

# Principes in uitvoering

## Over het nut van een ethisch nudge-debat



*Nudging is in de mode. Een groeiend aantal beleidsmakers onderzoekt hoe zij met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten 'hun' burgers een subtiel duwtje in de goede richting kunnen geven. Tegelijkertijd woedt in de academische wereld echter een hevig debat over de toelaatbaarheid van nudging als beleidstool. Dit debat wordt echter gekenmerkt door een zekere mate van abstractie: het is een debat dat voornamelijk wordt gevoerd op basis van filosofische concepten. Dat roept de vraag op in hoeverre de ethische standaarden die uit dit debat voortkomen ook daadwerkelijk toepasbaar zijn in de beleefwereld van beleidsmakers die nudges produceren. In dit onderzoek worden de afwegingen van de nudgende beleidsmaker in beeld gebracht. Willen we een ethische discussie die past bij de dagelijkse praktijk van beleidsmakers zodat zij deze kunnen toepassen, dan moeten we namelijk eerst in kaart brengen hoe deze praktijk eruitziet. Vervolgens kan dan worden gereflecteerd op de praktische zeggingskracht van de eisen die de ethiek aan de nudge als beleidsmaatregel stelt.*

*Key words: nudging, ethiek, Q-sort*

Sinds de publicatie van het boek *Nudge* (Thaler & Sunstein, 2009) is nudging mode in de wereld van beleid. Terwijl een groeiend aantal beleidsmakers onderzoekt hoe zij met behulp van gedragswetenschappelijke inzichten ‘hun’ burgers een subtiel duwtje in de goede richting kunnen geven, woedt in de academische wereld een hevig debat over de toelaatbaarheid van nudging als beleidstool. Uniek aan de nudge is namelijk dat dit type maatregel burgers niet op rationeel vlak probeert te overtuigen om bepaald gedrag te vertonen. In plaats daarvan speelt nudging in op de ‘irrationale’ van mensen, om op die manier hun gedrag te beïnvloeden (WRR, 2014, p. 9). Een voorbeeld van dit type maatregel dat in 2016 veel aandacht heeft gekregen, heeft betrekking op de manier waarop we ons als orgaandonor registreren. In landen waar je automatisch geregistreerd staat als orgaandonor met de optie je af te melden is het percentage geregistreerde donoren hoog. In landen waar je eerst aan moet geven je organen te willen doneren na je overlijden, ligt dit percentage veel lager (WRR, 2014, p. 28). Dit effect heeft een psychologische oorzaak: we zijn als mens geneigd de standaardoptie te accepteren. De keuze orgaandonor te zijn maken we in dit geval dus (deels) onbewust. Dit roept de vraag op: Moeten we willen dat een overheid mensen op deze manier beïnvloedt?

De nieuwigheid van nudging en de ethische vragen die aan het beleidsmiddel vastzitten, roepen de vraag op hoe beleidsmakers deze ethische afwegingen maken. Helpt het ethisch nudge-debat de beleidsmaker bij het beantwoorden van ethische vragen? Filosofie – en daarmee ethiek – bevindt zich vaak op een vrij hoog abstractieniveau, terwijl de ambtenaar beleid wil produceren dat juist helder, concreet en doelmatig is. In het ideale geval wordt dus binnen de filosofie een discussie gevoerd die past bij de praktijk waarin beleidsmakers opereren en neemt omgekeerd de ambtenarij de aanbevelingen uit deze discussie over. In de praktijk komt deze ideale koppeling echter weinig voor (Derksen, 2011, p. 11). De wereld van de abstract redenerende filosoof en de technisch denkende beleidsmaker zijn op het eerste gezicht lastig verenigbaar. Beleidsmakers opereren niet in een vacuüm waarin zij volledig vrij zijn om wetenschappelijke aanbevelingen één op één over te nemen als zij een nudge ontwikkelen. Factoren als tijd, budget en de politieke kleur van de volksvertegenwoordiging beïnvloeden hun handelen (Allison & Zelikow, 1999, p. 145). Door de praktijk waarin beleidsmakers opereren is het waarschijnlijk dat ethische normen met deze praktische zaken om voorrang strijden. Willen we een ethische discussie die past bij de dagelijkse praktijk van beleidsmakers, zodat zij deze kunnen toepassen, dan moeten we eerst in kaart brengen hoe deze praktijk eruit ziet. Het in kaart brengen van deze wereld is niet alleen van

belang voor de ethiek als wetenschapsveld, maar heeft ook een maatschappelijke functie. We verwachten immers van beleid dat het naast effectief ook ethisch verantwoord is.

Om een beeld te krijgen van de afwegingen van de nudgende beleidsmaker ben ik in gesprek gegaan met een dertiental van hen. Dit artikel vormt daar een verslag van. Eerst wordt kort het ethisch debat rondom nudging uiteengezet. Daarop volgt een verslag van de reflecties van beleidsmakers op concepten uit dit debat en de factoren die deze reflecties beïnvloeden. Tot slot komen we terug bij het nudge-debat: wat zeggen deze reflecties over het academisch debat over de ethische nudge?

## De ethiek van het nudgen

De publicatie van *Nudge* lijkt niet zonder gevolgen te zijn geweest: nudging is hip. De Britse en Amerikaanse overheid hebben speciale nudgeteams opgezet. In navolging hiervan zijn binnen de Nederlandse overheid een aantal nudge-teams en andersoortige clusters nudge-enthousiasten opgestaan (Feitsma, 2016).

Met de aandacht voor nudging is, zoals gezegd, ook een debat over de ethiek hiervan op gang gekomen. In reactie op het boek *Nudge* is een groot aantal auteurs (bijv. Bovens, 2009, Blumenthal-Barby, 2012, Glaeser, 2006, Hansen & Jespersen, 2013, Hausman & Welch, 2010) uit onder andere de bestuurskunde, politicologie en filosofie na gaan denken over criteria waar een ethische nudge door de overheid

al dan niet aan zou moeten voldoen. Op basis van filosofen als Mill, Friedman, Bentham en Kant stellen zij kritische vragen bij deze vorm van sturing door de overheid. Door allerlei (politieke en filosofische) brillen wordt gekeken naar thema's als de balans tussen vrijheid (om eigen keuzes te maken) en geluk (doordat de overheid een handje ‘helpt’ met kiezen) (Feitsma & Schillemans, 2015) en transparantie (Hansen & Jespersen, 2013). Hoe ver mag de overheid gaan op het gebied van nudging, als ze zich überhaupt al op dat terrein mag begeven? Zijn er bepaalde thema's waar zij zich wel of niet mee bezig mag houden? En wat moet zij doen om op een verantwoorde, democratische manier te nudgen? Het filosofische nudge-debat richt zich hoofdzakelijk op deze drie vragen.

Ten eerste is daar de vraag in hoeverre nudging de autonomie van de burger beïnvloedt, en in hoeverre de overheid zich vanuit dit perspectief met nudging bezig zou mogen houden. Is nudging een zware aantasting van menselijke autonomie en waardigheid (White, 2010), of is het simpelweg een beleidsmiddel als alle anderen (Schlag, 2010)? Binnen dit thema introduceerden Thaler & Sunstein (2009)

het bekende begrip libertarian paternalism, wat inhoudt dat nudges altijd een gemakkelijk toegankelijke opt-out moeten hebben, waarbij de kosten van het kiezen van een alternatieve optie laag zijn (libertarian ofwel libertarisch, dus niet vrijheidsbeperkend). Ook moet een nudge de genudgede persoon helpen bij het behalen van zijn persoonlijke doelen (paternalism ofwel paternalistisch, dus opvoedend) (p.4). White (2010) brengt hier tegenin dat doelen van burgers veel te individueel en persoonlijk zijn. Wat voor een buitenstaander een vreemde keuze kan lijken, kan in werkelijkheid gebaseerd zijn op een weloverwogen, vaststaand doel. Omdat de kans te groot is dat paternalistisch beleid wordt geformuleerd op basis van aannames over in plaats van kennis van doelen is het volgens onder andere White (2010) onethisch met dergelijk beleid bezig te zijn.

Het tweede thema is transparantie. Ethici hebben verschillende antwoorden op de vraag in hoeverre een overheid aan haar burgers kenbaar moet maken dat zij nudges gebruikt. Het antwoord dat zij op deze vraag vinden verschilt: standaarden lopen van volledige transparantie, waarbij burgers actief worden geïnformeerd tot varianten waarbij slechts van beleidsmakers wordt gevraagd dat wat zij doen in principe verantwoord zou moeten kunnen worden.

Ten derde en laatste gaat het debat in op het doel wat nudges zouden moeten dienen. Volgens Thaler & Sunstein (2009) zouden nudges altijd het belang van de burger als individu voorop moeten stellen. Bovens (2009) laat echter zien dat nudging verschillende belangen kan dienen. Gedrag kan gecorrigeerd worden om het belang van de individuele burger te dienen, maar ook om het algemeen belang te borgen.

## In gesprek met Nederlandse nudgers

Nu de wereld van de filosofie van het ethisch nudgen in kaart is gebracht is het zaak om deze te verbinden met die van de nudgende beleidsmaker. Om dit te doen is een gesprek gevoerd met in totaal dertien Nederlandse nudgers, werkzaam in drie verschillende typen organisaties: ministeries, semipublieke organisaties opererend op rijksniveau (bijvoorbeeld toezichthouders en adviesorganen) en gemeenten. Die gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een set van eenentwintig kaartjes. Op deze kaartjes stonden allerlei mogelijke criteria voor een ethische nudge, gedestilleerd uit het filosofische debat dat hierboven is geschetst en gevat in stellingen ('De maatregel mag geen betrekking hebben op een controversieel onderwerp'; 'Een burger moet op het moment zelf doorhebben dat hij of zij genudged wordt'). Nu zijn beleidsevaluatie en de daarbij horende criteria voor goed beleid geen zaken die met het actuele nudgedebat zijn komen aanwaaien. Zolang er vormen van bestuur bestaan wordt hun beleid al normatief beoordeeld. Uit deze discussie is een breed scala van criteria ontstaan die zich uitspreken over wat goed beleid inhoudt. Deze principes, waarvan Van den Heuvel (2012) een uitstekend overzicht geeft, zijn in de praktijk toegepast

in allerlei standaarden en beoordelingskaders als bijvoorbeeld de Algemene Wet Bestuursrecht. Hierom stonden er ook algemene criteria voor goed beleid op de kaartjes. Voorbeelden van deze criteria zijn efficiëntie, doeltreffendheid en het dienen van het algemeen belang.

Aan elke geïnterviewde ambtenaar is gevraagd om ten eerste de kaartjes te selecteren met daarop afwegingen die hij of zij meeneemt in het ontwerpen van een nudge. Vervolgens sorteerden zij de kaartjes op basis van het gewicht dat zij aan de afweging op het kaartje toekenden. De zwaarst meewegende afweging kwam bovenaan te liggen, de minst zwaar meewegende onderaan.

## Wat vinden Nederlandse nudgers belangrijk?

Als je alle kaartjes die ambtenaren selecteerden achter elkaar legt, kun je daarmee een definitie opstellen van een 'goede nudge' volgens de Nederlandse ambtenaar. Die zou er zo uit zien:

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

De meerderheid van de ambtenaren hanteerde daarnaast de volgende criteria:

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

**'Als 'de burger' wil weten hoe een maatregel werkt mag dat, maar dan moet hij of zij daar zelf naar informeren. Dit terwijl veel ethici juist aangeven dat burgers actief geïnformeerd moeten worden over het feit dat ze genudged worden'**

In vergelijking met andere thema's zaten algemene criteria voor goed beleid dus bovengemiddeld vaak tussen de geselecteerde kaartjes en kregen ze een hoge prioriteit. Dit betreft het drietal doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang met ander beleid. De meeste respondenten vonden daarnaast transparantie belangrijk. Ze zijn echter wel eensgezind over de vorm die deze transparantie moet hebben: ze hechten

aan passieve transparantie. Als 'de burger' wil weten hoe een maatregel werkt mag dat, maar dan moet hij of zij daar zelf naar informeren. Dit terwijl veel ethici juist aangeven dat burgers actief geïnformeerd moeten worden over het feit dat ze genudged worden. De ambtenaar zou, met andere woorden juist zelf naar de burger toe moeten stappen met informatie.

Autonomie, een belangrijk thema in het ethisch debat, lijkt het minst te leven onder beleidsmakers. In de definitie hierboven komt het niet voor, wat te maken heeft met de lage prioriteit die dit type afweging kreeg. De meeste beleidsmakers bleken überhaupt niet zo bezig met de belangen van individuele burgers. Het algemeen belang en het belang van andere organisaties die bij een maatregel betrokken zijn, werden aanwijsbaar vaker geselecteerd.

## Waarom vinden ambtenaren dat?

Uit de interviews die zijn uitgevoerd, komen vier duidelijk aanwijsbare factoren naar voren die de afwegingen van beleidsmakers beïnvloeden. Ten eerste bepaalt de functie van beleidsmakers hoeveel invloed zij hebben op de maatregelen die zij ontwerpen en de manier waarop gedragswetenschappelijke kennis in de organisatie wordt toegepast. In één van de onderzochte organisaties werkt een respondent bijvoorbeeld volledig vraaggestuurd. Andere afdelingen binnen de organisatie (en in het geval van deze respondent ook daarbuiten) leggen een vraag neer bij de respondent waardoor hij of zij zich in het ontwerpproces vooral te voegen heeft aan de indiener. In deze gevallen is het ontwerp van een maatregel als het ware opgeknipt en verdeeld over verschillende personen in een organisatie. Verder spelen organisatiebelangen een rol. De ambtenaar opereert natuurlijk in het belang van de burger, maar is ook onderdeel van een organisatie met bepaalde doelen of heeft rekening te houden met de wensen van organisaties die bij de maatregel betrokken zijn. Binnen elke organisatie bestaan bepaalde routines, regels, waarden en gewoonten, die het gedrag van de actoren binnen een organisatie (in het geval van dit onderzoek dus beleidsmakers) vormgeven, samen organisationele logica genoemd (Thornton & Ocasio, 2008). De logica van de meeste bezochte instellingen is die van een uitvoeringsorganisatie. Hier wordt beleid uitgewerkt op basis van een opdracht van de volksvertegenwoordiging. De nadruk ligt niet op het beantwoorden van ethische vragen, maar op het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de opdracht. Tot slot beïnvloedt natuurlijk de politiek de afwegingen van de beleidsmaker. In hoeverre maatregelen de autonomie van burgers mogen beïnvloeden, of ze al dan niet betrekking mogen hebben op een controversieel onderwerp: als de politiek op dit vlak een

besluit neemt voegt de beleidsmaker zich daar logischerwijs naar.

De vier factoren vormen de afwegingen van nudgende beleidsmakers op een aantal manieren. De praktijk waarin nudges worden ontworpen en toegepast is diffuus: het verschilt per maatregel wat de bewegingsruimte van de beleidsmaker is. Hieruit volgt dat criteria die flexibeler zijn, vaker worden geselecteerd. Een criterium als 'ik zou mij niet bezwaard voelen me te verantwoorden over deze maatregel indien gewenst' laat zich gemakkelijker toepassen op verschillende maatregelen dan een strikter criterium als 'een burger moet er altijd van op de hoogte zijn dat hij of zij genudged wordt'. Dit staat in zekere zin haaks op het idee dat abstracte theorieën lastig toepasbaar zijn: juist abstractere principes werden door respondenten vaker toegepast.

Daarnaast zijn veel respondenten niet exclusief met nudging bezig, maar zien zij nudging als een onderdeel van een breed scala aan beleidsinstrumenten die al dan niet gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten. Zij (of iemand anders binnen de overheid) maken dus eerst de beslissing beleid te maken over een bepaald onderwerp. Daarna wordt pas gekozen voor nudging of een ander instrument. Dit 'opknippen' van het besluitvormingsproces maakt, dat de persoon die de nudge ontwerpt niet altijd zeggenschap heeft over alle (ethische) keuzes die in het traject gemaakt worden.

In dit onderzoek had het opknippen van besluitvormingsprocessen een interessant effect. Beslissen over de autonomie van burgers, zo gaven de gesproken ambtenaren aan, is een politieke zaak. De keuze om al dan niet een nudge in te zetten, wordt in Nederland echter door beleidsmakers gemaakt. Vanuit de politiek komt de vraag om een bepaald effect te bereiken op een bepaald thema, de beleidsmaker bekijkt vervolgens welk middel hier het best bij past. De beleidsmaker maakt in de keuze voor het passende beleidsmiddel een afweging waarvan hij of zij tegelijkertijd zegt dat deze aan de politiek is.

## Wat betekent dat voor een ethische theorie van nudging?

Terug naar de vraag hoe filosofie en praktijk in de wereld van beleid iets voor elkaar kunnen betekenen. In het geval van nudging lijkt er sprake van een mismatch tussen theorie en praktijk. Dat zegt niet per se iets over de kwaliteit van de principes waarop de bestudeerde theorieën zijn gebaseerd – het feit dat een principe lastig toepasbaar is, zegt niet dat we dat principe daarom maar helemaal niet moeten toepassen. Een bruikbare ethische theorie heeft echter praktische zeggingskracht. Een aantal theorieën uit het ethisch debat rondom nudging lijken vooral geschreven voor een nudgen-

**'De nudgende beleidsmaker maakt wel afwegingen met een ethische component, maar baseert zich daarbij vooral op algemene criteria voor goed beleid'**

de beleidsmaker die primair met ethiek van nudging bezig is. Nudges worden echter over het algemeen gezien als één van de vele beleidsopties, nudges worden in die zin niet als uniek behandeld. De nudgende beleidsmaker maakt wel afwegingen met een ethische component, maar baseert zich daarbij vooral op algemene criteria voor goed beleid. Een nudge wordt ontwikkeld op basis van dezelfde principes als andere vormen van beleid.

Dit roept de vraag op of het logisch is dat er legio beleidsmiddelen bestaan maar dat het ethisch debat over het toepassen van nudges zich focust op één specifieke maatregel. Een ethisch debat voeren over nudging lijkt gebaseerd op de onjuiste veronderstelling, dat de kennis waar nudges op gebaseerd zijn – de psychologie van menselijk gedrag – niet breder kan of zal worden toegepast en ook niet van toepassing is op maatregelen die deze kennis niet expliciet inzetten. Om terug te keren naar het voorbeeld van het veranderen van de standaardoptie bij orgaandonatieregistratie: beleidsmaatregelen verschaffen voortdurend dit soort standaardopties. Het enige verschil tussen een nudge en ‘reguliere’ maatregel is, dat een nudge bewust gebruik maakt van onze gedragswetenschappelijke kennis over standaardopties. Dat maakt echter niet dat een standaardoptie die niet op basis van gedragswetenschappelijke kennis wordt ingesteld, maar wel effecten heeft op ons onderbewuste aan andere ethische standaarden zou moeten voldoen.

Veel normatieve vragen die in het debat worden gesteld, komen in een ‘echt’ beleidsproces al elders aan bod. In de Nederlandse context zal niet snel door één actor worden besloten scholieren door middel van nudging in de schoolkantine gezonder te laten eten. Het is waarschijnlijker dat de politiek de wens uitspreekt om op scholen aan de slag te gaan met gezond voedsel. Vervolgens bepaalt een beleidsmaker welk type beleidsmaatregel hier het beste bij past. Dit kán een nudge zijn, maar dat hoeft niet. Beleidsmakers zien nudges op ethisch vlak (terecht) niet als fundamenteel anders dan ‘reguliere’ beleidsmaatregelen. De vraag die ethici moeten beantwoorden, is niet ‘wat is een ethische nudge?’ maar ‘voldoen onze criteria voor goed beleid nog, nu we weten dat beleid allerlei psychologische effecten heeft, waar we als overheid actief gebruik van kunnen maken?’. De ontdekking dat beleid ons onderbewuste beïnvloedt vraagt niet om een heel nieuw normkader voor een selecte groep maatregelen, maar om een debat over de standaarden waarmee we beleid beoordelen. Op die manier wordt een ethisch debat ook een bruikbaar debat.

**Lars van Dorren**

[lars.dorren@uantwerpen.be](mailto:lars.dorren@uantwerpen.be)

## Literatuurlijst

- Allison, G. T., Zelikow, P. D. (1999). *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Addison Wesley Longman Educational Publishers.
- Blumenthal-Barby, J. S., & Burroughs, H. (2012). Seeking better health care outcomes: The ethics of using the "nudge". *The American Journal of Bioethics*, 12(2), 1-10.
- Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. In Grüne-Yanoff, T. & Hansson, S. O. (Eds), *Preference Change. Approaches from philosophy, economics and psychology* (pp. 207-219). New York: Springer.
- Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden. Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma.
- Feitsma, J. & Schillemans, T. (2015). Gelukspolitiek en de Gedragswetenschappelijke Uitdaging. In Hees, M. van, Velde, M. van de, Hoog, H. de, Kurvers, B. Schie, P. van, & Ven, M. van der. (Eds.) *Gelukspolitiek. Liberalisme en de Waarde van Vrijheid*. Den Haag: Teldersstichting.
- Feitsma, J. (2016). Meer dan een nudge. Gedragsexperts bij de Nederlandse overheid. *Bestuurskunde*, 25(3), 24-32.
- Glaeser, E. L. (2006). Paternalism and psychology. *Regulation*, 29(2), 32-38.
- Hansen, P. G., Jespersen, A. M. (2013). Nudge and the Manipulation of Choice. *European Journal for Risk Regulation*. 3(1), 3-27.
- Hausman, D. M., Welch, B. (2010). Debate: To nudge or not to nudge. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 123-136.
- Schlag, P. (2010). *Nudge, choice architecture, and libertarian paternalism*. Michigan Law Review, 108, 913-924.
- Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2009) *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness* New York: Penguin.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In Greenwood, R., Oliver, C. Suddaby, R. & Sahlin-Andersson, K. (Eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-128). London: Sage Publications
- White, M. D. (2010). Behavioral law and economics: the assault on consent, will and dignity. In Favor, C., Gaus, G. F., Lamont, J. (Eds.). *Essays on Philosophy, Politics and Economics: Integration & Common Research Projects*. (pagina's onbekend). Stanford: Stanford Economics and Finance.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van den Heuvel, J. H. J. (2012). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Den Haag: Boom Lemma.

## Lars van Dorren



Lars Dorren studeerde filosofie en bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. In 2015 ronden hij de master Bestuur en Beleid cum laude af met een onderzoek naar de normatieve afwegingen van beleidsmakers bij het ontwerp van nudges, onder supervisie van Thomas Schillemans. Momenteel promoveert hij aan de Universiteit Antwerpen op (normen in) besluitvormingsprocessen rondom grote infrastructuurprojecten.