

De geest als aangrijpingspunt

De betekenis van gedragssturing in veiligheid, gezondheid en onderwijs

*R. Peeters en M. Schuilenburg**

Al eeuwenlang proberen overheden het gedrag van burgers te beïnvloeden. Je kunt hierbij denken aan het heffen van belastingen en aan het geven van subsidies waarmee de overheid een bepaald gedrag wil afleren of aanmoedigen. Je kunt ook denken aan publieksgerichte voorlichting om het gedrag en de houding van burgers te veranderen. Het strafrecht is weer een ander voorbeeld waarin beïnvloeding van gedrag van de burger een grote rol speelt, zowel via wetgeving als via strafrechtstoepassing. In de gangbare typologie gaat het hierbij steeds om strategieën van sanctionering, subsidiëring of belasting en communicatie. Maar in de huidige samenleving lijken deze klassieke vormen van gedragssturing steeds minder te volstaan. Op tal van terreinen zien we de opkomst van psychologische gedragsinterventies, die het dagelijks handelen en de dagelijkse keuzes van burgers op een totaal andere manier trachten te beïnvloeden.

In een samenleving met weinig controle en veel verleidingen is het voor burgers steeds moeilijker om goede keuzes te maken. Overheden zijn daarom op zoek naar nieuwe manieren om burgers daarbij te helpen. De term 'nudge', een Engels woord voor zetje of duw, klinkt dan ook steeds vaker. Nudges wijzen burgers op een subtiele manier in de goede richting zonder dat hierbij hun vrijheden worden ingeperkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de getekende vlieg op de mannen-wc waardoor je in de pot plast in plaats van erbuiten, het plaatsen van gezonde producten op ooghoogte in de supermarkt, de trap in de bibliotheek die door muziek aantrekkelijker wordt gemaakt dan de naastliggende

* Dr. Rik Peeters is werkzaam als adviseur bij de Kafkabrigade (www.kafkabrigade.nl) en als onderzoeker en docent bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Dr. mr. Marc Schuilenburg is verbonden aan de vakgroep Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

lift, of de smiley langs de weg die je snelheid laat zien met een blij (als je goed rijdt) of bedroefd gezicht (als je te hard rijdt).

Inmiddels is in Engeland het *Behavioural Insights Team*, ook wel de 'nudge unit' genoemd, opgericht om de regering adviezen te geven voor het gebruik van nudging als instrument voor het realiseren van overheidsbeleid. In Frankrijk heeft het nationale *Centre d'analyse stratégique* (2011) een rapport uitgebracht met voorstellen hoe burgers een grotere verantwoordelijkheid kunnen krijgen voor het milieu ('groene nudges'). De Europese Commissie spreekt in *Nudging lifestyles for better health outcomes* (2011) over 'gezonde nudges' om de gezondheid van burgers te bevorderen. Ook de Nederlandse overheid heeft veel belangstelling voor de mogelijkheden van nudging bij het toepassen en uitvoeren van beleid. In dit artikel bespreken we de 'werkzame bestanddelen' van nudging op een drietal ogenschijnlijk totaal verschillende beleidsterreinen: veiligheid, gezondheid en sociale rechten. We laten zien dat nudging – in tegenstelling tot wat haar belangrijkste pleitbezorgers beweren – geen uiting is van 'libertair paternalisme' (Thaler & Sunstein 2008; Sunstein 2014). In plaats daarvan grijpt nudging terug op een andere, vaak vergeten strategie van gedragssturing waarin de burger geen rationeel handelende 'homo legalis' is, maar een te disciplineren en te verzorgen categorie van de bevolking.

Nudging

Nudging is een techniek die door Richard Thaler en Cass Sunstein is uitgewerkt in hun gelijknamige bestseller uit 2008. In *Nudge* integreren zij inzichten uit de psychologie over het handelen van mensen in de gedragseconomie, het gebied dat zich binnen de economische wetenschap bezighoudt met niet-rationele besluitvorming. Thaler en Sunstein definiëren een nudge als 'ieder aspect van de keuzearchitectuur dat het gedrag van mensen op een voorspelbare manier beïnvloedt zonder daarbij keuzes te beperken of op een significante manier de economische prikkels te veranderen' (2008, p. 6). Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat burgers minder vaak rationele keuzes maken dan we denken. Mensen nemen hun beslissingen zelden op basis van een objectieve afweging tussen voor- en nadelen. Zo weten we allemaal dat te hard rijden gevaarlijk is en overmatig alcohol-

gebruik leidt tot maatschappelijke schade en gezondheidsschade. Toch geven velen wel eens toe aan deze verleidingen. Blijkbaar hebben we minder zelfcontrole dan we vaak denken en maken we ook niet altijd rationele en weloverwogen keuzes. Het mensbeeld waarin de burger een rationeel denkend en oordelend wezen is, ligt echter wel ten grondslag aan veel overheidsbeleid, variërend van informatieverstrekking over gezondheidsrisico's van roken en ongezond eten tot aan strafbaarstelling op basis van individuele schuldtoerekening. Dat burgers moeite hebben met het nemen van goede beslissingen heeft onder meer te maken met allerlei onbewuste processen die van invloed zijn op hun keuzes (Tiemeijer e.a. 2009; Tiemeijer & Anderson 2014). Gedragseconoom Dan Ariely stelt in zijn boek *Predictably Irrational* (2008) zelfs dat burgers voorspelbaar zijn in hun irrationele gedrag. Zo nemen we lang niet alle mogelijke alternatieven in ogen-schouw, laten we kortetermijnbelangen zoals gemak of genot vaak zwaarder wegen dan langetermijnbelangen, heeft de context waarin de keuze wordt gepresenteerd een grote invloed op onze beslissingen, en wordt de 'default' waarmee we worden geconfronteerd (dat wil zeggen: het gedrag dat als 'normaal' wordt beschouwd) vaak als leidraad genomen.

Thaler en Sunstein schetsen daarom vier soorten situaties waarin burgers een helpende hand kunnen gebruiken:

1. bij een kortetermijndilemma;
2. in een situatie die te complex is om in een bepaalde tijd te kunnen overzien;
3. bij een keuze die een éénmalig karakter heeft en waarvan veel afhangt;
4. bij een situatie waarin geen feedback wordt gegeven nadat een beslissing is genomen.

In deze gevallen, zo menen Thaler en Sunstein, zou de overheid slimmer kunnen nadenken hoe ze wenselijk gedrag kan organiseren en hoe ze onwenselijk gedrag kan ontmoedigen. Dit roept de vraag op wat moet worden verstaan onder (on)wenselijk gedrag en de mogelijkheden van beïnvloeding om dit gedrag te bewerkstelligen. In de volgende paragraaf gaan we uitgebreid in op dit probleem. Nu stellen we eerst de belangrijkste kenmerken van nudging aan de orde.

Kenmerken van nudging

Hoewel er verschillende definities van nudging in omloop zijn, delen de meeste definities het kenmerk van een *generiek aangrijpingspunt*. Zo richt nudging zich op een grote groep mensen, vaak de gehele bevolking, en niet op individuele probleemgevallen. Het achterliggende doel hierbij is het bereiken van, zoals Thaler en Sunstein dat omschrijven, een 'langer, gezonder en beter leven' (2008, p. 5). In de praktijk zal de invulling van een goed leven vaak afhangen van de politieke keuze om de samenleving op een bepaalde manier in te richten en daarbij bepaalde maatschappelijke vraagstukken wel of niet aan te pakken. Normatieve en politieke vragen spelen hierbij dus een belangrijke rol. Zo pleiten verschillende belangenorganisaties voor een ander donorregistratiesysteem in Nederland. Het huidige systeem is een *opt-in* systeem waarbij de burger expliciet toestemming moet hebben gegeven om na zijn overlijden donor te zijn. In een *opt-out* systeem zijn alle burgers donor behalve wanneer een burger individueel bezwaar aantekent. Volgens de huidige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport schaaft het *opt-out* systeem echter het recht op zelfbeschikking. We komen hierop straks terug.

Ook is bij nudging sprake van een *positieve gedragsnorm*. Dit houdt in dat er een specifieke voorkeursvariant wordt geformuleerd die kan gelden voor een bepaalde groep burgers of voor de samenleving als geheel. Dit staat in contrast met de eerder genoemde klassieke vormen van sturing, bijvoorbeeld sanctionering en informatieverstrekking, die ofwel uitgaan van een verbod (negatieve gedragsnorm), ofwel van normatieve neutraliteit ten opzichte van het gedrag van burgers. In dit verband spreken Thaler en Sunstein van een 'zwakke, zachte, en niet-opdringerige vorm van paternalisme' (2008, p. 5). De belofte is namelijk dat nudging de vrijheid van burgers om te kiezen ongemoeid laat. De mogelijkheid tot een zelfstandige keuze blijft behouden – en dus ook het recht van burgers om een andere keuze te maken. Hieruit volgt dat er alleen sprake is van een nudge als de mogelijkheid er is om aan de gestelde positieve gedragsnorm te ontsnappen. Anders is er sprake van 'manipulatie' (Hansen & Jespersen 2013). Zo zetten beleidsmakers burgers bij de *opt-out* donorregistratie aan tot zelfreflectie over de waarde van het leven en de zorg voor anderen, zonder daarbij de keuze om geen donor te worden weg te nemen.

Tot slot kent nudging een *psychologisch bestanddeel*. Mensen maken hun keuzes voor het grootste gedeelte op basis van gewoonte en intuïtie – en voor slechts een zeer beperkt deel op basis van rationele afwegingen (Kahneman 2011). Wat nudges daarom zo effectief maakt, is dat burgers op beslissende momenten een prikkel krijgen om hun gedrag te veranderen (of juist niet). In de woorden van Thaler en Sunstein: mensen zijn ‘nudge-able’ (2008, p. 37). Die prikkel is sterk psychologisch van aard omdat ze geen aanspraak maakt op de mens als rationele actor, maar inspeelt op bekende psychologische mechanismen zoals het appelleren aan groepsgedrag (‘wat de meeste andere mensen doen is goed’). Het idee hierachter is dat mensen minder snel geneigd zijn af te wijken van een vooraf aangegeven normstelling. Zo staan in het *opt-out* systeem van donorregistratie alle burgers geregistreerd als donor, tenzij iemand aangeeft dit niet te willen. Burgers worden op deze manier aangespoord tot sociaal wenselijk gedrag, zonder hen hierbij te dwingen. Het effect van een dergelijke default-instelling op donerschap is dat in een *opt-out* systeem het aantal donoren veel hoger ligt dan in landen met een *opt-in* systeem.

Gedragssturing in praktijk

In de literatuur zijn honderden voorbeelden te vinden van nudging, van fruit bij de kassa tot het kleiner maken van borden en glazen in kantines. De voorbeelden lijken heel verschillend, maar toch hebben ze ook veel gemeen. Grofweg delen ze namelijk drie ideaaltypische kenmerken: een generiek aangrijpingspunt, een positieve gedragsnorm en een psychologisch bestanddeel. De vraag is welke betekenis deze manier van sturen heeft in hedendaagse beleidstechnieken om maatschappelijke problemen op te lossen. In de bespreking hiervan beperken we ons tot de domeinen van veiligheid, gezondheid en sociale rechten. Daarmee vormt deze paragraaf de invulling van de slotbeschouwing waarin we de betekenis van een nudgende overheid schetsen voor de burger.

Veiligheid

Als beleidsthema kent veiligheid haar oorsprong in de vroege jaren 1990. Sinds de kabinetten-Balkenende staat veiligheid ook op de voor-

grond van het politieke debat. Tot de jaren 1980 hanteerde de overheid namelijk een vrijwel strikte justitiële en politieke benadering ten aanzien van criminaliteit. Na de introductie van criminaliteitspreventie volgen veranderingen elkaar in een snel tempo op. De opkomst van het veiligheidsdenken vormt een logische stap in deze ontwikkeling. In dat denken staat niet de rechtsorde, maar de publieke orde centraal. Niet de rechtszaal, maar het publieke domein is de plaats van handeling. Niet de rechter en officier van justitie, maar de burgemeester en andere lokale autoriteiten zijn de belangrijkste partijen. Niet delinquenten, maar de samenleving als geheel, en met name risicoburgers daarbinnen, is het aangrijpingspunt van interventie (Schuilenburg 2012; Peeters 2013). Deze overheidszorg wordt treffend omschreven in het *Integraal Veiligheidsprogramma*:¹

‘Veiligheid is het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hierop inbreuk maakt. Die inbreuken op de veiligheid kunnen feitelijke aantastingen van de veiligheidssituatie betreffen, maar kunnen ook veiligheidsrisico’s en gevoelens van onveiligheid betreffen.’

In het wetenschappelijke debat is deze trend niet onopgemerkt gebleven. Talloze wetenschappers hebben zich gestort op de analyse van een nieuwe ‘cultuur van controle’ (Garland 2001). Controle verwijst hierbij naar de gelijktijdige nadruk op preventie en repressie (‘prepressie’) en uit zich in harder straffen en doorpakken, in nieuwe vormen van sanctioneringen, in een toename van toezicht in de publieke ruimte, en in de ontwikkeling van persoonsgerichte benaderingen (Schuilenburg & Van Swaaningen 2013). De doelstelling van het veiligheidsbeleid is om te waken over een zekere mate van orde en rust in het publieke domein, zonder daarbij afstand te nemen van de rechtsstaat. Daarvoor vormt gedragssturing via de techniek van nudging een aantrekkelijke strategie.

Een goed voorbeeld hiervan is de veiligheidscontrole op vliegvelden. In mei 2008 zijn Schiphol en JFK Airport in New York begonnen met een proef met het gebruik van biometrische data voor Amerikaanse en Nederlandse reizigers met een laag veiligheidsrisico. Reizigers die

1 TK 1998/99, 26 604/1; *Integraal Veiligheidsprogramma*, p. 9.

hieraan mee willen doen, worden extra gescreend op veiligheidsrisico's. Is de aanmelding eenmaal goedgekeurd, dan wordt een chippas gemaakt die voorzien is van hun paspoortgegevens, vingerafdrukken en irisscan. Met dit pasje kunnen reizigers de grens passeren zonder oponthoud door ondervraging of fouillering door bewakingspersoneel op het vliegveld. Reizigers worden zo 'beloond' met snelheid en gemak als ze vooraf bereid zijn belangrijke persoonsgegevens af te staan. De controle vindt hier dus niet plaats door externe dwang, maar door een zelfgekozen vorm van transparantie (Romein & Schuilenburg 2008).

De drie ideaaltypische kenmerken van gedragssturing die we eerder hebben onderscheiden, komen in dit voorbeeld als volgt tot uitdrukking. Allereerst is er de instelling van een positieve gedragsnorm. 'Veiligheid' als kenmerk van het publieke domein is een positief, maar inherent onbereikbaar ideaal op basis waarvan overheidsinterventies worden gelegitimeerd. Binnen dat ideaal gedragen burgers zich 'gedragsgetrouw' en veroorzaken ze geen overlast voor anderen. Het aangrijpingspunt van deze interventie is generiek, dat wil zeggen: een grote groep burgers is het object en de interventietechniek is een integraal onderdeel van de beveiligingsarchitectuur van de onderhavige ruimte (hier: het vliegveld). Tot slot is het werkzame bestanddeel van de gedragsinterventie psychologisch van aard: de 'beloning' van gemak en snelheid verleidt burgers ertoe zichzelf bloot te stellen aan een relatief strenge manier van controle op vliegvelden. In ruil voor je privacy krijg je een voorkeursbehandeling.

Gezondheid

De zorg van de overheid voor de volksgezondheid komt vooral vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw tot ontwikkeling. Aanvankelijk via publieke hygiëne, die burgers door schoon drinkwater, riolering en voedselveiligheid tegen besmettelijke ziekten moet beschermen, en later ook in de vorm van gezondheidszorg, waarin de medische wetenschap via diagnose en genezing een bijdrage levert aan de volksgezondheid. Tot ongeveer dertig jaar geleden was 'ziekte' het belangrijkste beleidsbegrip. Het zieke lichaam was het aangrijpingspunt van de medische wetenschap en externe ziektebronnen zijn het aangrijpingspunt van publieke hygiëne.

Maar dit alles verandert op het moment dat welvaartsziekten een steeds zwaardere last gaan vormen voor de volksgezondheid. Voor het eerst in de geschiedenis is niet armoede, maar rijkdom de belangrijkste oorzaak van ziekte. Je kunt hierbij denken aan het overvloedige aanbod van eetwaar, de alomtegenwoordigheid van ongezond voedsel, alcohol en tabak, en de ontwikkeling naar een diensteneconomie gebaseerd op non-fysieke arbeid. Het kenmerkende van deze ziektebronnen is dat ze zich pas na verloop van tijd laten gelden. Wanneer een ziekte, bijvoorbeeld hart- en vaatziekten en bepaalde vormen van kanker en diabetes, zich openbaart, is genezing zeer moeilijk.

De belangrijkste manier om welvaartsziekten effectief te bestrijden is door preventie: het bevorderen van een gezonde levensstijl. Sinds het midden van de jaren 1980 neemt de Nederlandse overheid dan ook 'gezondheid' als uitgangspunt van beleidsvorming. Daarmee geeft ze gehoor aan de oproep van de Wereldgezondheidsorganisatie, die in 1978 een lans brak voor gezondheidsbevordering. De doelstelling daarvan is 'het bereiken bij alle burgers van de wereld [...] van een niveau van gezondheid die hen zal toelaten om een sociaal en economisch productief leven te leiden'.² Kortom, gezondheid is meer dan de afwezigheid van ziekte, zoals veiligheid meer is dan de afwezigheid van criminaliteit. In dit verband gaat het, zoals beschreven in *Preventiebeleid voor de volksgezondheid*,³ om het 'bevorderen van een sociaal en economisch productief leven'.

De overheid stelt zich ten doel om de leefstijl van burgers te veranderen zonder dat ze gedrag met harde hand wil of kan afdwingen. Vooral de beslissingen die burgers in hun dagelijks leven nemen ten aanzien van voeding, alcohol, tabak en lichaamsbeweging worden aangrijpingspunt van gezondheidsbeleid. Meer nog dan gebrek aan kennis zijn het de vele ongezonde verleidingen in het dagelijks leven en het gebrek aan wilskracht die burgers ervan weerhouden om gezond te leven. Het tabakontmoedigingsbeleid vormt in dit alles een mooie illustratie van de manier waarop gedragssturing via technieken van nudging haar intrede heeft gedaan.

Aanvankelijk, grofweg tussen 1960 en 1980, is het overheidsbeleid erop gericht om de burger in staat te stellen een rationele beslissing te nemen. Zo worden burgers gewezen op de gevaren van roken, maar het staat 'iedere volwassene vrij of hij wil blijven roken en zijn kans op

2 TK 1985/86, 19 500/1-2; *Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid/Nota 2000*, p. 17.

3 TK 1992/93, 22 894/1; *Preventie voor de volksgezondheid*, p. 5.

longkanker vergroten'.⁴ Vanaf de jaren 1980 wordt echter een positieve gedragsnorm de leidraad voor beleidsontwikkeling. Je zou dit de 'politisering van levensstijl' kunnen noemen. Daarin heeft de overheid ook een opvatting over 'gezond gedrag' en daarmee over het gedrag van de Nederlandse bevolking. Vanuit een emancipatoire gedachte, zo is te lezen in de nota *Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid* (p. 46-47),⁵ dienen 'mensen ertoe te worden gebracht zelf bewuste keuzes te maken in relatie tot hun gezondheid'. Niet via rationele overtuiging, maar via subtiele gedragssturing wordt de burger zo ontmoedigd om te roken. Het werkzame bestanddeel van het beleid is daarmee psychologisch van aard geworden. In twee strategieën komt dit tot uitdrukking:

- Keuzearchitectuur: door de inrichting van de leefomgeving wordt gedrag aangemoedigd of juist ontmoedigd. Zo mag er in aparte ruimtes van cafés wel worden gerookt, maar mogen werknemers er niet bedienen. De inrichting van een bepaalde ruimte dient er zo voor te zorgen dat burgers hun gedrag aanpassen aan de norm van de 'architect'.
- Sociale normering: tabaksgebruik wordt niet verboden, maar als sociaal onacceptabel gepresenteerd. Via 'social marketing', expliciet normatieve publiciteitscampagnes en leeftijdsgrenzen voor de verkoop van tabak wordt ingespeeld op de sociale norm van burgers. Roken wordt als achterhaald ('Roken is zóóó Gordons kapsel') bestempeld en ouders worden aangesproken op hun voorbeeldfunctie. Het is niet het rationele argument, maar de sociale druk die maakt dat burgers hun gedrag dienen aan te passen.

Sociale rechten

De verzorgingsstaat is tot op zekere hoogte altijd politiek omstreden gebleven, zelfs na de codificering van de sociale grondrechten in 1983. Eén van de belangrijkste pijnpunten is de vraag in hoeverre sociale rechten uitnodigen tot passiviteit. Aanvankelijk is de gedachte dat de verzorgingsstaat een compensatie moet vormen voor het noodlot: burgers die getroffen worden door ziekte of armoede dienen te kunnen rekenen op financiële compensatie en toegang tot collectieve voorzieningen. In dit klassieke verzorgingsstatelijke paradigma wordt

4 TK 1965/66, 8 462/1; *Volksgezondheidsnota 1966*, p. 170.

5 TK 1985/86, 19 500/1-2; *Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid/Nota 2000*.

de burger gezien als slachtoffer van externaliteiten waarover hij zelf geen controle kan uitoefenen.

Maar deze veronderstelling gaat voorbij aan het feit dat burgers vaak ook een zekere invloed hebben op de vraag of ze slachtoffer worden van armoede, achterstand of ziekte en op de vraag hoe lang ze van collectieve voorzieningen gebruik moeten maken (Esping-Andersen 1996; Van Kersbergen & Hemerijck 2012). In het huidige politieke debat gaat het dan ook steeds minder om de vraag of burgers wel voldoende sociale rechten hebben – en steeds vaker om de vraag hoe burgers van die rechten gebruikmaken. Centraal in het huidige overheidsbeleid staat niet de verbetering van sociale zekerheid, maar het bevorderen van ‘employability’; niet het uitbouwen van de gezondheidszorg, maar het stimuleren van een gezonde leefstijl; geen uitbreiding van het recht op onderwijs, maar een hoger studietempo en een goede studiekeuze.

Kortom, overheidsbeleid is steeds meer gericht op het voorkomen dat burgers aanspraak maken op collectieve voorzieningen en op het bevorderen dat burgers zo snel mogelijk weer op eigen benen staan. Een mechanisme waarvan de overheid veel gebruikmaakt, is reciprociteit: ‘voor wat, hoort wat’ (Cantillon & Van Lancker 2012, p. 657; Pinton e.a. 2013, p. 53). Dit betekent dat tegenover een sociaal recht of collectieve voorziening een verplichting of tegenprestatie wordt geplaatst. Wie een studiebeurs ontvangt, moet ook studieprestaties leveren. Wie een uitkering ontvangt, heeft ook een sollicitatieplicht. Wie opvoedingsondersteuning krijgt, moet gedragsverbetering laten zien. Wie verslaafdenzorg ontvangt, moet afkicken. Voor een overheid die sociale rechten in stand wil houden en tegelijkertijd eigen verantwoordelijkheid wil bevorderen, is gedragssturing daarom een voor de hand liggende techniek.

De nudgende overheid uit zich in dit beleidsdomein in het ‘voorwaardelijk’ maken van de toegang tot de verzorgingsstaat. Er zijn nog steeds sociale rechten, maar ze zijn niet langer vrijblijvend. Dit houdt in dat wie aanspraak op sociale rechten maakt, zelf ook een inspanning zal moeten leveren. Wie deze inspanningen niet kan of wil leveren, kan zorg geweigerd worden, kan gekort worden op zijn uitkering, kan uit zijn sociale huurwoning worden gezet, en kan een vervolg van zijn studie worden ontzegd. Een voorbeeld van dat laatste is ‘de studiecheck’, een initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waarmee nieuwe studenten van hogescholen en universi-

teiten de mogelijkheid krijgen om te kijken of zij op de goede plek terechtkomen. Studenten hebben hier alleen recht op wanneer zij zich vóór 1 mei aanmelden voor een studie. Aanmelding voor die datum heeft ook als voordeel dat studenten een recht op toelating krijgen tot een andere studie, het zogenoemde ‘toelatingsrecht’. Studenten die zich ná 1 mei voor het eerst aanmelden, kunnen door de opleiding worden geweigerd.

Ook in dit voorbeeld zien we de drie ideaaltypische kenmerken van gedragssturing via nudging terug. Ten eerste de positieve gedragsnorm: de overheid heeft een opvatting over de ‘goede student’, die niet alleen onderwijsrechten heeft maar ook een verantwoorde studiekeuze moet maken en studievoortgang moet boeken. Ten tweede is het aangrijpingspunt generiek: de maatregel geldt voor alle nieuwe studenten die aanspraak willen maken op bepaalde sociale rechten (hier: het recht op onderwijs). En ten derde is er de veronderstelde psychologische werking van interventies: door middel van een positieve verleiding (het recht op een studiecheck) hoopt de overheid dat studenten zich eerder aanmelden en dat ze minder wisselen van studie. Het doel van de maatregel is niet om studenten hun recht op onderwijs te kunnen ontzeggen, maar om ervoor te zorgen dat studenten meer zelfdiscipline tonen ten aanzien van studiekeuze en studievoortgang.

Over geestespolitiek

We hebben in dit artikel laten zien dat nudging de kunst is om burgers duurzaam te verleiden tot ander gedrag. Drie bestanddelen van deze gedragstechniek springen in het oog: een generiek aangrijpingspunt, een positieve gedragsnorm en een psychologisch bestanddeel. Ook hebben we laten zien dat deze kenmerken terugkeren in een grote variëteit aan beleidsdomeinen, zoals veiligheid, gezondheid en sociale rechten. In deze beleidsdomeinen is in de afgelopen decennia, mede onder invloed van nieuwe inzichten uit de sociale psychologie, sprake van een verruiming van het aangrijpingspunt waarbij de overheid het (wenselijk) gedrag van burgers in een bepaalde richting stuurt zodat deze burgers een veiliger en gezonder – en dus beter – leven leiden. Het lijkt er dan ook op dat de overheid steeds meer onderkent dat sub-

tiele, vaak niet te voorziene aspecten grote invloed hebben op de uitkomsten van beleid.

Voorstanders van nudging menen dat deze sturingstechniek gelijk staat aan 'libertair paternalisme' (Thaler & Sunstein 2008; Sunstein 2014). Er zou geen sprake zijn van manipulatie van gedrag, omdat er formeel gezien geen gedragsopties worden uitgesloten. Pelle Hansen en Andreas Jespersen (2013) hebben echter laten zien dat deze redering slechts onder zeer specifieke omstandigheden opgaat:

(1) alleen als nudging transparant plaatsvindt – dat wil zeggen: burgers zijn zich ervan bewust dat ze worden genudged – en (2) alleen als er praktische keuzevrijheid is zonder dat afwijking van de 'default' leidt tot financiële, praktische of sociale kosten. Dit betekent dat nudging in veel gevallen manipulatieve trekjes zal hebben, bijvoorbeeld in de architectuur van rookruimten en bij de koppeling van de 'verleidende' studiecheck aan het toelatingsrecht.

Gelet op dit alles lijkt het logisch om nudging te begrijpen vanuit het bredere perspectief van biopolitiek. Hiermee thematiseert Michel Foucault (2009) de wijze waarop de overheid burgers bestuurt door zich te richten op de condities waaronder zij leven en de wijze waarop hun lichamen functioneren als dragers van biologische processen. De burger is hierin geen rationeel handelende 'homo legalis', maar een te disciplineren en te verzorgen categorie van de bevolking. Dit gebeurt enerzijds via de disciplineren van het lichaam van burgers op scholen, werkplaatsen en in ziekenhuizen (architectuur, dagroosters, oefeningen) met als doel burgers gewenst gedrag aan te leren. Anderzijds gebeurt dit via regulerende mechanismen die zich richten op de zorg voor collectieve zaken als 'gezondheid, welzijn (dat is, voldoende welvaart, standaard van leven), veiligheid en bescherming tegen ongevallen' (Foucault 1983, p. 215; Schuilenburg 2012, hfst. 3).

Er zijn heel wat overeenkomsten aan te wijzen tussen biopolitieke technieken en de technieken van nudging. Zo zijn beide technieken gericht op een optimalisering van het dagelijks leven en de levensomstandigheden van burgers. Ook zijn beide technieken gericht op de bevolking van een land waarbij een positieve gedragsnorm wordt geformuleerd waaraan burgers moeten voldoen. Tot slot zijn deze technieken het resultaat van een samenspel tussen moderne vormen van macht en kennis die hun wortels hebben in de bestuurspraktijk van het liberalisme. Dit alles zou tot de conclusie kunnen leiden dat er geen verschillen zijn tussen nudging en biopolitieke technieken. Toch

is er een belangrijk verschil. Zoals we hebben laten zien, gaat het bij nudging om een dunne grens tussen burgers vrij laten (autonomie) en hun gedrag bijsturen. Relevant hierbij is dat het belangrijkste aangrijpingspunt niet het lichaam, maar de geest van de burger is. Dit laatste wordt bereikt door burgers op beslissende momenten een psychologische prikkel te geven om hun gedrag te sturen in een samenleving die als heel complex wordt gezien. Het is begrijpelijk dat de overheid in een dergelijke samenleving haar toevlucht zoekt tot andere manieren om gedrag te beïnvloeden. Maar het enthousiasme waarmee de overheid nudging als nieuwe sturingsstrategie omarmt, is niet onschuldig. De kans is aanzienlijk dat nudging in de praktijk uitmondt in manipulatie. Het vergt namelijk veel inspanning van de overheid om de eisen van praktische keuzevrijheid en transparantie consequent door te voeren. De positieve gedragsnormen die het hedendaagse politieke verloop bepalen zijn wat dat betreft een veeg voorteken.

Literatuur

- Cantillon & Van Lancker 2012
 B. Cantillon & W. van Lancker, 'Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?', *Journal of Social Policy*, 41(4) 2012, p. 657-675.
- Centre d'analyse stratégique 2011
 Centre d'analyse stratégique, *Green nudges: New incentives for ecological behaviour*, Paris: Premier Ministre 2011.
- Esping-Andersen 1996
 G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, London: Sage 1996.
- Europese Commissie 2011
 Europese Commissie, *Nudging lifestyles for better health outcomes: Crowdsourced data and persuasive technologies for behavioural change*, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC64206.pdf>.
- Foucault 1983
 M. Foucault, 'The Subject and Power', in: L.H. Dreyfus & P. Rabinow, *Michel Foucault. Beyond structuralism and hermeneutics. With an afterword by Michel Foucault*, Chicago: The University of Chicago Press 1983, p. 208-226.

Foucault 2009

M. Foucault, *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*, New York: Picador 2009.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001.

Hansen & Jespersen 2013

P.G. Hansen & A.M. Jespersen, 'Nudge and the manipulation of choice: A framework for the responsible use of the nudge approach to behaviour change in public policy', *European Journal of Risk Regulation*, (1) 2013, p. 3-28.

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Thinking fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux 2011.

Van Kersbergen & Hemerijck 2012

K. van Kersbergen & A. Hemerijck, 'Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment state', *Journal of Social Policy*, 41(3) 2012, p. 475-492.

Peeters 2013

Peeters, R. (2013), *The preventive gaze: How prevention transforms our understanding of the state*, Den Haag: Eleven International Publishers 2013.

Pintelon e.a. 2013

O. Pintelon, B. Cantillon, K. van den Bosch & C.T. Whelan, 'The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies', *Journal of European Social Policy*, 23(1) 2013, p. 52-67.

RMO 2014

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

Romein & Schuilenburg 2008

E. Romein & M. Schuilenburg, 'Are you on the fast track? The rise of surveillant assemblages in a post industrial age', *Architectural Theory Review*, 13(3) 2008, p. 337-348.

Schuilenburg 2012

M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid: een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom 2012.

Schuilenburg & Van Swaaningen 2013

M. Schuilenburg & R. van Swaaningen, Veiligheid in een laat-moderne cultuur, *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2) 2013, p. 109-122.

Sunstein 2014

Sunstein, C. *Why nudge? The politics of libertarian paternalism*, New Haven & London: Yale University Press 2014.

Thaler & Sunstein 2008

R.H. Thaler & C.R. Sunstein,
*Nudge: Improving decisions
about health, wealth, and happi-
ness*, New York: Penguin Books
2008.

Tiemeijer & Anderson 2014

W.L.Tiemeijer & J.H. Anderson,
'Normatieve overwegingen
rondom gedragssturing', in:
*De verleiding weerstaan. Grenzen
aan beïnvloeding van gedrag door
de overheid*. Den Haag: Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling
2014, p. 89-150.

Tiemeijer e.a. 2009

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