiekloven zijn immers onwenselijk. De vraag dient zich dus aan of het mogelijk is de keuzecompetentie en zelfcontrole van mensen te vergroten.

Betere besluiten

Als mensen in hun beslissingen worden gehinderd door allerhande *biases*, is de logische reactie om te onderzoeken of men de invloed van die *biases* kan neutraliseren of corrigeren. In de organisatie- en managementliteratuur is veel geschreven over strategieën om besluitvorming te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van kosten-baten analyse. Er is echter maar weinig onderzoek gedaan naar methoden om de kwaliteit van individuele beslissingen te vergroten. "It seems fair to say that psychologists have made far more progress in cataloguing cognitive biases than in finding ways to correct or prevent them" (Lilienfield et al. 2009: 391). Het onderzoek dat er is, laat bovendien gemengde resultaten zien. Toch levert het onderzoek wel enige aanwijzingen (zie Larrick 2004).

Een eerste aanbeveling is voor de hand liggend en volgt logisch uit het voorgaande. Wanneer er sprake is van omstandigheden die helder en geconcentreerd nadenken verhinderen, kan men beter geen besluiten nemen. "One way to improve decision making is to simply avoid making important decisions when depleted, fatigued, angry, aroused, hungry, or distracted," vatten Soll et al. (2014: 10) samen. Het is beter te wachten tot men *decision ready* is. Als men dan eenmaal zover is, leidt het welbekende opsommen van redenen pro en contra volgens Larrick (2004) vaak niet tot betere beslissingen. Mensen zijn namelijk geneigd vooral redenen te bedenken die hun eerste oordeel ondersteunen, en vinden het lastiger voldoende tegenargumenten te formuleren. Dat kan hen het idee geven dat het eerste oordeel inderdaad het juiste is. Wat daarentegen wél helpt, zijn cognitieve strategieën die ertoe aanzetten om een keuze vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Wanneer men voor een keuze staat, zijn de kennis en overwegingen die als eerste opkomen (of door de omgeving worden aangereikt) niet per se volledig of de meest relevante kennis en informatie. Bovendien zijn mensen geneigd tot een *confirmation bias* (Garb 1998), dat wil zeggen, hebben zij de neiging vooral die feiten en gebeurtenissen waar te nemen die aansluiten op hun wensen en overtuigingen, en contradictoire informatie niet te zien, te negeren of zo te herinterpreteren dat deze alsnog passend wordt. 'Consider the oppositie' blijkt dan ook een effectieve strategie. Bij deze strategie wordt mensen gevraagd redenen te bedenken waarom hun eerste oordeel onjuist zou kunnen zijn. Daardoor wordt hun aandacht gevestigd op aspecten van de werkelijkheid die zij anders mogelijk zouden negeren. Een verwante strategie, vooral bedoeld om ongerechtvaardigd optimisme tegen te gaan, is de vraag te stellen waarom iets verkeerd zou kunnen gaan. In beide gevallen hebben we het over een vorm van *reality testing.*

Het probleem van dit soort denktechnieken is evenwel dat mensen ze pas zullen inzetten wanneer er sprake is van een zeker besef dat men mogelijk belangrijke informatie over het hoofd ziet. En daar wringt hem nu net de schoen. Mensen hebben vaak geen oog voor hun eigen *biases* (*blind spot bias*, Pronin et al. 2002; *naive realism*, Ross en Ward 1997). Dat leidt tot de interessante vraag of mensen beter gaan kiezen als zij expliciet worden onderwezen in het bestaan van de *biases* die de gedragswetenschappen de laatste decennia hebben geïdentificeerd, en de wijze waarop deze het eigen oordeel kunnen vertroebelen. Hiernaar is nog nauwelijks onderzoek gedaan. Het schaarse beschikbare onderzoek biedt nog te weinig basis om hierover betrouwbare uitspraken te kunnen doen.[10]

Betere zelfcontrole

Naar zelfcontrole is meer onderzoek gedaan, onder meer door de reeds genoemde Baumeister en collega's. Uit hun bevindingen blijkt dat zelfcontrole is als een spier. Als er een groot beroep op wordt gedaan, wordt die zwakker, maar als men rust neemt, herstelt deze zich. Een nacht goed slapen leidt tot hernieuwd vermogen tot zelfcontrole, en mensen zijn 's ochtends beter in staat tot zelfcontrole dan later op

de dag. En net als voor spieren geldt dat je zelfcontrole kunt trainen. Oaten en Cheng (2006) verrichtten een aantal studies waaruit bleek dat uitoefenen van zelfcontrole op een bepaald terrein ook leidt tot meer zelfcontrole op andere terreinen. Zo kregen studenten een individueel studieprogramma aangeboden dat een beroep deed op zelfcontrole. Niet alleen bleek dit programma succesvol in het verbeteren van de studieresultaten, ook leidde het tot meer succes op andere terreinen waarvoor zelfcontrole nodig is. Na afloop van het studieprogramma rookten de deelnemers minder, dronken zij minder alcohol, aten ze gezonder en deden ze meer aan sport. Moffitt et al., die zo'n sterk verband constateerden tussen zelfcontrole en diverse indicatoren voor welvaart en welzijn, schrijven dan ook "innovative policies that put self-control center stage might reduce a panoply of costs that now heavily burden citizens and governments." (2011: 2697)

Eén van de meest veelbelovende ontwikkelingen op het gebied van vergroten van zelfcontrole is het gebruik van implementatie-intenties (Gollwitzer 1999). Dat zijn kleine en concrete gedragsplannetjes in de vorm van een 'als … dan regel', bijvoorbeeld: 'Als ik morgen naar de receptie ga, drink ik om en om alcohol en fris' of: 'Als het 's ochtends om acht uur droog is, ga ik met de fiets naar het werk in plaats van met de auto'. Het formuleren van dit soort implementatie-intenties blijkt veel effectiever te zijn dan alleen maar het uitspreken van een algemeen voornemen zonder verder concrete 'operationalisering'. De essentie van implementatie-intenties is dat mensen van tevoren bedenken welk gedrag zij zullen vertonen als een bepaalde concrete situatie zich voordoet, en vervolgens proberen zichzelf als het ware te programmeren. Als die situatie zich dan daadwerkelijk voordoet, hoeven ze minder bewuste controle uit te oefenen om hun gedrag bij te sturen. In veel onderzoeken is de effectiviteit van implementatie-intenties aangetoond (Gollwitzer en Sheeran 2006).

Vormen van educatie

De vorige alinea's gingen over algemene mogelijkheden en strategieën om tot betere besluiten en meer zelfcontrole te komen. Daarnaast bestaan er vele programma's en interventies gericht op specifieke levensdomeinen. Gezondheidsvoorlichting en –educatie is een bekend voorbeeld. De laatste decennia is er ook steeds meer aandacht voor *financial literacy* en *financial education*.

De vraag is natuurlijk hoe effectief dit soort programma's en interventies zijn. Dat valt niet zo makkelijk te bepalen. Voor veel leefstijlinterventies is nog geen goed effectiviteitsonderzoek beschikbaar. In ieder geval zijn er geen snelle oplossingen, zo blijkt uit een rapport van de RIVM (2010). Massamediale campagnes (postbus 51) gericht op een gezondere leefstijl hebben meestal wel enig effect op kennis en houding, maar niet op gedrag. Ook kortdurende interventies zonder vervolg – een cursus van enkele sessies, een schoolprogramma van een paar lessen, een eenmalig advies van de huisarts – hebben hooguit een kortdurend effect. Voor een meer blij-

vend positief effect is een langer lopende en meer integrale aanpak vereist, waarin niet alleen de persoon in kwestie zelf maar ook zijn sociale en fysieke omgeving worden betrokken (ouders, vrienden, gelegenheden tot bewegen en sport). Ook constateert het RIVM goede resultaten bij interventies in de eerstelijnszorg gericht op preventie van gezondheidsproblemen bij mensen met een verhoogd risico (ondersteuning bij het stoppen met roken, begeleiding bij het afvallen, online-coaching bij minder drinken, enzovoorts).

Naar de effecten van financiële educatie is nog minder onderzoek gedaan. Wat er beschikbaar is, komt voornamelijk uit de VS, waar zeker sinds de crisis van 2008 de belangstelling voor *financial literacy* is toegenomen. Helaas vallen de resultaten vaak tegen. Uit sommige studies blijkt een significant effect maar uit andere niet. Collins en O'Rourke (2010) concluderen in een review van 41 evaluaties van financiële educatie interventies dat de meeste een positief effect laten zien, maar de winst vaak klein is. Niet zelden kan men op methodologische gronden vraagtekens plaatsen, want veel van dit evaluatieonderzoek kent geen controlegroep. Op basis van het beschikbare onderzoek kan volgens Hastings et al. (2012) eigenlijk niet worden geconcludeerd wanneer financiële educatie nu werkzaam is en wanneer niet. Jungmann et al. (2012) onderzochten acht Nederlandse interventies die geregeld worden ingezet in het kader van schuldpreventie, variërend van educatief jeugdtheater tot budgetcursussen. Zij rapporteren positieve effecten van deze interventies. Ook hier kan echter de kanttekening worden gemaakt dat de evaluaties geen experimentele opzet kenden. Ook waren zij gebaseerd op gerapporteerde veranderingen in kennis, houding en gedrag, niet op feitelijk waargenomen veranderingen van gedrag.

Kortom, educatie gericht op een verstandiger omgang met geld of een gezonder levensstijl kán effectief zijn, maar zeker is het allerminst. Het beeld is gemengd, en veel zal afhangen van de specifieke doelgroep, inhoud en opzet van de educatie, moment van effectmeting, et cetera. Uiteraard geldt ook hier dat deze vorm van educatie alleen kan helpen bij mensen die zich reeds realiseren dat ze een probleem hebben en/of op zijn minst open staan voor deze voorlichting of educatie.

4.3 TWEE MOGELIJKE BELEIDSRICHTINGEN

We maken de stand van zaken op. De gedragswetenschappen maken duidelijk dat mensen slechts beperkt rationeel zijn en moeite kunnen hebben met zelfcontrole. We hoeven ons daarbij echter niet zondermeer neer te leggen. Weloverwogen kiezen en wilskracht kan men tot op zekere hoogte leren respectievelijk trainen. Tegelijk maken de gedragswetenschappen duidelijk dat we hiervan niet alle heil mogen verwachten. Zeker niet elke interventie op gebied van educatie en/of training is succesvol, voor blijvend resultaat is vaak een forse inspanning nodig, en het onderzoek naar *ego depletion* maakt duidelijk dat er domweg grenzen zijn aan wat

mensen aankunnen. Het blijft dus mogelijk dat de keuzedruk die mensen ervaren groter is dan wat zij redelijkerwijs aankunnen. *Gesteld dat politiek en samenleving dit een onwenselijke situatie vinden*, wat zou de overheid dan aan die situatie kunnen doen?

De meest radicale oplossing is natuurlijk om de ontwikkeling van de afgelopen jaren te keren, en de keuzedruk te verlagen door het aantal keuzes en/of opties waaruit mensen kunnen kiezen (weer) te beperken. Bepaalde winkelketens in Nederland doen goede zaken door hun klanten juist niet te overstelpen met een overdaad aan keuzes, maar hun assortiment te beperken tot slechts één of enkele varianten van elk product, waarvan de kwaliteit min of meer is gegarandeerd. Kennelijk vinden nogal wat mensen die beperkte keuzevrijheid prettig. Zou de overheid dan niet kunnen afdwingen dat dit principe breder wordt toegepast? Dat lijkt niet erg realistisch. De overheid kan wel voorschrijven dat een basisoptie wordt aangeboden die aan bepaalde eisen voldoet (zorgverzekering, kabel), maar het is niet voorstelbaar dat de overheid aan derde partijen daadwerkelijk een maximum voorschrijft in het aantal producten of productvarianten dat zij mogen aanbieden. Ook als het gaat om meer publieke voorzieningen, bijvoorbeeld energie, zullen veel mensen niet willen terugkeren naar de situatie waarin zij gedwongen moeten afnemen bij één leverancier.[11] In plaats daarvan is het reëler te accepteren dat mensen tegenwoordig nu eenmaal worden geconfronteerd met veel keuzes en verleidingen, en de aandacht te richten op de vraag hoe te bevorderen dat zij daarmee zo goed mogelijk kunnen omgaan. We noemen hieronder twee mogelijke beleidsrichtingen.

Vergroten keuzevaardigheid en zelfcontrole

De eerste richting is om in te zetten op het vergroten van keuzecompetenties en het trainen van wilskracht. Hoe beter mensen in staat zijn weloverwogen keuzes te maken en zich daaraan te houden, hoe beter ze zijn toegerust om hun levensdoelen te verwezenlijken, en zich niet van de wijs te laten brengen door verleidingen die misschien wel op korte termijn winst opleveren maar op lange termijn – gemeten naar hun eigen maatstaven! – alleen maar in hun nadeel zijn. Het is een 'mentale bewapening' tegen allerhande vormen van trekken en duwen vanuit de omgeving, waaronder mogelijke *evil nudges* van bedrijven. Bovendien zal dit vaak goed zijn voor de samenleving als geheel, omdat bij veel gedragingen het individuele belang en het collectieve belang met elkaar zullen overeenstemmen. Een gezondere leefstijl en verantwoord financieel gedrag van individuen zijn uiteindelijk in ons aller voordeel. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat het bij complexe problemen onverstandig is om alle kaarten te zetten op nudging, omdat dat middel in isolement waarschijnlijk onvoldoende krachtig is om daadwerkelijk een duurzame gedragsverandering te realiseren. Soms is dat niet meer dan symptoombestrijding. Wanneer men dergelijke problemen echt wil tackelen, is het vergroten van keuzecompetentie en zelfcontrole een noodzakelijk complement op nudging. Boven-

dien kan een grotere keuzevaardigheid leiden tot meer efficiëntie, omdat mensen daardoor beter in staat zijn die producten en diensten te selecteren die – nog steeds gemeten naar hun maatstaven – de beste prijs-kwaliteitsverhouding leveren.

Kortom, beleid dat erin slaagt om, bijvoorbeeld via onderwijs, maatschappelijke ondersteuning of andere vormen van hulp, de keuzevaardigheid en zelfcontrole van burgers te vergroten lijkt een *no regret* beleid. Mits één en ander op vrijwillige basis gebeurt, is er in een democratische rechtstaat geen principieel argument te bedenken tégen een dergelijk beleid. Natuurlijk is het wel mogelijk dat de overheid *om praktische redenen* afziet van een dergelijk beleid, bijvoorbeeld omdat het onderwijs al zoveel taken heeft of omdat het te duur is. Het is uiteindelijk aan de politiek om te bepalen aan welke prioriteiten men de collectieve middelen wenst te besteden.

Grenzen erkennen

Een tweede richting is om in het overheidsbeleid meer rekening te houden met de grenzen van wat mensen aankunnen op het gebied van verstandig kiezen en zelfcontrole. Immers, hoe hard men ook zijn best zal doen de keuzevaardigheid en zelfcontrole van mensen te vergroten, voor (een deel van) de burgers zal het aantal keuzes en verleidingen dat op hen afkomt groter zijn dan wat zij redelijkerwijs aan kunnen. Zeker de ingewikkeldere keuzes – zeg het kiezen van financiële producten – vereisen bepaalde begripsvaardigheden en intelligentie waarover niet iedereen in gelijke mate beschikt. Bovendien zijn de bronnen die moeten worden aangesproken voor bewust en geïnformeerd kiezen en zelfcontrole niet onuitputtelijk. Wie over *iedere* keuze goed wil nadenken, komt tijd tekort in het leven. Mensen kunnen niet zonder gewoonten, *satisficing*, delegatie van keuzes of – al dan niet noodgedwongen – negatieve keuzes, dat wil zeggen, keuzes die men de facto maakt door niet actief te kiezen. Voorts zal zelfs de meest ervaren en doorgewinterde beslisser op een gegeven moment ten prooi vallen aan *ego depletion*, en zijn weerstand verliezen tegen de verleidingen van alledag.

Het is de vraag of beleidsmakers hiervoor altijd voldoende oog hebben.[12] Vooralsnog is de trend de keuzevrijheid steeds verder te vergroten. Op zich is dat begrijpelijk. Ieder departement heeft voor zich vaak steekhoudende argumenten om de keuzevrijheid op zijn domein te vergroten. Het probleem is alleen dat niemand goed zicht heeft op het geheel, en niemand verantwoordelijk is voor het totaal aan keuzes dat op het bordje van burgers terecht komt. Als het gaat om financiële lasten, wordt geregeld de beleidsbrede optelsom gemaakt zodat het 'koopkrachtplaatje' voor verschillende groepen duidelijk wordt. Het zou interessant zijn als eenzelfde optelsom kon worden gemaakt voor de hoeveelheid keuzevaardigheid en zelfcontrole die op de onderscheiden domeinen door beleid wordt verondersteld. Daardoor wordt het 'totale keuzedrukplaatje' voor onderscheiden maatschappelijke groepen zichtbaar.

Dat zou vervolgens gespiegeld kunnen worden aan de 'draagkracht' van mensen op dat gebied. Het is goed mogelijk dat voor verschillende groepen daaruit ook een verschillend beeld naar voren komt. Er zijn aanwijzingen dat autonomiekloven groter zijn in de lagere strata van de samenleving. Zo is inmiddels genoegzaam bekend dat men ongezonde levensstijlen, zoals een ongezond eetpatroon of roken, vaker tegenkomt bij lager opgeleiden dan bij hoger opgeleiden. Dat kan niet alleen maar worden verklaard door verschillen in inkomen, want roken is allesbehalve een goedkope gewoonte. Ook komen financiële problemen (welhaast per definitie) meestal eerder voor bij mensen met weinig inkomen dan bij mensen met een goed inkomen. Dergelijke problemen kunnen blijkens het onderzoek van Mani et al. (2013) een negatief effect hebben op de cognitieve capaciteit. Dat heeft in potentie belangrijke beleidsconsequenties:

"First, policy-makers should be aware of imposing cognitive taxes on the poor just as they avoid monetary taxes on the poor. Filling out long forms, preparing for a lengthy interview, deciphering new rules, or responding to complex incentives all consume resources. Policy-makers rarely recognize these cognitive taxes; yet our results suggest that they should focus on reducing them. Simple interventions such as smart defaults, help filling forms out, planning prompts, or even reminders may be particularly helpful to the poor." (Mani, Mullainathan, Shafir en Zhao 2013: 980)

Daarmee komen toch weer de nudges om de hoek kijken. Ook al zijn er veel goede argumenten om in te zetten op het vergroten van keuzevaardigheid en zelfcontrole, we moeten onder ogen zien dat hieraan grenzen zijn. Bepaalde groepen in de samenleving kunnen geholpen zijn met als zodanig herkenbare, niet-dwingende duwtjes in de richting van de optie die voor hen waarschijnlijk het beste uitpakt. Sommigen zullen nudging misschien beschouwen als 'betutteling', maar een categorische weigering van een dergelijke 'betutteling' zou – hoe goed ook bedoeld – deze groepen wel eens van de wal in de sloot kunnen helpen. Waaraan zij de voorkeur geven, zou hen op zijn minst gevraagd kunnen worden.

4.4 EEN AANZET VOOR DISCUSSIE

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk gezegd, zullen we in dit rapport geen beleidsconclusies trekken over de thema's die in hoofdstuk aan de orde zijn gesteld. Ons doel is primair om te laten zien welke nieuwe beleidsvragen en dilemma's dit onderdeel van de gedragswetenschappelijke kennis oproept. Dezer dagen lijkt alle aandacht uit te gaan naar de vraag hoe de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis kan helpen om reeds geformuleerde beleidsdoelen van de

overheid te realiseren, maar de kwesties die we hier aan de orde hebben gesteld zijn zeker zo belangrijk. Naar onze mening verdienen zij beslist nader onderzoek en debat. Daarbij zouden de volgende vragen centraal moeten staan:

– wat is de huidige 'keuzedruk' op burgers, hoe ontwikkelt deze zich, hoe verhoudt deze zich tot wat mensen aankunnen, en welke verschillen zijn hierin tussen mensen?
– waar is sprake van zodanige discrepantie tussen feitelijke keuzedruk en wat mensen aankunnen dat hun welvaart en welzijn significant worden geschaad en/of collectieve belangen worden geschaad?
– wat hieraan te doen? In welke mate en op welke wijze is het mogelijk om de keuzevaardigheid en zelfcontrole van mensen te vergroten, in welke mate en op welke wijze is het mogelijk de keuzedruk voor mensen te verminderen, en wat kan en mag de rol van de overheid bij dit alles zijn?

De fundamentele vraag is deze: in hoeverre mag men dan van de overheid verlangen dat zij beleid waarin meer keuzes bij de burgers worden gelegd (of dat de nadelige gevolgen van verkeerde keuzes vergroot) vergezeld laat gaan van handvatten en voorzieningen die burgers helpen de juiste keuzes te maken – hetzij door duwtjes in de goede richting te geven, hetzij door hun keuzevaardigheid en zelfcontrole te vergroten? Kort gezegd: in hoeverre moet de overheid mensen helpen om zichzelf te helpen?

NOTEN

1 Hiermee bedoelen we niet hetzelfde als het begrip keuzestress, dat al enige jaren in omloop is. Met keuzestress wordt gedoeld op een *subjectieve* beleving van een veelheid (of overdaad) aan keuzes. Met name bepaalde groepen jongeren zouden hier last van hebben. In dit hoofdstuk hebben wij het echter over het *feitelijke* aantal keuzes en verleidingen waarmee een mens wordt geconfronteerd, dus los van de vraag hoe die wordt beleefd. Sommige mensen kunnen goed omgaan met een hoge keuzedruk, bijvoorbeeld omdat zij beschikken over goed ontwikkelde keuzevaardigheden en wilskracht, voldoende tijd hebben om over keuzes na te denken, en/of een flegmatiek karakter hebben. Anderen zijn daar minder goed in, hebben mogelijk minder tijd om over al die keuzes goed na te denken, en/of hebben een karakter waardoor ze al bij een relatief geringe keuzedruk toch 'in de stress' schieten.

2 In een vergelijkbare experiment met weinig of veel cholocolaatjes om uit te kiezen, bleek dat degenen die uit het kleine assortiment kozen tevredener waren met hun keus dan degenen die uit het grote assortiment kozen. Overigens lijkt het erop dat het effect niet altijd optreedt, maar slechts onder bepaalde condities, die nog niet goed zijn geïdentificeerd (Scheibehenne et al. 2010).

3 Zie bijvoorbeeld Heckman (2011) en Almlund et al. (2011).

4 Zie voor de relatie tussen zelfcontrole en voedingskeuze ook het project 'Health on Impulse: Promoting Healthy Food Choices under Low Self-Control Conditions' van ZonMW, www.zonmw.nl/nl/projecten/project-detail/health-on-impulse-promoting-healthy-food-choices-under-low-self-control-conditions/samenvatting/.

5 De enquête werd afgenomen door bureau Veldkamp onder een steekproef uit het TNS-Nipo Onderzoekspanel. Het veldwerk werd verricht in de tweede helft van april 2014. De resultaten zijn na lichte weging relatief demografisch representatief voor de Nederlandse bevolking.

6 De verkorte schaal van Tangney et al. (2004) is slechts drie items langer, namelijk dertien stuks.

7 Respondenten konden antwoorden op een vijfpunt-schaal, lopend van 1 ('helemaal niet op mij van toepassing') tot 5 ('helemaal op mij van toepassing'), of konden kiezen voor 'weet niet'. De stellingen vormen samen één schaal met Cronbach's alpha = 0,74. De zelfcontrole-score is de gemiddelde score op de stellingen (waarbij de score voor de eerste drie en laatste vier stellingen is omgedraaid), exclusief de stellingen waarop de respondent met 'weet niet' antwoordde. Respondenten die vaker dan drie maal voor 'weet niet' hebben gekozen, zijn niet in de verdere analyse meegenomen.

8 Niemand wist de puzzel overigens op te lossen, want die was opzettelijk onoplosbaar gemaakt.

9 Er is overigens enige discussie wat nu precies de reden is dat zelfcontrole niet onuitputtelijk is, en of er daadwerkelijk sprake is van een beperkte *energie*bron, of dat de beperkingen uit bepaalde psychologische drijfveren voortkomt. Zie Inzlicht et al. (2014).

10 Zie voor een eerste verkenning Grist (2010).

11 Wat overigens nog wél denkbaar is, is een andere, enigszins verwante aanpak om de keuzedruk (weer) te verlagen, namelijk het verruimen van de mogelijkheid om terug te komen op eerder gemaakte keuzes. Deels is dit al praktijk. Wie per telefoon of via internet iets koopt, mag desgewenst binnen de wettelijke bedenktijd de koop ongedaan maken, ook als er verder niets mis is met het product in kwestie. Wie bij nader inzien toch niet zo blij is met zijn nieuwe energieaanbieder, mag binnen twee weken afzien van de overstap. Door dit soort regelingen wordt de keuzedruk lager, niet doordat het aantal keuzes of opties wordt verminderd, maar doordat men meer tijd krijgt voordat de keuze geldt als definitief. De overheid zou dus het aantal keuzes waarvoor een dergelijke regeling geldt kunnen vergroten en/of de reeds bestaande regelingen verder verruimen. Uiteraard zijn hier wel grenzen aan. Wanneer dergelijke regelingen te ver worden opgerekt, wordt voor aanbieders een fatsoenlijke bedrijfsvoering onmogelijk.

12 Het Australische ministerie van Financiën toetst in haar beleidsadvisering alle nieuwe beleidsvoorstellen op vijf dimensies voor *well being*. Eén daarvan is deze: "The complexity of the choices facing individuals and the community. Our concerns include the costs of dealing with unwanted complexity, the transparency of government and the ability of individuals and the community to make choices and trade-offs that better match their preferences." (Gorecki en Kelly 2012).

SLOTWOORD

Sinds vijf jaar is er veel te doen over nudging. Het boek van Thaler en Sunstein is een wereldwijde bestseller, beide wetenschappers hebben sinds publicatie belangrijke rollen vervuld bij de Amerikaanse en Engelse overheid, en onlangs werd *The European Nudge Network* opgericht. Ook in ons land neemt de aandacht toe. Er is belangstelling bij de departementen, er worden bijeenkomsten over georganiseerd, en het wetenschappelijk onderzoek naar nudging komt op gang. In dit rapport hebben we betoogd dat nudges vermoedelijk niet het wondermiddel zijn waarvoor sommigen het houden, maar dat het zeker aanbeveling verdient de proef op de som te nemen door ermee te experimenteren. Tegen nudging zijn in principe geen normatieve bezwaren, mits het geen controversiële kwesties betreft, voldoende transparantie wordt betracht en de gebruikelijke rechtstatelijke aspecten worden meegewogen.

De *belangrijkste* boodschap van dit rapport is echter dat beleidsmakers *verder* moeten kijken dan alleen naar nudges. Die vormen slechts het topje van de ijsberg. Wat daar onder schuilt, is minstens zo belangrijk, en behelst veel meer dan enkel uitbreiding van het instrumentenpalet. Structurele aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten kan resulteren in een completere probleemanalyse, tot meer valide beleidstheorieën, verbetering van bestaand beleid, en impliceert een meer inductieve wijze van beleid maken, waarin wordt geleerd van exploratie en experiment. Bovendien vestigt de nieuwe kennis de aandacht op de mogelijkheid dat de overheid meer keuzevaardigheid en zelfcontrole bij mensen aanwezig veronderstelt dan realistisch is. Zij roept dus ook weer belangrijke nieuwe beleidsvragen op.

Dit alles heeft consequenties voor de inrichting van de overheid. Er lijkt een discrepantie te ontstaan tussen enerzijds de kennis en disciplines die traditioneel sterk zijn vertegenwoordigd binnen de overheid en anderzijds de beleidsopgaven waarvoor de overheid zich steeds vaker ziet gesteld. In die beleidsopgaven spelen keuzes en gedrag een belangrijke rol. De laatste jaren wordt veel energie gestoken in deregulering en het vergroten van keuzevrijheid, maar tegelijk wordt de samenleving steeds nadrukkelijker geconfronteerd met de ongewenste gevolgen van bepaalde keuzes en gedrag, zoals vervuiling, uitputting van schaarse bronnen of hoge zorgkosten. Het is niet realistisch te verwachten dat ‘de voortschrijdende techniek’ al deze problemen alleen gaat oplossen. Daarvoor is ook een gedragsverandering nodig. Mensen krijgen dus meer eigen verantwoordelijkheid maar tegelijk neemt het belang van verantwoord kiezen toe, zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel.

Desondanks is gedragsdeskundigheid slechts bescheiden vertegenwoordigd in het openbaar bestuur. Juristen en (klassieke) economen hebben doorgaans veel beter toegang tot de relevante beleidscircuits. Bij de ministeries zijn zij goed vertegenwoordigd, soms zelfs met complete directies, en de procedures zijn vaak zodanig dat zij niet gepasseerd mogen worden. Voor de gedragswetenschappen ligt dat anders. Daardoor sijpelen inzichten uit die disciplines moeizaam door naar het beleidsdebat. Veelzeggend is dat daarin pas voorzichtig enige verandering lijkt te komen door een boek dat is geschreven door een rechtswetenschapper (Sunstein) en een econoom (Thaler). Dit rapport is een pleidooi om nu volgende stappen te zetten. Het is belangrijk nu te zorgen voor een institutionele verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief, zodat overheid en samenleving structureel in staat worden gesteld de winst te realiseren die aan de horizon reeds zichtbaar is.

BIJLAGE I: ADVIESAANVRAAG

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De voorzitter van de WRR
Prof.dr. J.A. Knottnerus
Postbus 20004
2500 EA Den Haag

Directie Algemene Economische Politiek

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door
dr. T. Dirkmaat

T 070 379 8176
F 070 379 7747
t.dirkmaat@minez.nl

Ons kenmerk
AEP / 13174192

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum
Betreft Verzoek tot opstellen rapport over relevantie en mogelijkheden gedragswetenschappelijke kennis voor beleidsvorming

Geachte heer Knottnerus, Beste André,

Middels deze brief wil ik, namens het SG-overleg, de WRR verzoeken een rapport uit te brengen over de relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen de rijksoverheid.

Dit rapport is bedoeld ter ondersteuning van een medio april 2014 te organiseren interdepartementale kenniskamer over dit onderwerp. Het gevraagde rapport zou een beknopt overzicht moeten geven van de belangrijkste facetten van de beleidsdiscussie over gedragsbeïnvloeding op basis van inzichten uit de gedragswetenschappen, met name de gedragseconomie en sociale psychologie. Ook zou het rapport aanbevelingen moeten bevatten over de toepasbaarheid van deze inzichten in de Nederlandse beleidscontext. Het gaat ons hierbij om overheidsbrede aanbevelingen, dus los van specifieke beleidsterreinen.

Het uiteindelijke doel van het rapport is het denken rondom het thema – de relevantie en mogelijkheden van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor beleid - te ordenen, en aan te geven langs welke lijnen een gezond debat over dat onderwerp kan worden gevoerd. De WRR lijkt ons, gezien zijn gezaghebbende eerdere publicaties over dit onderwerp en zijn multisectorale oriëntatie, bij uitstek de juiste partij om een dergelijk rapport te schrijven.

Indien u instemt met dit verzoek, zou ik u willen vragen in het rapport in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende facetten:

- de verhouding tussen 'traditionele' manieren waarop de overheid het gedrag van individuen en organisaties beïnvloedt (financiële prikkels, verboden etc.) en 'nieuwe' vormen van gedragsbeïnvloeding op basis van inzichten uit de gedragswetenschappen, zoals 'nudging', en hoe deze gedragsinzichten het traditionele instrumentarium kunnen versterken;
- de toepasbaarheid van inzichten uit de gedragswetenschappen (zowel in het beleid zelf als in de communicatie over het overheidsbeleid). Welke algemene lessen over de toepasbaarheid van deze inzichten en de grenzen daaraan

Directie Algemene Economische Politiek

AEP / 13174192

kunnen worden getrokken? Daarbij valt te denken aan de invloed van context, setting, framing, etc;
- een kort overzicht van de voornaamste argumenten uit de ethische en normatieve discussies rondom gedragsbeïnvloeding, een weging van deze argumenten, en een doordenking hiervan voor de toepasbaarheid van inzichten uit de gedragswetenschappen;
- een kort overzicht van enkele relevante nationale en/of internationale beleidservaringen met het toepassen van deze inzichten en hierbij aangeven wat de effectiviteit van dit beleid is en factoren die daaraan hebben bijgedragen;
- een reflectie op de institutionele inbedding. Hoe kan worden geborgd dat relevante gedragswetenschappelijke inzichten op een goede manier in de beleidscyclus worden meegenomen? Wat is bijvoorbeeld de (gewenste) relatie met het Integraal Afwegingskader? Welke mogelijke voor- en nadelen kleven er aan Behavioural Insights Teams (BIT's).

Ik wil de WRR vragen een eerste concepttekst gereed te hebben op 31 maart 2014, zodat deze kan worden gebruikt als inleesdocument voor de deelnemers aan de interdepartementale kenniskamer, en de basis kan vormen voor een inleidende presentatie over het onderwerp tijdens de kenniskamer. Gezien de doelgroep geniet een beknopte tekst met enkele tentatieve aanbevelingen de voorkeur. De bespreking van het rapport tijdens de kenniskamer biedt de WRR de mogelijkheid om de tekst en de aanbevelingen verder aan te scherpen en uit te werken. Het definitieve eindrapport zouden wij dan graag in de zomer van 2014 ontvangen.

Hoogachtend,

drs. M.R.P.M. Camps
Secretaris-generaal

BIJLAGE II: GERAADPLEEGDE EXTERNE DESKUNDIGEN EN MEELEZERS

Dhr. prof. mr. J.P. Boer, hoogleraar rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden
Dhr. mr. M.T. Bouwes, directeur Wetgevingskwaliteitsbeleid, Ministerie Veiligheid en Justitie
Dhr. dr. A. van Dijk, Ministerie van Economische Zaken
Mw. drs. H. Dijkhuis, programmacoördinator, ZonMW
Dhr. drs. W.F. Dillingh, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. dr. T. Dirkmaat, Ministerie van Economische Zaken
Dhr. drs. M.G.K. Einerhand, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. R. van Egmond MSc, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. prof. dr. R.A.J. van Gestel, hoogleraar rechtsgeleerdheid, UvT
Dhr. ir. B.M.E. Geurts, raadsadviseur, Ministerie van Algemene Zaken
Dhr. prof. dr. J.L.M. Gribnau, hoogleraar rechtsgeleerdheid, UvT en Universiteit Leiden
Mw. drs. D. de Groot, Wetgevingskwaliteitsbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mw. B.M. Hilhorst MA, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mw. dr. C. Klein Haarhuis, WODC
Dhr. prof. dr. P.W.C. Koning, hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid, VU, Chief Scientist Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. prof. dr. F.L. Leeuw, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Maastricht en directeur WODC
Mw. drs. T. Madern, Nibud
Mw. drs. Th. Noorlander, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. dr. B. Pol, Tabula Rasa
Mw. prof. dr. D. de Ridder, hoogleraar psychologie en directeur Self Regulation Lab, Universiteit Utrecht
Dhr. dr. E. Schmieman, plv. directeur Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Mw. prof. dr. E.-M. Sent, hoogleraar economie, Radboud Universiteit Nijmegen
Mw. drs. C. Swankhuizen, Tabula Rasa
Dhr. J.C. van der Velden, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in de EU, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mw. mr. S. Vermeulen, Wetgevingskwaliteitsbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. prof. dr. W.J.M. Voermans, hoogleraar rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden
Mw. B.M. Westenberg, coördinator campagnemanagement, DPC, Ministerie van Algemene Zaken
Mw. drs. M. Westhoff, programmamanager Nudging, ZonMW
Dhr. J. Zuure MSc, Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling

LITERATUUR

Aarts, H., Verplanken, B. en Van Knippenberg, A. (1998) 'Predicting behavior from actions in the past: Repeated decision making or a matter of habit?', *Journal of Applied Social Psychology* 28: 1356-1375.

Aarts, H., T.L. Chartrand, R. Custers, U. Danner, G. Dik, V.E. Jefferis en C.M. Cheng (2005) 'Social stereotypes and automatic goal pursuit', *Social Cognition: a Journal of Social, Personality and Developmental Psychology* 23, 6: 465-490.

Adams, L.H.J. en W.J. Witteveen (2014) 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad*, 14, 1364-1373.

Alemanno, A. en A. Spina (2014) 'Nudging Legally, On the Checks and Balances of Behavioural Regulation', *International Journal of Constitutional Law* 2 (te verschijnen)

Algemene Rekenkamer (2006) *Staat van de beleidsinformatie 2006,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 558, nrs. 1–2.

Almlund, M., A.L. Duckworth, J.J. Heckman en T.D. Kautz (2011) *Personality Psychology and Economics*, NBER Working Paper nr. 16822.

Anderson, J. (2009) 'Autonomielücken als soziale Pathologie. Ideologiekritik jenseits des Paternalismus', ['Autonomy Gaps as Social Pathology: *Ideologiekritik* without Paternalism'], in R. Forst, M. Hartmann, R. Jaeggi, en M. Saar (red.) *Sozialphilosophie und Kritik,* Frankfurt: Suhrkamp.

Ariely, D. (2008) *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*, New York: Harper.

Bargh, J.A., M. Chen en L. Burrows (1996) 'Automaticity of Social Behavior: Direct Effects of Trait Construct and Stereotype Activation on Action', *Journal of Personality and Social Psychology* 71, 2: 320-244.

Baumeister, R.F., E. Bratslavsky, M. Muraven en D.M. Tice (1998) 'Ego Depletion: Is the Active Self a Limited Resource?', *Journal of Personality and Social Psychology* 74, 5: 1252-1265.

Bavel, R. van, B. Herrmann, G. Esposito en A. Proestakis (2013) *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Benartzi, S. en R.H. Thaler (2013) 'Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis' *Science* 339, 8 maart: 1152–1153.

Boer, J.P. (2013) *Sturende belastingheffer een monster? Juridische kanttekeningen bij fiscaal instrumentalisme en 'taks nudging', oratie*, Den Haag: SDU Uitgevers.

Bos, K. van den (2011) *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bovens, L. (2008) 'The ethics of nudge', in T. Grune-Yanoff en S.O. Hansson *Preference change: approaches from philosophy, economics and psychology*, Berlijn: Springer.

Coleman, S. (1996) *The Minnesota income tax compliance experiment state tax results*, Minnesota: Department of Revenue.

Collins, J.M. en C.M. O'Rourke (2010) 'Financial Education and Counseling – Still Holding Promise', *Journal of Consumer Affairs 44*, 3: 483-498.

Coppen, R. (2010) *Organ donation, policy and legislation. With special reference to the Dutch Organ Donation Act*, proefschrift Universiteit van Tilburg.

Custers, R. en H. Aarts (2010) 'The Unconscious Will: How the Pursuit of Goals Operates Outside of Conscious Awareness', *Science* 329, 2 July: 47-50.

Danner, U.N., H. Aarts en N.K. de Vries (2008) 'Habit vs. intention in the prediction of future behaviour: the role of frequency, context stability and mental accessibility of past behaviour', *Britsh Journal of Social Psychology* 47, 2: 245- 265.

Faddegon, K. (2009) 'Psychologische verschillen in keuzegedrag' blz. 115-138 in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR-Verkenning nr. 22, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Faddegon, K. (2011) *Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen,* WRR-Webpublicatie nr. 60, Den Haag : WRR.

Fairchild, A.L. (2012), *Half Empty or Half Full? New York's Soda Rule in Historical Perspective*, www.nejm.org, 3 april.

Fishbein, M. en I. Ajzen (1975) *Belief, Attitude, Intention and Behavior: an Introduction to Theory and Research*, Reading: Addidon-Wesley.

Fiske, S.T., en Taylor, S.E. (1991). *Social Cognition* (2e ed.). New York: McGraw-Hill.

Garb, H. (1998) *Studying the Clinician: Judgment Research and Psychological Assessment*, Washington DC: American Psychological Association.

Gestel, R.A.J. van (2011)'Vertrouwen in een lerende wetgever', *RegelMaat* 26, 1: 7-23.

Glaeser, E. (2006) 'Paternalism and Psychology', *University of Chicago Law Review* 73, 1: 133-156.

Goldstein, N.J., R.B. Cialdini en V. Griskevicius (2008) 'A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels', *Journal of Consumer Research* 35, 3: 472-482.

Gollwitzer, P.M. (1999) 'Implementation Intentions: Strong Effects of Simple Plans', *American Psychologist* 54: 493-503.

Gollwitzer, P.M. en P. Sheeran (2006) 'Implementation Intentions and Goal Achievement: A Meta-Analysis of Effects and Processes', *Advances in Experimental Social Psychology* 38: 69-119.

Gorecki, S. en J. Kelly (2012) 'New Approaches to Economic Challenges', *Workshop on National Experiences*, Australia: Treasury's Wellbeing Framework, OECD.

Gribnau, J.L.M. (2012) 'Instrumentalisme en vrijheid', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 8 maart: 1-8.

Grist, M. (2010) *STEER. Mastering our Behaviour through Instinct, Environment and Reason*, Londen: the RSA.

Groot, I en J.A. Korteweg (2005) *Hoe gaat de levensloop lopen? Literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling*, Amsterdam: SEO.

Hanemaayer, D. (2012) *Ex ante evaluatie in Nederland: de stand van zaken*, Den Haag: Boom Lemma.

Harcourt, B. E. (2009) *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing* Harvard University Press.

Hastings, J.S., B.C. Madrian en W.L. Skimmyhorn (2012) *Financial Literacy, Financial Education and Economic Outcomes* (nr. w18412), National Bureau of Economic Research.

Havighurst, R.J. (1953) *Human Development and Education*, New York: Longmans, Green.

Heckman, J. (2011) 'The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education' *American Educator* 35, 1: 31-35, 47.

Holland, R.W., M. Hendriks en H. Aarts (2005) 'Smells Like Clean Spirit', *Psychological Science: Research, Theory and Application in Psychology and Related Sciences* 16, 9: 689-693.

Hoogerwerf, A. (1984) 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie', *Acta Politica* 19: 493.

House of Lords (2011) *Behaviour Change Report*, Londen : The Stationery Office Limited.

Institute for Government (2011) *MINDSPACE; Influencing behaviour through public policy* Londen: Cabinets Office.

Inzlicht, M., Schmeichel, B.J., en Macrae, C.N. (2014) 'Why Self-Control Seems (but may not be) Limited' *Trends in Cognitive Sciences 18*, 3: 127-133.

Iyengar, S. S. en M.R. Lepper (2000) 'When Choice is Demotivating: Can One Desire Too Much of a Good Thing?', *Journal of Personality and Social Psychology* 79, 6: 995.

Johnson, E.J. en D.G. Goldstein (2003) 'Do Defaults Save Lives?', *Science* 302, 21 november: 1338-1339.

Jones, R., J. Pykett, en M. Whitehead (2013) *Changing Behaviours: On the Rise of the Psychological State,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Jonkers, P. (2013) 'Inzicht in gedrag voorwaarde voor goede wetgeving', *RegelMaat* 1: 7-21

Jungmann, N., R. van Geuns, J. Klaver, P. Wesdorp en J. van der Wolk (2012) *Op weg naar effectieve schuldhulpreventie: voorkomen is beter dan genezen*, Utrecht: Hogeschool van Utrecht.

Kaptein, M. (2012) Digitale verleiding. Hoe beïnvloedingsprofielen de online marketing op z'n kop zetten, Amsterdam: Atlas Contact.

Keizer, K., S. Lindenberg en L. Steg (2008) 'The Spreading of Disorder', *Science* 322, 12 december: 1681-1684.

Klein Haarhuis, C.M. m.m.v. S.A.C. Keulemans (2014) *Ex ante onderzoek in Metaperspectief; Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid*, Den Haag: Boom Lemma.

Koning, P. (2012) 'Beter een stok dan een wortel; toeleiding naar werk' in J. Uitermark, A.-J. Gielen en M. Ham (red.) *Wat werkt nu eigenlijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, Amsterdam, Uitgeverij VanGennep.

Koning, R. (2014) 'De Crisis- en herstelwet: nood, spoed of experiment?', blz. 35-45 in A.G. Bregman, H.E. Bröring en K.J. de Graaf, *Onbegrensde rechtsbeoefening, Opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht.

Larrick R. P. (2004) 'Debiasing', in D.J. Koehler en N. Harvey (red.), *Blackwell handbook of judgment and decision making*, Malden: Blackwell Publishing.

Leenes, R. en C. Prins (2006) 'Techniek als alternatief reguleringsinstrument. Implicaties voor privaatrechtelijke verhoudingen', *Recht der Werkelijkheid* 27, 3: 117-134.

Leeuw, F.L. (2008) *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, oratie, Maastricht: Maastricht University.

Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.

Lilienfeld, S.O., R. Ammirati en K. Landfield (2009) 'Giving Debiasing Away: Can Psychological Research on Correcting Cognitive Errors Promote Human Welfare?', *Perspectives on Psychological Science* 4, 4: 390-398.

Lokhorst, A.M. (2009) *Using Commitment to Improve Environmental Quality* (diss. Leiden).

Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao (2013) 'Poverty Impedes Cognitive Function', *Science* 341, 30 augustus: 976-980.

Meuwese, A. (2012) 'Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren', *RegelMaat* 27, 1.

Michie, S. et al. (2013) 'The Behavior Change Technique Taxonomy (v1) of 93 Hierarchically Clustered Techniques: Building an International Consensus for Reporting of Behavior Change Interventions', *Annals of Behavioural Medicine* 46: 81-95.

MinSZW (2009) *Evaluatie Levensloopregeling*, Den Haag: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

MinVWS (2009) *Nota Overgewicht. Uit balans: de last van overgewicht*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

MinVWS (2011) *Landelijke nota gezondheidsbeleid Gezondheid dichtbij,* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Mitchell, G. (2005) 'Libertarian Paternalism is an Oxymoron', *Northwestern University Law Review* 99, 3: 1245-1278.

Moffitt, T.E., L. Arseneault, D. Belsky, N. Dickson, R.J. Hancox, H. Harrington, R. Houts, R. Poulton, B.W. Roberts, S. Ross, M.R. Sears, W.M. Thomson en A. Caspi (2011) 'A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety', *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108, 7: 2693-2698.

New Economics Foundation (2005) *Behavioural economics: seven principles for policy-makers*, Londen: New Economics Foundation.

Nibud (2004) *Meningen over levensloop*, Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.

Nolan, J.M., P. Wesley Schultz, R.B. Cialdini, N.J. Goldstein en V. Griskevicius (2008) 'Normative social influence is underdetected', *Personality and Social Psychology Bulletin* 34, 7: 913-923.

Noije, L. van en K. Wittebrood (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Oaten, M. en K. Cheng (2006) 'Improved Self-Control: The Benefits of a Regular Program of Academic Study', *Basic and Applied Social Psychology* 28, 1: 1-16.

OECD (2010) *Better Regulation in the Netherlands*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ossewaarde, R. (2006) *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?,* Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

Prime Minister's Strategy Unit (2004) *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the state of knowledge and its implications for public policy*, Londen: Strategy Unit.

Pronin, E., D.Y. Lin en L. Ross (2002) 'The Bias Blind Spot: Perceptions of Bias in Self Versus Others', *Personality and Social Psychology Bulletin 28*, 3: 369-381.

Ranchordás, S. (2013) 'The Whys and Woes of Experimental Legislation', *The Theory and Practice of Legislation* 1, 3: 415-440.

Research voor Beleid (2011) *Lees voor gebruik de bijsluiter. Mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie*, Zoetermeer: Research voor Beleid.

Ridder, D. T. de, G. Lensvelt-Mulders, C. Finkenauer, F.M. Stok en R.F. Baumeister (2012) 'Taking Stock of Self-Control. A Meta-Analysis of How Trait Self-Control Relates to a Wide Range of Behaviors', *Personality and Social Psychology Review 16*, 1: 76-99.

RIVM (2010) *Effecten van preventie. Deelrapport van de VTV 2010 Van gezond naar beter,* Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rli (2014) *Doen en laten. Effectiever beleid door mensenkennis*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

RMO (2006) *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat,* Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

RMO (2014) *De verleiding weerstaan; grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rowson, J. (2011) *Transforming Behaviour Change: Beyond Nudge and Neuromania*, Londen: RSA.

RVZ (2010) *Van zz naar gg*, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Scheibehenne, B., R. Greifeneder en P.M. Todd (2010) 'Can There Ever Be Too Many Options? A Meta-Analytic Review of Choice Overload', *Journal of Consumer Research* 37, 3: 409-425.

SCP (2010) *Werkloosheid in goede banen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2012) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Shah, A.K., S. Mullainathan en E. Shafir (2012) 'Some Consequences of Having Too Little', *Science 338*, 2 november: 682-685.

Soll, J.B., K.L. Milkman, en J.W. Payne (2014) 'A User's Guide to Debiasing', in G. Keren en G. Wu, *Wiley-Blackwell Handbook of Judgment and Decision Making* (te verschijnen).

Sunstein, C.R. (2014) *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism,* Cambridge: Yale University Press.

Taels, M. en W.F. van Raaij (2009) *Eindrapport Orgaandonatie, een Vervolgonderzoek naar Beslissystemen, de Donorkaart en het Donorformulier*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Tangney, J.P., R.F. Baumeister en A. Boone (2004) 'High Self-Control Predicts Good Adjustment, Less Pathology, Better Grades, and Interpersonal Success', *Journal of Personality* 72, 2: 271-324.

Thaler, R. (2013) in *Psychological Science and Behavioural Economics in the Service of Public Policy, 22 mei, Washington, DC Meeting Summary*, National Institute on Ageing, National Institutes of Health, juli.

Thaler, R. en C.R. Sunstein (2008) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Hapiness*, New Haven: Yale University Press.

Tiemeijer, W.L. en J.H. Anderson (2014) 'Normatieve overwegingen rondom gedragssturing', in *De verleiding weerstaan; grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Tversky, A. en D. Kahneman (1981) 'The Framing of Decisions and the Psychology of Choice', *Science* 211, 30 januari: 453-458.

UK Green Building Council (2013) *Retrofit Incentives. Boosting take-up of energy efficiency measures in domestic properties*, Task Group Report.

Vohs, K.D., R.F. Baumeister, B.J. Schmeichel, J.M. Twenge, N.M. Nelson en D.M. Tice (2008) 'Making Choices Impairs Subsequent Self-Control: A Limited-Resource Account of Decision Making, Slef-Regulation, and Active Initiative', *Journal of Personality and Social Psychology* 94, 5: 883-898.

Vranken, J.B.M. en R.A.J. van Gestel (2008) 'Een nieuwe afdeling advisering bij de Raad van State: Drie denkrichtingen', *Nederlands Juristenblad* 46/47.

Ward, A. en L. Ross (1997) 'Naive Realism in Everyday Life: Implications for Social Conflict and Misunderstanding', *Values and Knowledge* 103-135.

White, M.D. (2013) *The Manupilation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism*, New York: Palgrave Macmillan.

Willis, L. E. (2012) 'When Nudges Fail: Slippery Defaults', *University of Chicago Law Review* 80, 3.

Wilson, J.Q. en G.L. Kelling (1982) 'Broken Windows: the police and neighborhood safety', *The Atlantic*, maart online op www.theatlantic.com/politics/crime/windows

WRR (2009) *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*, W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2013a) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2013b) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press