



## Nudging in perspectief

### De verbreding van gedragsinzichten in beleid

*Pieter Raymaekers en Marleen Brans*

#### Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Pieter Raymaekers en Marleen Brans, 'Nudging in perspectief',

*Beleidsonderzoek Online* juni 2020, DOI:

10.5553/BO/221335502020000004001

## Inleiding

‘After a century in the wings, behavioural science had finally moved out of the laboratory and into mainstream government policy’ (Halpern, 2015: 9). David Halpern, het hoofd van het Britse *Behavioural Insights Team* (BIT), kondigde het in 2015 al aan en vandaag lijkt de toepassing van gedragskennis in Angelsaksische beleidskringen inderdaad mainstream. Zo hebben ‘nudging-technieken’ recent een plaats veroverd in het instrumentarium van het *Treasury Green Book* (2018: 15-17), dat Britse beleidsmakers al decennia een kader aanreikt voor beleidsanalyse en -evaluatie. Ook op het Europese continent krijgen gedragsinzichten stilaan vaste voet aan beleidsgrond. In Nederland bijvoorbeeld lokte het *Behavioural Insights Netwerk*, dat de gedragsexperten binnen de Rijksoverheid verbindt, eind 2019 maar liefst 650 geïnteresseerden naar hun Dag van het Gedrag. En in volle COVID-19-crisis kreeg het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu tijdelijk versterking van een Wetenschappelijke Adviesraad Corona Gedragseenheid (RIVM, 2020). De coronacrisis toont nog eens in de overtreffende trap dat beleid en gedragsbeïnvloeding onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Wereldwijd zien we inderdaad dat inzichten en methoden uit de gedragswetenschappen steeds nadrukkelijker de beleidscene betreden en veranderen. Overheden – die soms qua politiek systeem, sociaal-culturele context en beleidspraktijk sterk van elkaar verschillen – doen een beroep op gelijkaardige gedragsinzichten en

nudges zodat burgers meer zouden bewegen, gezonder eten, duurzamer leven of op tijd hun belastingen en boetes betalen. Vandaag opereren er meer dan 200 gedragsinstellingen binnen overheden, verspreid over 135 landen (De Ridder & Tummers, 2019: 111; Bhanot & Linos, 2019: 168). Ook in de academische wereld zijn gedragsinzichten hot. Hoog aangeschreven wetenschappelijke tijdschriften zoals *Public Administration Review* en *Public Policy and Administration* bieden steeds meer ruimte voor gedragswetenschappelijke onderzoeksthema's en er ontstaan nieuwe interdisciplinaire tijdschriften zoals het *Journal of Behavioural Public Policy* in 2017 en het *Journal of Behavioural Public Administration* in 2018.

Het zijn slechts enkele van de vele tekenen die erop wijzen dat nudging en gedragsinzichten het stadium van een vluchtige beleidshype ontgroeien en streven naar een solide plaats in het beleidsproces. Er is al langer sprake van een gedragswetenschappelijke omslag, beter bekend als de *behavioural turn*. Het begin van deze ontwikkeling laat men doorgaans samenvallen met de publicatie van het boek *Nudge* van Richard Thaler en Cass Sunstein in 2008. Een decennium later gaan er steeds meer stemmen op om het smallere nudge-pad van individuele gedragsverandering te verlaten of minstens te verbreden in de richting van *Behavioural Public Policy* (Ewert, 2020; John, 2018; Oliver, 2019; Strassheim, 2019). Die strategie van steeds verdere verbreding, met het nauwsluitende nudge narratief aan de ene kant en de ruimere BPP-agenda aan de andere kant, roept een aantal vragen op. Wat zijn de sterke en zwakke aspecten van het nudge-concept? Om die vraag te beantwoorden plaatsen we nudging achtereenvolgens in een narratief, functioneel en kritisch perspectief. Hoe verhoudt nudging zich tot de bredere *Behavioural Insights* (BI) beweging? Hiertoe bespreken we de belangrijkste pijlers en spanningsvelden waarop het BI-programma is geconstrueerd. Hoe zou dan uiteindelijk de nog bredere *Behavioural Public Policy* (BPP) agenda er kunnen uitzien? In het slot van dit artikel gaan we dieper in op de ambities, slaagkansen, slaagvoorwaarden en grenzen van BPP. Voordat we tot de kern van die vragen doordringen, willen we eerst nog een aantal gedragstermen en -definities helder krijgen.

## **De gedragsterminologie: drie definities**

Het toepassen van gedragsinzichten in beleidsonderzoek omspannt een ruim assortiment aan theoretische inzichten, politiek-filosofische stromingen, nudge-technieken, experimentele methoden, praktijkprojecten, instellingen en instrumenten. In het voorbije decennium ontstonden er verschillende benamingen en vertakkingen die alle (een stuk van) hetzelfde beleidsfenomeen trachten te vatten: Nudge Theory (Thaler & Sunstein, 2008; Kosters et al., 2015),

Behavioural Turn (Bogliacino et al., 2016), Behavioural Public Administration (Grimmelikhuijsen et al., 2017), Behavioural Government (Whitehead et al., 2018), Behavioural State (Feitsma, 2019), Behavioural Insights Movement (Feitsma, 2018; 2019), Behavioural Public Policy (Oliver, 2019; John, 2018) en zelfs Advanced Behavioural Public Policy (Ewert, 2020) – om enkel de belangrijkste pogingen tot synthese bij naam te noemen. We doen een beroep op dit assortiment om de verdere verbreding van nudging in de richting van BPP beter te begrijpen.

Een gebrek aan conceptuele duidelijkheid en heldere definities is één van de meest wezenlijke pijnpunten in het debat. Dit dwingt ons eerst stil te staan bij de gedragsterminologie. In beleidskringen, maar evengoed vanuit journalistieke en zelfs academische hoek worden nudges en gedragsinzichten vaak onterecht gepresenteerd als synoniemen, als waren het twee perfect inwisselbare termen. We zullen zien dat het accurater en inzichtelijker is om nudging te benaderen als een subcategorie van gedragswetenschappelijke beleidsinterventies, als één kamer van het veel ruimere huis der gedragsinzichten, als één van de vijf *Behavioural Insights*-pijlers. De definitie van een nudge uit het gelijknamige boek luidt: ‘is een duwtje in de goede richting dat betrekking heeft op alle mogelijke aspecten van de keuze-architectuur die het gedrag van mensen op voorspelbare wijze veranderen zonder opties te verbieden of de financiële stimulansen aanzienlijk te wijzigen’ (Thaler & Sunstein, 2018: 14). Hansen (2017: 170) heeft elk aspect van deze definitie grondig uitgewerkt en aangetoond dat net de combinatie van ‘keuze-architectuur’ en ‘voorspelbaarheid’ het doelbewust inschakelen van onbewuste cognitieve grenzen, bias, gewoonten en routines impliceert. In wat volgt, zullen we de voor- en nadelen van het nudge-concept tegen het licht houden.

Gedragsinzichten of *Behavioural Insights* (BI) zijn in de letterlijke zin ‘een verzamelnaam voor inzichten uit de wetenschappen die het menselijke gedrag bestuderen, zoals psychologie, sociologie, biologie, gedragseconomie en neurowetenschappen, en die zo helpen te begrijpen hoe mensen zich gedragen’ (Lourenço et al., 2016: 10; Ruggeri, 2019: 60). We zullen zien dat naast de cognitieve en sociale psychologie vooral de gedragseconomie, die kijkt naar economische beslissingen die afwijken van de rationele keuzetheorie, een rijke, intellectuele voedingsbodem biedt (Lourenço et al., 2016: 10; Oliver, 2017: 8). Binnen bestuurskunde en beleidsonderzoek wordt de term *Behavioural Insights* ook gebruikt om te refereren aan de ‘toepassing van gedragsinzichten in beleid’. Vanuit die zienswijze betekent het begrip meer dan het ‘passieve’ pakket inzichten uit de gedragswetenschappen, maar doelt men impliciet op de ‘actieve’ omzetting en toepassing van deze gedragswetenschappelijke inzichten in het beleidsproces (Loewenstein & Chater, 2017; Ruggeri, 2019: 60).

Op die manier is er sprake van een *Behavioural Insights Movement* (Feitsma, 2018; 2019). Deze beweging verschilt op het eerste gezicht weinig van die andere, nog recentere trend: *Behavioural Public Policy* (BPP). Zeker als we voortgaan op de compacte definitie van Oliver: ‘BPP is de toepassing van inzichten uit de gedragseconomie en de bredere gedragswetenschappen voor het ontwerpen van overheidsbeleid’ (Oliver, 2019: 917). Toch zullen we zien hoe de BPP-agenda kiest voor een alsmaar verdere verbreding in een poging de grenzen van het nudge-narratief te verleggen en de breuklijnen van de BI-beweging te overbruggen.

## Het narratief perspectief: nudging als zegen

De intellectuele wortels van het nudge-narratief liggen in de opkomst van de zogenaamde *New School of Behavioural Economics* (Sent, 2004). Die kloof tussen het economisch wenselijke en het wezenlijk menselijke gedrag vormt het speelveld van de gedragswetenschappen. De gedragseconomie bouwt verder op het baanbrekende werk van psychologen zoals Daniel Kahneman, Amos Tversky en Paul Slovic (1982), die onderzochten hoe mensen denken en kiezen wanneer er weinig tijd, informatie of motivatie is. Klassiekers in het genre zijn: de *dual process theory* – opgebouwd rond de duidelijke, maar versimpelde scheiding tussen automatisch, onbewust denken (systeem 1) en reflectief, bewust denken (systeem 2); een set handige en efficiënte heuristieken die ons helpen om in tijden van keuzestress te functioneren; en tot slot ongeveer 150 tot 175 cognitieve biases of onbewuste denkfouten. Deze afwijkingen van het rationale keuzemodel gebeuren niet willekeurig of random, maar vertonen een zekere systematiek, een min of meer vast patroon. Net die voorspelbaarheid laat toe om gedragsinzichten te gebruiken om het onbewuste keuzegedrag van mensen bewust te beïnvloeden. Het hoeft niet te verbazen dat de wereld van de marketing altijd al bijzonder geïnteresseerd is geweest in de beschikbare gedragskennis.

Hoewel de term nudging relatief vernieuwend is geweest, wordt het idee erachter al veel langer meegenomen in het beleidsproces. Graf (2019) spreekt van ‘nudging before the nudge’ wanneer hij beschrijft hoe gedragsinzichten al meer dan een halve eeuw een rol spelen bij verkeersveiligheid en -regulering, met de opkomst van het gordelgebruik als kenmerkende illustratie. Ook in andere domeinen zoals milieu of gezondheid vormen psychologische inzichten en gedragskennis al sinds de jaren 1980 een wezenlijk onderdeel van het beleid (Fisher et al., 1984; Anderson, 1988). Binnen bestuurskunde en beleidsonderzoek spraken pioniers als Herbert Simon (1947), Dwight Waldo (1948) en Charles E. Lindblom (1959) een halve eeuw geleden al over de *bounded rationality*-implicaties voor het beleidsproces, maar werd er vervolgens misschien niet altijd even goed geluisterd (Olsen, 2015; Moynihan, 2018). Op enkele uitzonderingen na bleven

gedragsinzichten in beleidsonderzoek en -praktijk onder de radar. Er zou een vindingrijke vertaalslag nodig zijn om ook de volwaardige interesse van bestuur en beleid te wekken.

Het is best aannemelijk dat de uitgebreide *heuristics & biases*-catalogus vandaag nog steeds het exclusieve speelveld van academici, oplettende marketeers en een beperkte groep ambtenaren zou zijn gebleven, indien Richard Thaler en Cass Sunstein nooit de bestseller *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness* (2008) op de wereld hadden losgelaten. Nudge incorporeert in feite de volledige canon van de gedragswetenschappen, verzet zich tegen het dominante beeld van de *homo economicus* en voegt daar drie cruciale ingrediënten aan toe. Ten eerste keuze-architectuur: een overheid kan de mogelijke keuzes op een bepaalde manier ordenen en presenteren, om de meest gewenste keuze op een eenvoudige, subtiele en niet dwingende manier naar voren te schuiven. We zullen zien hoe bijhorende nudgetechnieken de gereedschapskist van beleidsmakers uitbreiden met nieuwe tools. Ten tweede, libertair paternalisme: een softe vorm van overheidsingrijpen, die burgers in een richting stuurt die zowel hun eigen leven als de samenleving vooruit helpt en tegelijk de individuele keuzevrijheid vrijwaart (Sunstein & Thaler, 2003). Ten derde, wetenschappelijk onderbouwde experimenten: gaandeweg raakt het nudge-narratief verweven met de methode van *Randomised Controlled Trials* (RCT) en de beleidsfilosofie van *evidence-based policymaking* (EBP).

Vanaf 2008 vond het nudge-narratief geleidelijk ingang binnen de overheid. In de nasleep van de financiële crisis en voortbouwend op het New Public Management en neoliberale denken vormde de relatieve kostenefficiëntie van nudges een doorslaggevend argument (Leggett, 2014; Whitehead et al., 2018). Niet onterecht, zoals Benartzi et al. in 2017 aantoonde door nudges systematisch te vergelijken met traditionele beleidsinstrumenten. Deze nudges of duwtjes in de goede richting presenteerden zichzelf als goedkoop, vrijheidslievend, eenvoudig en *evidence-based*. Innovatieve, kleine, slimme aanpassingen die weinig kosten, de keuzevrijheid van de individuele burger vrijwaren, vertrekken vanuit een realistisch mensbeeld en die via een wetenschappelijke methode kunnen leiden tot relatief grote resultaten, wie kon daar eigenlijk tegen zijn?

Het nut van nudges werd vervolgens snel en gretig opgepikt door politici en beleidsmakers (Whitehead et al., 2018). Het valt op hoe sterk Thaler en Sunstein als de auteurs/bedenkers van *Nudge* betrokken waren bij de verdere institutionalisering van hun idee binnen de overheid. Sunstein werd door president Barack Obama al in 2009 benoemd tot hoofd van het *US White House Office of Information and Regulatory Affairs*. In 2010 werd het Britse BIT, ook wel de *Nudge Unit* genoemd, opgericht met de politieke steun van

David Cameron en de inhoudelijke steun van Richard Thaler. Vooral het Britse BIT groeide uit tot een wereldwijd rolmodel voor ‘*policy entrepreneurship*’ (John, 2014) en deed dienst als een soort ‘pelgrimsoord’ (Strassheim et al., 2015: 250). Vandaag vinden we een *Behavioural Economics Team* in Australië, een *Behavioural Insights Unit* in Qatar, een *Nudge Unit* in Japan en een *Nudge Lab* in Pakistan. Internationale instellingen zoals de Europese Commissie, de Wereldbank en de OESO gingen al een tijdje overstag en zij gelden op dit moment misschien wel als de meest overtuigende en invloedrijke pleitbezorgers (World Bank, 2015; Lourenço et al., 2016; OECD, 2017).

In Nederland vinden we op centraal niveau gedragsexperts en gedragsteams in belangrijke departementen van de Rijksoverheid, zoals het BIT EZK en het BIT IenW. Deze zijn bovendien onderling verbonden via het *Behavioural Insights Netwerk* (BIN NL). Dit interdepartementaal netwerk komt maandelijks samen, biedt opleidingsmodules aan, ontwerpt tools, houdt lezingen, heeft een online community, organiseert jaarlijks de ‘Dag van het Gedrag’ en brengt in navolging van de Angelsaksische landen ook een tweejaarlijks update-rapport uit met als titel ‘Rijk aan gedragsinzichten’ (BIN NL, 2017; 2019). Op lokaal niveau springen bijvoorbeeld de Behavioural Insights Group Rotterdam en het Nudge Netwerk Utrecht in het oog (Feitsma, 2019). Niet overal sloeg het narratief even goed aan. Zo blonk de beleidstoepassing van gedragsinzichten in België, en dus ook Vlaanderen, lange tijd uit in afwezigheid. Met de oprichting van een Team Gedragsinzichten binnen de Vlaamse Overheid komt sinds 2017 een bescheiden institutionele inhaalbeweging op gang (De Smedt et al., 2018). Verder vervullen een aantal grootschalige samenwerkingsprojecten tussen administratie en wetenschap een belangrijke pioniersrol, zoals de experimenten van de FOD Financiën rond de aanmaningsbrief of het onderzoek van het Vlaamse Departement Omgeving naar groenere en gezondere voedselconsumptie (De Neve et al., 2019; Vandenbroele et al., 2018).

## **Het functioneel perspectief: nudging als beleidsinstrument**

Een innovatief en eenvoudig concept, gedragen en gepromoot door instituties, biedt één verklaring voor de nudge-hype. Minstens zo belangrijk is de functionaliteit, de directe en praktische toepasbaarheid van de theorie. Hoe moeten beleidsmakers hier concreet mee aan de slag? Een overheid beschikt over verschillende instrumenten om gedragsverandering tot stand te brengen. Vaak wordt het beeld gebruikt van de beleidsmaker die beschikt over een gereedschapskist, een *toolbox* met beleidsinstrumenten. Daarin zitten dan doorgaans drie overkoepelende gedragsturende typen: juridische

instrumenten (regelgeving en verboden), economische instrumenten (belastingen en subsidies) en communicatieve instrumenten (informatieverstrekking en sensibiliseringscampagnes (Van der Doelen, 1989; Fobé et al., 2015)). Deze drie instrumenten vinden we ook terug in andere veelgebruikte classificaties zoals het ‘Nodality-Authority-Treasure-Organization’ (oftewel NATO) model van Hood (1984) en de ‘carrots, sticks and sermons’-typologie van Vedung (1998). In het Nederlandse taalgebied staat deze laatste driedeling beter bekend als ‘wortel, de zweep en de preek’ (Bovens et al., 2017). Daarbij is het van belang te begrijpen dat de drie gedragsturende beleidsinstrumenten telkens uitgaan van een rationeel beslissende burger (Howlett, 2018).

We kunnen nudges onderverdelen in vier overkoepelende typen: het aanpassen van de informatie-omgeving door vereenvoudiging of framing; het aanpassen van de fysieke omgeving; het aanpassen van de sociale omgeving; en het aanpassen van de standaardoptie of default (House of Lord Report, 2011: 10; Mont et al., 2015: 22; Raymaekers et al., 2019: 17). Klassieke voorbeelden van nudges zijn: het plaatsen van fruit op ooghoogte; groene energie als het standaardpakket aanbieden; het toevoegen van een sociale norm – ‘negen op tien mensen betalen hun belastingen op tijd’ aan de belastingbrief; het visualiseren van informatie via bijvoorbeeld het Europese energielabel of de Nutri-score. Als we nudges willen positioneren ten opzichte van de drie traditionele beleidsinstrumenten, moeten we allereerst opmerken dat het niet zo vanzelfsprekend is om algemene uitspraken te doen over het gediversifieerde palet aan nudges. Het risico bestaat dat we nudges vanuit een comparatieve logica beschouwen als één overkoepelende categorie, terwijl elk type nudge anders kan scoren op de verschillende criteria. Een default leunt bijvoorbeeld dichter aan bij regulering, framing via verliesaversie kan in verband worden gebracht met financiële instrumenten, en campagnes die gebruikmaken van vereenvoudiging en sociale normen verschillen in essentie niet veel van klassieke bewustwordingscampagnes.

In grote lijnen kunnen we twee verschillende visies onderscheiden. Een eerste visie vertrekt vanuit de strikte definitie van nudges en beschouwt ze als een afzonderlijk, vierde type beleidsinstrument (zie bijvoorbeeld tabel 2 op basis van Tummers, 2019a: 85). Een nudge verbiedt geen opties, zoals een zweep, en verandert de kosten van een keuze niet significant, zoals een wortel. En in tegenstelling tot een preek gaat een nudge niet uit van een perfecte, maar van een begrensd rationeel beslissende burger (Tummers, 2019b). Naast twee zogenaamde harde beleidsinstrumenten (regels en financiële prikkels) verschijnen dan twee zachtere of softere instrumenten: communicatie die inzet op het bewuste, en communicatie die inzet op het onbewuste keuzeprocess (House of Lord Report, 2011; Mont et al., 2015). Dit laat

toe om nudges te beoordelen en vergelijken met andere instrumenten op basis van beleidscriteria zoals effectiviteit, kostenefficiëntie, rechtvaardigheid en legitimiteit. Deze criteria worden dan als maatstaf gebruikt om de keuze voor een specifiek beleidsinstrument te bepalen en te verantwoorden (Salamon, 2002: 19-24; Fobé et al., 2015: 45-55).

**Tabel 1** Een duwtje/nudge als vierde beleidsinstrument voor gedragsverandering (op basis van Tummers, 2019a: 85)

|                              | <b>Wortel</b>                 | <b>Zweep</b>                    | <b>Preek</b>                  | <b>Duwtje/nudge</b>   |
|------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|
| <i>Discipline</i>            | Economie                      | Rechten                         | Communicatie                  | Psychologie   |
| <i>Verandering via</i>       | Prikkels                      | Geboden en verboden             | Overtuiging                   | Keuze-architectuur  |
| <i>Slogan</i>                | Beloon gewenst gedrag!        | Maak ongewenst gedrag illegaal! | Vertel wat gewenst gedrag is! | Maak gewenst gedrag gemakkelijk!                                  |
| <i>Voorbeeld (aangepast)</i> | Subsidieer elektrische wagens | Verbied wapenbezit              | NIX18 BOB-campagne            | Standaardleenbedrag aanpassen<br>Standaardoptie bij orgaandonatie |

Een tweede visie ziet nudges minder als een afzonderlijk beleidsinstrument en meer als een techniek, of een verzameling van technieken, die als een soort hefboom of via een zogenaamde ‘*behavioural spin*’ (Loer, 2019) de drie traditionele instrumenten effectiever kunnen maken. Gedragsinzichten en beleid optimaal met elkaar te verbinden vereist een grondige kennis van zowel het beleidsproces als van het menselijk gedrag (Kuehnhanss, 2018). De beleidsmaker kijkt via een wetenschappelijke ‘gedraglens’ naar het volledige beleidsplaatje om de effectiviteit en efficiëntie ervan te verhogen (Ewert, 2020). Nudges worden ingezet voor een proces van *refashioning, redesigning, refining en reshaping* van het bestaande instrumentarium (Halpern, 2015: 318-319; John, 2018: 7). Door bijvoorbeeld sociale normen toe te voegen aan een belastingbrief, kan de zogenaamde tax compliance worden verhoogd. Door gebruik te maken van verliesaversie kan de non-take up van subsidies en andere steunmaatregelen beperkt worden. Door informatie te vereenvoudigen en te framen kan de overheid regelgeving beter doen naleven. Veelal is een combinatie van beleidsinstrumenten aangewezen en kunnen ze elkaar op basis van een duale strategie versterken door in te spelen op de bewuste én onbewuste dimensie. Om die overstap van theorie naar praktijk, en van narratief naar functionaliteit te vergemakkelijken



heeft de beleidsmaker ondertussen een bijzonder breed gamma aan *frameworks* (met MINDSPACE en EAST als bekendste exemplaren), draaiboeken, stappenplannen, kompassen, gedragstoetsen, gedragsverkenneren en zelfs gedragswielen ter beschikking (voor een uitgebreid overzicht van kaders en tools, zie Raymaekers et al., 2019).

## Het kritisch perspectief: nudging als vloek

Toch beschouwt zeker niet iedereen nudging als een zegen. Nudging is vanaf het begin controversieel. De kritiek valt uiteen in drie grote dimensies. Tegenstanders bekritisieren nudging op basis van epistemologische grenzen, ethische risico's en ideologische bijbedoelingen. Een eerste bron van kritiek richt zich op de beperkte effectiviteit van nudges. Nudging wordt soms weggezet als een overschatte hype, die nauwelijks substantiële beleidsvoordelen oplevert. Doorgaans is er sprake van kleine percentages, die misschien wel mooi en indrukwekkend ogen in aantrekkelijke grafieken, maar die ten opzichte van de beoogde beleidsdoelstellingen beperkt blijven (John, 2018: 91). In de beginjaren was er onvoldoende bewijslast à charge of à décharge maar de laatste jaren zien we het aantal kwantitatieve studies en meta-analyses toenemen. Helaas leveren die zelden eenduidige resultaten op. Zo zien we duidelijke verschillen per beleidsdomein. Een systematische review rond gezonde voedingskeuzes van Arno en Thomas (2016) resulteert in een effectgrootte van 15,3%, terwijl een meta-analyse van Antinyan en Asatryan (2019) naar nudges in een belastingcontext, met 40 verschillende experimenten, dan weer erg bescheiden resultaten oplevert tot maximaal 2,5%. Een generieke meta-analyse van Hummel en Maedche (2019) op basis van 100 papers met in totaal 317 effectmetingen van nudges kwam uit bij een mediaan relatief effect van 21% en een gemiddeld relatief effect van 55%. Al moeten we er meteen bij vermelden dat een aantal digitale nudges zorgden voor sterke *outliers* en dat één op de drie effecten niet statistisch significant bleek. Bovendien lag de focus hier niet uitsluitend op de publieke sector. Ironisch genoeg is er onvoldoende *evidence* om te besluiten hoe *evidence-based* die *evidence-based* nudges eigenlijk wel zijn. De effectiviteitsvraag heeft nog een andere dimensie. Als nudges toch effect genereren, gelden die dan enkel op de korte of ook op lange termijn? Kunnen nudges structurele gedragsverandering realiseren of heeft Peter John (2018: 94) gelijk wanneer hij stelt dat 'the warm glow given by a nudge can easily fade'. Ook hier kampen we helaas voorlopig met een tekort aan voldoende empirisch materiaal. De begrensde effectiviteit van nudges wordt deels toegeschreven aan de begrensde epistemologie (enkel het individuele keuzeprocess) en de eenzijdige methodologie (enkel RCT's) van nudges.

Ten tweede brengen de tegenstanders van nudges een aantal ethische bezwaren naar voren. De meest gehoorde en meest doeltreffende

kritiek op het gebruik van gedragsinzichten in een beleidscontext richt zich op de gevaren van keuzemanipulatie (White 2013; Hansen & Jespersen, 2013). Men schetst het beeld van stiekeme keuze-architecten die door middel van psychologische trucjes en manipulatieve technieken bewust inspelen op het onbewuste keuzegedrag van burgers (Goodwin, 2012; Wilkinson, 2013). In één adem wordt vaak ook gewezen op een gebrek aan zichtbaarheid en transparantie. Lange tijd werd inderdaad gedacht dat nudges het beste werken ‘in the dark’ (Bovens, 2009). Recent onderzoek, vooral rond defaults, plaatst echter twijfels bij die veronderstelling (Bruns et al., 2018). Nudges zouden wel degelijk tegelijk transparant en effectief kunnen zijn. Volgens de Britse socioloog Furedi (2011) perken nudges dan weer de autonomie, de keuzevrijheid en de keuzevaardigheid van burgers in. Het recht om ‘foute keuzes’ te maken en daaruit te leren wordt mensen op deze manier ontnomen. Het normatieve karakter van een overheid die voor burgers bepaalt wat goed voor hen is, wordt al snel geassocieerd met vormen van paternalisme, betutteling en zelfs antidemocratische trends zoals technocratie en ‘psychocratie’ (Jones et al., 2013).

Ten derde kunnen bovenstaande methodologische en ethische kanttekeningen niet volledig worden losgekoppeld van ideologie. Of anders geformuleerd: dezelfde gedragsinzichten zullen voor de een overkomen als té paternalistisch en voor de ander als té libertair. De argumentatie dat nudges te paternalistisch zouden zijn, en dus eigenlijk té goed zouden werken, beroept zich hoofdzakelijk op ethische implicaties. Te krachtige nudges kunnen niet alleen gebruikt, maar evengoed misbruikt worden door overheden en ambtenaren met slechte bedoelingen. Vooral in de Verenigde Staten, met een meer libertaire traditie, hebben Thaler en vooral Sunstein in zijn rol als hoofd van de OIRA een gevoelige snaar geraakt. Vandaar dat zij steeds blijven hameren op het belang van keuzevrijheid en de nood aan transparantie (Sunstein, 2014). Het argument dat nudges te libertair zouden zijn, en eigenlijk niet echt goed zouden werken, heeft meer aandacht voor de methodologische bedenkingen met betrekking tot effectiviteit en kostenefficiëntie. Gedragsinzichten zouden een gewiekste afleidingsmanoeuvre kunnen zijn, een excuus om als overheid niet te hoeven ingrijpen (Goodwin, 2012). De nadruk op lichtvoetige, softe en goedkope beleidsvarianten zou de publieke opinie afleiden van meer ingrijpende, effectieve en noodzakelijke beleidsmaatregelen (John, 2018: 99). In het ergste geval betreft het dan een bewuste, neoliberale strategie in het teken van een kleinere overheid (Han, 2017; Whitehead et al., 2018).

We kunnen nudging daarom beschouwen als een tweesnijdend zwaard. Nudging is zowel een zegen als een vloek en het heeft zowel katalyserende als afremmende effecten op de toepassing van gedragsinzichten in beleid. De expliciete kritiek op nudging is ook de

reden waarom de term nudge gaandeweg een ambigue en zelfs controversiële connotatie heeft meegekregen en waarom gedragsexperts vanuit de overheid zich steeds vaker expliciet distantieëren van nudging of minstens aangeven dat ze inzetten op het bredere kader van de gedragsinzichten en niet enkel op nudges (Nuyts et al., 2018: 4; BIN NL, 2017: 3). Die ambiguïteit verklaart ook deels de opkomst van een *Behavioural Insights*-beweging met een eigen programma.

## De pijlers van het *Behavioural Insights*-programma

BI is zowel een verlengstuk als een antwoord op het nudge-narratief. Het programma bouwt voort op het conceptueel werk van gedragseconomen zoals Thaler (2015, 2016), Ariely (2008) en Shafir (2012), en krijgt in de praktijk vooral vorm binnen nationale BI-teams en internationale organisaties zoals de OESO en de Europese Commissie. Feitsma (2019) onderscheidt vijf pijlers, die samen de identiteit en het programma van de BI-beweging vormen. Hij selecteert *New Behavioural Economics*, individualisme, *nudge*, *Randomized Controlled Trials* en *evidence-based policymaking* (zie tabel 2 op basis van Feitsma, 2019: 125-26; 228-229). Deze vijf elementen behoren ontegensprekelijk tot het standaardpakket dat BI als toegevoegde waarde op de beleidstafel legt. Op het eerste zicht wordt meteen duidelijk dat dit BI-kader breder gaat en verder reikt dan de nudge-theorie. Op die manier overstijgt de BI-beweging de strikte nudge-definitie. Dit betekent concreet dat BI-interventies niet per definitie voortbouwen op de heuristische en bias-catalogus en dat ook gedragsgeïnspireerde regulering of financiële incentives tot de mogelijkheden behoren. Een grondigere blik op de verschillende componenten verraadt echter heel wat raakvlakken en overlap. Gedragseconomie en individualisme vormen evengoed de theoretische oriëntatie en het analyiseniveau van het nudge-concept. De twee andere pijlers, RCT en EBP, zijn ook verbonden met nudging, maar krijgen in dit programma wel een prominentere plaats.

**Tabel 2** De vijf pijlers van het *Behavioural Insights*-programma (op basis van Feitsma, 2019: 229)

| Pijler                    | Analytische dimensie    | Beschrijving   |
|---------------------------|-------------------------|--|
| New Behavioural Economics | Theoretische oriëntatie | Kennis uit de gedragswetenschappen die focust op het cognitieve keuzegedrag, dat afwijkt van de rationale keuzetheorie |
|                           |                         | Perspectief dat het  |

|                                    |                   |   |
|------------------------------------|-------------------|---|
| Individualisme                     | Analyseniveau     | individuele, afzonderlijke keuzegedrag van burgers als uitgangspunt van beleid neemt  |
| Nudge                              | Beleidsinstrument | Beleidsinstrumentele strategie die via het design van de keuze-omgeving opties op een subtiele, onbewuste manier naar voren schuift |
| Randomized Controlled Trials (RCT) | Evaluatiemethode  | Een experimentele methode van beleidsevaluatie die causale effecten van interventies test   |
| Evidence based policymaking (EBP)  | Beleidsideologie  | Beleidsdiscours dat pleit voor het gebruik van wetenschappelijke kennis en rigoureuze analyse om het beleid te onderbouwen          |

De gedragswetenschappelijke omslag gaat immers gepaard met een experimentele omslag in beleidsonderzoek en beleidspraktijk. Of anders geformuleerd, de *behavioural turn* correleert met een *experimental turn*. Bestuurskunde en beleidsonderzoek hebben, in tegenstelling tot wetenschappelijke disciplines zoals psychologie, economie en geneeskunde, geen rijke traditie op het vlak van experimenten (Bouwman & Grimmelhuijsen, 2016). Recent pleiten echter steeds meer bestuurskundigen voor de toepassing van ‘experimenteel design’ en veldexperimenten binnen het onderzoeksveld, als aanvulling op bestaande, veelal kwalitatieve onderzoeksmethoden (James et al., 2017; Hansen & Tummers; 2020). Beide tendensen duiken samen op, staan in onderling verband, maar vallen daarom nog niet samen. Onderzoek naar beleidsthema’s zonder uitgesproken gedragsdimensie kan zich qua methodologie probleemloos bedienen van een experimenteel design. Evengoed kunnen gedragsinterventies ongecompliceerd een beroep doen op beproefde kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals surveys, QCA’s, diepte-interviews of focusgroepen.

Het Britse BIT versterkte de symbiose tussen de toepassing van gedragsinzichten en de experimentele benadering. Directeur David Halpern meent dat: ‘(...) the experimental methods that behaviourists have helped popularise may prove their greatest legacy of all’ (2015: 339). Die denkwijze wordt treffend geïllustreerd in het

toonaangevende draaiboek *Test, Learn, Adapt* (Haynes et al., 2012). Onder impuls van het Britse BIT groeiden *Randomised Controlled Trials* (RCT's) uit tot de dominante empirische methode. Ondertussen zouden er zelfs meer dan 400 RCT's op het Britse BIT-palmares staan (Sanders et al., 2018). Het pleidooi voor RCT's vindt aansluiting bij een rijkere en ruimere tendens rond *evidence-based policymaking* (EBP), die streeft naar een solide wetenschappelijke onderbouwing van beleid (Cairney et al., 2016). Ook de zogenaamde *what works movement* kunnen we in datzelfde licht interpreteren (Halpern, 2015). RCT's zijn zeker niet helemaal nieuw en bewijzen bijvoorbeeld al langer hun nut binnen het kader van ex ante en ex post beleidsevaluatie. Het is overigens geen toeval dat RCT's een van de favoriete methodologische praktijken zijn binnen de gedragswetenschappen (Whitehead et al., 2018: 26). Een RCT is een krachtige methode om causaliteit tussen variabelen aan te tonen en bedreigingen voor interne validiteit te beperken. In de praktijk blijken experimenten op basis van RCT's echter niet altijd haalbaar, botsen ze op ethische kwesties en liggen ze aan de basis van een van de vele spanningsvelden die het huidige BI debat beheersen.

## De spanningsvelden binnen het *Behavioural Insights*-programma

Achter het programma met vijf pijlers gaan eveneens een serie paradoxen, dilemma's en spanningsvelden schuil. Die dichotome dynamiek valt enigszins te verwachten als je bedenkt dat de *behavioural turn* en het nudge-narratief zich laten inspireren door de *dual process theory*, zich beroepen op het libertair paternalisme en zich bedienen van radicaal incrementalisme. We belichten kort vier van de belangrijkste spanningsvelden waarmee het BI programma worstelt.

Het eerste spanningsveld omvat het volledige programma en is opgebouwd rond het verschil tussen de frontstage *talk* en de backstage *walk*. Uit het onderzoek van Feitsma (2019) blijkt dat het theoretische programma met de vijf pijlers zeker niet altijd en overal congrueert met de soms hardnekkige en alleszins veelvormige beleidspraktijk. Institutionele rolmodellen zoals het Britse BIT trachten in woord én daad zo dicht mogelijk bij dit ideaalbeeld te blijven. Op veel andere plaatsen is het verschil tussen frontstage en backstage groter. De pijlers blijven richtinggevend als het kan, maar krijgen hybride en pragmatische praktijkvertalingen als het moet. Dit zien we vandaag de dag gebeuren bij lokale gedragsexperts in Nederland of bij het Vlaamse Team Gedragsinzichten (Martens, 2019). Volgens Feitsma zal de toekomst uitwijzen wie het laken naar zich toetrekt: het rechtlijnige frontstage-narratief of de veelvormige backstage-beleidspraktijk. Al kan het natuurlijk ook zijn dat ze elkaar nog lange tijd in evenwicht houden (Feitsma, 2019: 234-243).

Het tweede spanningsveld houdt verband met de evaluatiemethode en het onderscheid tussen een micro- en een macrobenadering van beleidsproblemen. De overheersende visie luidt dat de toepassing van gedragsinzichten in beleid dient te gebeuren op basis van ‘radicaal incrementalisme’ (Halpern & Mason, 2015). Dit betekent dat men kleine, sterk afgebakende aanpassingen in beleid experimenteel gaat testen op hun effectiviteit, om zo iets te kunnen zeggen over causaliteit. Zoals vermeld gelden RCT’s daarbij als de dominante methode. *Methodolatry*, in dit geval een té grote focus op experimenten, houdt echter een aantal risico’s in (Moynihan, 2018). Zo moeten we alert blijven voor de beperkingen van dat empirische, harde bewijsmateriaal (Deaton & Cartwright, 2018). De specifieke context van een interventie en de algehele complexiteit van de samenleving moeten ons hoeden voor een al te sterk geloof in eenduidige, universele en definitieve antwoorden. Daarom worden RCT’s in de praktijk het best aangevuld met niet-experimentele en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Verder vergroot de kans dat er enkel nog onderzoeks- en beleidsprojecten worden uitgevoerd die geschikt zijn voor een experimenteel design en dat meer complexe beleidsvraagstukken en ‘wicked problems’ buiten beeld blijven.

Het derde spanningsveld is gelinkt aan het analiseniveau. Hier komt het individu tegenover het collectief te staan. Gedragswetenschappen, en zeker de nudge-theorie, focussen op de individuele dimensie van het keuzeproces. Beleidsonderzoekers nemen de individuele burger als voorwerp van analyse en houden te weinig rekening met het collectieve aspect van beleidsvoering. Het individuele gedrag kan echter niet worden losgekoppeld van de sociale, economische, culturele, technologische en institutionele context (Mols et al., 2015; MacKay & Quigley, 2018). Ook de vraag in hoeverre een overheid het gedrag van bedrijven en organisaties kan beïnvloeden, staat nog in de kinderschoenen (Feng et al., 2018). In Nederland heeft EZK wel al stappen gezet in samenwerking met bedrijven zoals Ernst & Young en PwC (EZK, 2016; 2018). De begrensde rationaliteit van beleids- en gedragsexperts verdient binnen dit spanningsveld een bijzondere vermelding. *Behavioural Public Administration*-onderzoek leert ons dat het beleidsproces zelf en haar actoren niet onfeilbaar zijn en dat beleidsmakers worden beïnvloed door dezelfde soort biases en heuristieken die ze beleidsmatig inzetten om burgers te beïnvloeden (Battaglio et al., 2019; Grimmelikhuijsen et al., 2017). Beleidsmakers zijn niet immuun voor *optimism bias*, *negativity bias* of *blame avoidance* (Hood, 2010). Ze interpreteren informatie en bewijsmateriaal die passen bij hun eigen overtuigingen (*confirmation bias*). Ook mechanismen zoals groepsdruk en sociale normen zijn niet weg te denken uit het beslissingsproces (Strassheim, 2019). Lodge en Wegrich (2016) bedachten hiervoor de term ‘rationaliteitsparadox’. Overheden kunnen gedragsinzichten dus evengoed op zichzelf toepassen om hun interne werking en het besluitvormingsproces te

verbeteren (Hallsworth et al., 2018).

Het vierde spanningsveld komt voort uit de theoretische oriëntatie en is opgebouwd rond de (te) strikte scheiding tussen systeem 1 en systeem 2 denken. Mede dankzij Kahnemans *Thinking Fast and Slow* (2011) weten we dat er twee denksystemen in onze hersenen opereren: een snel, automatisch en dus onbewust systeem aan de ene kant (systeem 1) en een trager, reflectief en meer rationeel systeem aan de andere (systeem 2). De voorbije dertig jaar zagen overigens meer dan dertig gelijkaardige *dual process*-modellen het levenslicht (Fiedler & Von Sydow, 2015). Beide cognitieve systemen of processen hebben voor- en nadelen, en bewijzen in verschillende omstandigheden hun nut. Nudging, maar ook de BI-beweging hebben in grote mate verder gebouwd op de utiliteit van systeem 1. Daarbij wordt al eens uit het oog verloren dat de dualiteit van twee systemen een heuristiek op zichzelf is, een vereenvoudigde weergave van een veel complexer proces. Recent onderzoek toont aan dat het onderscheid tussen systeem 1 en systeem 2 bovendien minder strikt, meer fluïde en iteratief zou zijn. Beide systemen zijn sterk met elkaar verweven en nudges zouden bijvoorbeeld niet alleen systeem 1 in werking zetten, maar ook kunnen overschakelen op systeem 2 en omgekeerd (Strassheim, 2019). De toepassing van gedragsinzichten heeft baat bij een meer genuanceerde en geïntegreerde visie op systeem 1 en systeem 2 denken en de mogelijkheden van beide systemen.

De ambiguïteit rond nudging als afzonderlijk beleidsinstrument en de ironische bedenking dat er voorlopig nog niet al te veel *evidence* voorhanden is om die *evidence-based* beleidsideologie te onderbouwen, kwamen in het nudge-luik al aan bod. Daarmee kunnen we besluiten dat het programma in zijn geheel en in elk van de pijlers afzonderlijk geconfronteerd wordt met interne spanningen. Hoewel het BI-programma initieel een verbreding en verrijking van het nudge-narratief voorstond, dreigt een eindimensionale vertaling op termijn weleens een verarming te betekenen op het vlak van beleidsoriëntatie, beleidsinstrumentarium, beleidsevaluatie en beleidsfilosofie. Vanuit die bezorgdheid tracht *Behavioural Public Policy* een aantal van de spanningsvelden te overbruggen door de verschillende dimensies te integreren.

## **Behavioural Public Policy (in the) Making**

De programma's van *Behavioural Public Policy* en *Behavioural Insights* vertonen overeenkomsten. Ze streven beide naar een meer geïntegreerde en gevarieerde toepassing van gedragsinzichten in beleid. Toch is het onderscheid tussen de term BPP, die vooral opgang maakt binnen de academische wereld, en de term BI, die beter bekend is binnen de beleidspraktijk, niet louter semantisch. De ambities van BPP reiken verder omdat het niet alleen voorbij nudging wil gaan,

maar ook meteen de BI-pijlers tracht te verruimen. Tegelijkertijd is BPP een wetenschappelijk onderzoeksveld in volle opbouw en valt het nog te bezien of het zich in de toekomst verder kan ontwikkelen tot een opzichzelfstaande stroming binnen beleidsonderzoek en beleidspraktijk (Ewert, 2020). Daarvoor zullen in ieder geval een heldere definiëring en afbakening nodig zijn. Adam Oliver kwam in 2013 als eerste met de term *Behavioural Public Policy*. Het is ook de naam die in 2017 werd gegeven aan het hierboven vermelde *Journal of Behavioural Public Policy*, dat de link tussen gedragswetenschappen en beleid als uitgangspunt neemt. De BPP-definitie van Oliver leunt het dichtst aan bij het BI-programma en omvat eenvoudigweg ‘de toepassing van gedragsinzichten in het beleidsproces’ (2019: 917). Sindsdien voegen verschillende onderzoekers daar nog een aantal extra elementen aan toe. Volgens Strassheim en Beck (2019: 2) gaat het om ‘alle mogelijke beleidsvormen die gericht zijn op individuele én collectieve gedragsbeïnvloeding’. John (2018: 7) vermeldt expliciet dat ‘de ambitie van BPP veel breder gaat en verder reikt dan het nudge stereotype en de toepassing van gedragsinzichten in elke vorm van overheidsactie veronderstelt’. Ewert (2020: 337) beschouwt BPP als ‘een pluralistische, niet-deterministische en polyvalente benadering die de toepassing van gedragsinzichten doorheen het gehele beleidsproces en in combinatie met regulering mogelijk maakt’. Ewerts visie op wat hijzelf omschrijft als ‘advanced BPP’ is gebaseerd op een reeks interviews met experts uit wetenschap en beleid. De BPP-agenda krijgt daarbij concreet vorm door BPP en nudging met elkaar te vergelijken op verschillende onderdelen, zoals wetenschappelijke basis, methodologie, instrumentarium en beleidsfilosofie. Daarbij valt trouwens op hoezeer zijn visie op nudging overlapt met de vijf pijlers van het BI programma.

**Tabel 3** De kenmerken van nudge versus advanced BPP (op basis van Ewert, 2020: 352)

|                             | <b>Nudge</b>   | <b>Advanced BPP</b>                                |
|-----------------------------|--|--|
| Wetenschappelijke fundering | Gedragseconomie en psychologie                           | Gedragswetenschappen en sociale wetenschappen      |
| Methoden                    | Kwantitatief (vooral RCT's)                              | <i>Mixed methods</i> (kwantitatief en kwalitatief) |
| Scope                       | Selectieve interventies (technocratische <i>tweaks</i> ) | Systemische benadering                             |
| Niveau van                  | Laag (losstaand  | Hoog (een natuurlijk                               |



|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
| beleidsintegratie            | concept)                                    | onderdeel van het beleidsproces)   |
| Benaderingen en instrumenten | Nudging (volgens MINDSPACE en EAST)         | Alle beleidsinstrumenten met een gedragsdimensie (nudge plus, boosts, etc.)  |
| Doelgroep(en)                | Burgers, consumenten en eindgebruikers      | Alle stakeholders (inclusief beleidsmakers) en organisaties  |
| Dominante beleidsidee        | Individuele gedragsverandering              | Gedragslens doorheen het hele beleidsproces  |
| Probleemoplossende ambities  | Beperkt (laaghangend fruit)                 | Breed  |
| Voorbeeld                    | Keuze-architectuur aanpassen in een kantine | Beleidsmaatregelen rond gezonde voeding op basis van gedragsinzichten en gedragsanalyse die alle belanghebbenden en de sociale setting erbij betrekken |

In vergelijking met nudge kan BPP putten uit een veel ruimer assortiment technieken die gebaseerd en geïnspireerd zijn op gedragsinzichten, zoals boosts, nudges plus en budges. De term boost werd geïntroduceerd door Hertwig en Grüne-Yanoff (2016; 2017) en wil net het vermogen van mensen om eigen keuzes te maken versterken. Dit kan bijvoorbeeld door grafisch de consequenties van een keuze inzichtelijk te maken, door implementatie en precommitment-plannen op te stellen of door hen via trainingen te laten oefenen in het maken van keuzes bij onzekerheid. Peter John wijst al een decennium op de noodzakelijke synergie tussen een *nudge*-strategie aan de ene kant en wat hij een *think*-agenda noemt aan de andere kant (John et al., 2009). Een overheid zou burgers kunnen nudgen om voor zichzelf te denken. Recent heeft hij dit gemunt als nudge plus: nudge wordt dan verrijkt met reflectieve, deliberatieve en zelfs collaboratieve componenten (John & Stoker, 2019). En dan zijn er nog de budges, bedacht door Oliver (2013, 2017). In tegenstelling tot de strikte nudge-definitie is hier wel ruimte voor regulering en mandaten. Hier vindt een verschuiving plaats van libertair naar meer dwingende vormen van paternalisme op basis van gedragsinzichten. Dit wordt ook wel *coercive paternalism* of

*behaviourally informed regulation* genoemd (Conly, 2013; Oliver, 2019). Al deze technieken van gedagsverandering hebben met elkaar gemeen dat ze grotendeels afstappen van het automatische en onbewuste aspect van nudges en inzetten op cognitieve vaardigheden, autonoom denken, overleg en intrinsieke motivatie.

Naast een nieuwe set gedragsinterventies biedt BPP ook op andere terreinen meer mogelijkheden. Zo wil BPP gedragsinzichten toepassen op het volledige beleidsinstrumentarium en streeft het naar een combinatie van beleidsinstrumenten die zowel het bewuste als het onbewuste keuzeprocess van burgers beïnvloeden. Naast individuele burgers richt BPP zich ook op organisaties en op de beleidsmakers zelf. BPP kijkt door een brede gedragslens naar het gehele beleidsproces, van beleidsontwerp over beleidsimplementatie tot beleidsevaluatie. Neoklassieke, economische theorie en gedragseconomie kunnen worden gecombineerd. Beleidsproblemen met een gedragsdimensie kunnen een economische oplossing krijgen en beleidsproblemen met een strikt economische dimensie kunnen vragen om een gedragsoplossing (Loewenstein & Chater, 2017). Psychologie en gedragseconomie krijgen versterking van andere sociale wetenschappen zoals bestuurskunde, politicologie, sociologie, antropologie of sociale marketing (Hassan & Wright, 2019). Kwantitatief, experimenteel onderzoek op basis van RCT's wordt aangevuld met kwalitatieve methoden, zoals interviews, participatieve observatie of focusgroepen, om de maatschappelijke context en de gedragsbepalende factoren in kaart te brengen (Ewert, 2020: 351-353). Samengevat dient BPP zich aan als een systematische, multidisciplinaire, holistische en geïntegreerde beleidsbenadering op basis van gedragsinzichten, die de beperkte reikwijdte van het nudge-narratief overstijgt en de spanningsvelden van het BI-narratief overbrugt.

Opnieuw stelt zich de vraag: wie kan daar eigenlijk tegen zijn? Toch mogen we ondanks het potentieel van BPP niet blind blijven voor obstakels en bezwaren. Deze principes ogen mooi en bijzonder ambitieus, maar heel wat aspecten blijven tegelijk erg vaag en moeten hun toepasbaarheid in het veld nog bewijzen. Vanuit functioneel perspectief kunnen we een aantal vragen stellen. Waar vinden we de gebruiksaanwijzing van die gedragslens? Hoe moeten we die beleidsinstrumenten met elkaar combineren en in welke fase van de beleidscyclus? Welke antropologische of sociologische inzichten hebben hun nut op dit erg specifieke terrein al bewezen? En waar blijven die overtuigende en veelvuldige praktijkvoorbeelden van technieken zoals boost of nudge plus? Om de brede toepassing van gedragsinzichten in de beleidspraktijk te faciliteren heeft BPP baat bij een set heldere, praktijkgerichte kaders.

Ook vanuit kritisch perspectief worden er kanttekeningen geplaatst bij

de verdere verstrengeling tussen gedragswetenschappen en beleid. Er is nood aan een kritische gedragsbestuurkunde (Feitsma, 2020), die niet enkel kijkt naar de conceptuele en narratieve gronden, maar vooral onderzoekt welke vormen en verantwoording gedragsinzichten in de dagdagelijkse beleidspraktijk krijgen. Lepenies en Malecka (2019) onderscheiden drie componenten binnen BPP die potentieel botsen met democratische waarden. De eerste component kwam hier al uitgebreid aan bod en omvat de gedragsgeïnspireerde instrumenten zoals nudges die beleidsmakers inzetten om het individuele gedrag van burgers op een onbewuste manier te sturen. De tweede component betreft de institutionalisering van BPP en de specifieke organisatievormen. Lepenies en Malecka (2019) stellen vragen bij de toename van private consultancy-diensten voor het testen van publieke gedragsinterventies en bij de steeds ruimere actieradius van gedragsexperts binnen de overheid. De derde component bevat de gedragswetenschappelijke kennis zelf, die beleidsmakers vaak op een selectieve manier inzetten en waarbij ze onvoldoende alert zijn voor de onderliggende aannames en waarden van die wetenschappelijke kennis. Als BPP de ambitie heeft om uit te groeien tot integraal onderdeel van het beleidsproces, is er consensus nodig over deze fundamentele, ethische en epistemologische principes (Ewert, 2020). BPP heeft net zoals nudging en BI heel wat in de aanbieding vanuit narratief perspectief, maar moet vanuit functioneel en kritisch perspectief nog verder onderbouwd worden. Die opgave zal in grote mate bepalen of BPP zich kan ontwikkelen tot een zelfstandige stroming, een inschikkelijke onderafdeling of een integrale en evidente dimensie van beleidsonderzoek.

## Uitleiding

Gedragsinzichten beloven een verrijking en een versterking van beleidsonderzoek en beleidspraktijk, net zoals gedragseconomie een aanwinst is gebleken voor de neoklassieke economie. Gecharmeerd door het aantrekkelijke nudge-narratief zijn overheden dit potentieel volop gaan ontdekken en ontsluiten. Nudging botst echter op functionele limieten en ethische bezwaren waardoor het niet alleen een zegen, maar ook een vloek kan vormen. Om deze vloek te verbreken en de belofte alsnog in te lossen, zien we een strategie van steeds verdere verbreding. Het programma van de *Behavioural Insights*-beweging op basis van vijf pijlers leek in eerste instantie een oplossing te bieden, maar kampt door een eendimensionale interpretatie met interne spanningen: frontstage versus backstage, micro versus macro, individueel versus collectief en systeem 1 versus systeem 2.

De recentere *Behavioural Public Policy*-agenda biedt nieuwe mogelijkheden om de belofte van gedragsinzichten in beleid waar te maken via een verdere verbreding van zowel het nudge-narratief als

het BI-programma. De kaders van BPP zijn echter nog volop in de maak waardoor op dit moment sommige contouren vaag lijken, de meeste principes nog dienen te worden getoetst aan de beleidspraktijk en de kritische vragen vooralsnog onbeantwoord blijven. Van nudging wordt vaak beweerd dat het té beperkt zou zijn en de basis té smal om complexe beleidsvraagstukken op te lossen en duurzame gedragsverandering te realiseren. Voor BPP zal het essentieel zijn om niet te worden weggezet als té breed. BPP moet op zoek naar de juiste balans tussen vasthouden aan de polyvalente en beleidsbrede grondslagen, inspelen op de vraag naar een heldere en functionele vertaling op het beleidsterrein en tegemoetkomen aan ethische vereisten. Die evenwichtsoefening kan bovendien enkel slagen als ze het resultaat is van een intensieve samenwerking tussen gedragswetenschappers, beleidsonderzoekers en beleidspractici.

## Literatuur

Anderson, R. (Ed.). (1998). *Health behaviour research and health promotion*. Oxford: Oxford University Press.

Antinyan, A., & Asatryan, Z. (2019). Nudging for tax compliance: A meta-analysis. *ZEW – Centre for European Economic Research*. Discussion Paper No. 19-055.

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions*. New York: HarperCollins.

Arno, A., & Thomas, S. (2016). The efficacy of nudge theory strategies in influencing adult dietary behaviour: A systematic review and meta-analysis. *BMC Public Health*, 16, 676.

Battaglio, P., Belardinelli, P., Belle, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.

Benartzi, S. et al. (2017). Should governments invest more in nudging? *Psychological Science*, 28(8), 1041-1055.

Bhanot, S., & Linos, E. (2019). Behavioral public administration: Past, present and future. *Public Administration Review*, 80(1), 168-171.

BIN NL. (2017). *Rijk aan gedragsinzichten editie 2017*. Den Haag: Ministerie EZK.

BIN NL. (2019). *Rijk aan gedragsinzichten editie 2019*. Den Haag: Ministerie EZK.

Bogliacino, F., Codagnone, C., & Veltri, G.A. (2016). An introduction to the special issue on 'the behavioural turn in public policy: new evidence from experiments'. *Economia Politica*, 33, 323-332.

Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). Experimental public administration from 1992 to 2014: A systematic literature review and ways forward. *International Journal of Public Sector Management*, 29(2), 110-131.

Bovens, L. (2009). The ethics of nudge. In T. Grüne-Yanoff, & S.O. Hansson (Eds.), *Preference change: Approaches from philosophy, economics and psychology* (pp. 207-219). Dordrecht: Springer Science & Business Media.

Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W., Van den Berg, C., Van der Steen, M., & Tummers, L. (2017). *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Bruns, H., Kantorowicz-Reznichenko, E., Klement, K., Luistro Jonsson, M., & Rahali, B. (2018). Can nudges be transparent and yet effective? *Journal of Economic Psychology*, 65, 41-59.

Cairney, P., Oliver, K., & Wellstead, A. (2016). To bridge the divide between evidence and policy: Reduce ambiguity as much as uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399-402.

Conly, S. (2013). *Against autonomy: Justifying coercive paternalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Deaton, A., & Cartwright, N. (2018). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210, 2-21.

De Neve, J.-E., Imbert, C., Luts, M., Spinnewijn, J., & Tsankova, T. (2019). *How to improve tax compliance? Evidence from population-wide experiments in Belgium*. CEPR Discussion Paper No. DP13733.

De Ridder, D., & Tummers, L. (2019). *Nudging: Makkelijke oplossingen voor moeilijke keuzes*. Amsterdam: Prometheus.

De Smedt, P., Beyst, V., Vandenberghe, P., & Nuyts, S. (2018). Beter beleid maken met gedragsinzichten, een nieuw team binnen de Vlaamse overheid. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 23(4), 7-20.

Ewert, B. (2020). Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy. *Public Policy and Administration*, 35(3),

337-360.

EZK. (2016). *Rapport gedragsbeïnvloeding bij bedrijven*. Den Haag.

EZK. (2018). *Applying behavioural insights in policies aimed at businesses: Final report*. Den Haag.

Feitsma, J.N.P. (2018). The behavioural state: Critical observations on technocracy and psychocracy. *Policy Sciences*, 51, 387-410.

Feitsma, J.N.P. (2019). *Inside the behavioural state*. The Hague: Eleven International Publishing.

Feitsma, J.N.P. (2020). De micromodernistische veren van de publieke gedragsveranderaar. *Idee (D66)*, 2020 (april), 106-110.

Feng, B., Oyunsuren, J., Tymko, M. et al. (2018). *How should organizations best embed and harness behavioural insights? A playbook*. Toronto: Behavioural Economics in Action at Rotman (BEAR) Report series.

Fiedler, K., & Von Sydow, M. (2015). Heuristics and biases: Beyond Tversky and Kahneman's (1974) judgment under uncertainty. In M. Eysenck & D. Groome (Eds.), *Cognitive psychology: Revisiting the classic studies* (pp. 146-161). SAGE Publications.

Fisher, J.D., Bell, P.A. & Baum, A. (1984). *Environmental psychology*. Philadelphia: Holt Rinehart and Winston.

Fobé, E., Brans, M. & Wayenberg, E. (2015). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.

Furedi, F. (2011). *On tolerance: A defense of moral independence*. New York: Continuum International Publishing Group.

Goodwin, T. (2012). Why we should reject 'nudge'. *Politics*, 32(2), 85-92.

Graf, R. (2019). Nudging before the nudge? Behavioural traffic safety regulation and the rise of behavioural economics. In H. Strassheim & S. Beck (Eds.), *Handbook of behavioural change and public policy* (pp. 23-37). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A.L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.

Grüne-Yanoff, T., & Hertwig, R. (2016). Nudge versus boost: How coherent are policy and theory? *Minds and Machines*, 26(1-2), 149-183.

Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J. & McCrae, J. (2018). *Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*. BIT UK.

Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. London: WH Allen.

Halpern, D., & Mason, D. (2015). Radical incrementalism. *Evaluation*, 21, 143-149.

Han, B.C. (2017). *Psychopolitics: neoliberalism and new technologies of power*. London: Verso Books.

Hansen, J., & Tummers, L. (2020). A systematic review of field experiments in public administration. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13181>

Hansen, P.G. (2017). The definition of nudge and libertarian paternalism: Does the hand fit the glove? *European Journal of Risk Regulation*, 7(1), 155-174.

Hansen, P.G., & Jespersen, A.M. (2013). 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*, 4, 3-28.

Hassan, S., & Wright, B.E. (2019). The behavioral public administration movement: A critical reflection. *Public Administration Review*, 80(1), 163-167.

Haynes, L., Goldacre, B., & Torgerson, D. (2012). *Test, learn, adapt: Developing public policy with randomised controlled trials*. London: BIT.

Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), 1-14.

Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.

Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.

House of Lords Science and Technology Select Committee. (2011). *Behaviour change: 2nd report of session 2010-2012*. London: Authority of the House of Lords.

Howlett, M. (2018). Matching policy tools and their targets: Beyond nudges and utility maximisation in policy design. *Policy & Politics*, 46(1), 101-124.

Hummel, D., & Maedche, A. (2019). How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudge studies. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80, 47-58.

James, O., Gilke, S.R. & Van Ryzin, G.G. (Eds.). (2017). *Experiments in public management research: Challenges and contributions*. Cambridge: Cambridge University Press.

John, P. (2014). Policy entrepreneurship in UK central government: The behavioural insights team and the use of randomized controlled trials. *Public Policy and Administration*, 29(3), 257-267.

John, P. (2018). *How far to nudge? Assessing behavioural public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

John, P., Smith, G., & Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: Two strategies for changing civic behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), 361-370.

John, P., & Stoker, G. (2019). Rethinking the role of experts and expertise in behavioural public policy. *Policy & Politics*, 47(2), 209-225.

Jones, R., Pykett, J., & Whitehead, M. (2013). *Changing behaviours: On the rise of the psychological state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin.

Kosters, M., & Van der Heijden, J. (2015). From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21(3), 276-291.

Kuehnhanss, C.R. (2018). The challenges of behavioural insights for effective policy design. *Policy and Society*, 38(1), 14-40.



- Leggett, W. (2014). The politics of behaviour change: Nudge, neoliberalism and the state. *Policy & Politics*, 42(1), 3-19.
- Lepenies, R., & Małecka, M. (2019). The ethics of behavioural public policy. In A. Lever & A. Poama (Eds.), *The Routledge handbook of ethics and public policy* (pp. 513-525). London: Routledge.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2016). The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Law & Policy*, 38(3), 250-267.
- Loer, K. (2019). The enzymatic effect of behavioural sciences – What about policy-maker's expectations? In H. Strassheim & S. Beck (Eds.), *Handbook of behavioural change and public policy* (pp. 180-194). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Loewenstein, G., & Chater, N. (2017). Putting nudges in perspective. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 26-53.
- Lourenço, J.S., Ciriolo, E., Almeida, S.R., & Troussard, X. (2016). *Behavioural insights applied to policy*. European Report JRC 2016.
- MacKay, K., & Quigley, M. (2018). Exacerbating inequalities? Health policy and the behavioural sciences. *Health Care Analysis*, 26, 380-397.
- Martens, K. (2019). *Gedragsinzichten in beleid: Vergelijkende casestudie tussen België en Nederland. Institutionaliseren, gedragsexpertise en -interventies*. Masterproef tot het behalen van de Master in het overheidsmanagement en -beleid KU Leuven.
- Mols, F., Haslam, S.A., Jetten, J., & Steffens, N.K. (2015). Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth. *European Journal of Political Research*, 54(1), 81-98.
- Mont, O., Lehn, M., & Heiskanen, E. (2015). *Nudging: A tool for sustainable behaviour?* Report 6643. Swedish Environmental Protection Agency.
- Moynihan, D. (2018). A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. *Journal of Behavioural Public Administration*, 1(1), 1-18.
- Nuyts, S., Beyst, V., Vandenberghe, P., & De Smedt, P. (2018). Meer dan nudging: Gedragsinzichten in de Vlaamse overheid en daarbuiten.

*Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 23(4), 3-6.

OECD. (2017). *Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing.

Oliver, A. (Ed.). (2013). *Behavioural public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oliver, A. (2017). *The origins of behavioural public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oliver, A. (2019). Towards a new political economy of behavioural public policy. *Public Administration Review*, 79(6), 917-924.

Olsen, A.L. (2015). 'Simon said,' we didn't jump. *Public Administration Review*, 75(2), 325-326.

Raymaekers, P., Fobé, E., Van Acker, W., & Brans, M. (2019). *Nudging in perspectief: Een verkennend kader voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

RIVM Corona Gedragsunit. (2020). *Basisdocument preventiegedrag en welzijn*. Bilthoven: RIVM.

Ruggeri, K. (2019). *Behavioral insights for public policy concepts and cases*. New York: Routledge.

Salamon, L. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.

Sanders, M., Snijfers, V., & Hallsworth, M. (2018). Behavioural science and policy: Where are we now and where are we going? *Behavioural Public Policy*, 2(2), 144-167.

Sent, E.-M. (2004). Behavioural economics: How psychology made its (limited) way back into economics. *History of Political Economy*, 36(4), 735-760.

Shafir, E. (Ed.). (2012). *The behavioral foundations of public policy*. Princeton: Princeton University Press.

Simon, H.A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Oxford: Macmillan.

Strassheim, H. (2019). Behavioural mechanisms and public policy design: Preventing failures in behavioural public policy. *Public Policy*

and Administration. <https://doi.org/10.1177/0952076719827062>

Strassheim, H., & Beck, S. (Eds.). (2019). *Handbook of behavioural change and public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Strassheim, H., Jung, A., & Korinek, R. (2015). Reframing expertise: The rise of behavioural insights and interventions in public policy. In A. Bertoin Antal, M. Hutter & D. Stark (Eds.), *Future directions for scientific advice in Europe* (pp. 249-270). Cambridge: Centre of Science and Policy.

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

Sunstein, C., & Thaler, R. (2003). Libertarian paternalism is not an oxymoron. *The University of Chicago Law Review*, 70(4), 1159-1202.

Thaler, R.H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. New York: W.W. Norton.

Thaler, R.H. (2016). Behavioral Economics: Past, Present and Future. *American Economic Review*, 106(7), 1577-1600.

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. London: Penguin.

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2018). *Nudge: Naar betere beslissingen over gezondheid, geluk en welvaart*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.

*The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation* (2018). HM Treasury.

Tummers, L. (2019a). Gedragen gedragsverandering. *Bestuurskunde*, 28(2), 83-90.

Tummers, L. (2019b). Public policy and behavior change. *Public Administration Review*, 79(6), 925-930.

Vandenbroele, J., Slabbinck, H., Van Kerckhove, A., & Vermeir, I. (2018). Curbing portion size effects by adding smaller portions at the point of purchase. *Food Quality and Preference*, 64, 82-87.

Van der Doelen, F. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Universiteit Twente.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In M. Bemelmans-Videc, R. Rist, & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and*

*sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick: Transaction Publishers.

Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. New York: Ronald Press.

White, M.D. (2013). *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*. New York: Palgrave Macmillan.

Whitehead, M., Jones, R., Lilley, R., Pykett, J., & Howell, R. (2018). *Neuroliberalism: Behavioural government in the twenty-first century*. Oxford: Routledge.

Wilkinson, T.M. (2013). Nudging and manipulation. *Political Studies*, 61(2), 341-355.

World Bank. (2015). *World development report 2015: Mind, society, and behavior*. Washington, DC: World Bank Group.

*We willen in de eerste plaats beide reviewers bedanken voor hun grondige en waardevolle feedback. Zij boden ons de mogelijkheid en de munitie om het artikel op verschillende vlakken te versterken. Verder willen we graag Koen Migchelbrink vermelden, die zijn rol als kritisch klankbord met verve vervuld heeft. Tot slot kwam deze studie tot stand dankzij de ondersteuning van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.*

---

© Boom bestuurskunde