GELUKSPOLITIEK EN DE GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE UITDAGING

BOEKBESPREKING

– Joram Feitsma en Thomas Schillemans –

Naar aanleiding van: Martin van Hees e.a. *Gelukspolitiek. Liberalisme en de waarde van vrijheid*, Prof. Mr. B.M. TeldersStichting, Den Haag, 2014.

'Het geluk bedoelt het goed, maar het praat een beetje veel', zingt Maarten Roozendaal.[1] Dat 'het veel praat' blijkt niet in het minst uit de opkomst van een imposante politieke maar vooral ook wetenschappelijke geluksindustrie. Waar de zoektocht naar geluk en het goede leven aanvankelijk haar plek had in de klassieke filosofie, speelt ze zich inmiddels ook af in de empirische wetenschap. Zo is de *positieve psychologie* tot wasdom gekomen, maar is geluk ook het object geworden van sociologische, economische en gedragswetenschappelijke studies. In deze *wetenschap van het geluk* worden op basis van experimenten en vragenlijsten verbanden gelegd tussen geluk en zaken zoals gezondheid, werk, inkomen, sport en relaties. Met de academische exercitie om de 'ingrediënten van geluk' te bepalen lijkt het menselijk geluk maakbaarder dan ooit. Dat biedt vervolgens kansen voor beleidsmakers om te sturen op het 'geluksniveau' in de samenleving, zoals bijvoorbeeld is bepleit in de Verenigde Staten, Duitsland, Engeland maar ook in Nederland. Ter illustratie: nu is vastgesteld dat dagelijks woon-werkverkeer significant ongelukkiger maakt, lijkt de tijd rijp om na te denken over het belasten van filerijden en het inperken van woon-werkreisvergoedingen.[2] Dit is in een notendop wat wordt bedoeld met *gelukspolitiek:* het vertalen van (gedrags)wetenschappelijke kennis naar overheidsbeleid om het maatschappelijk welzijn te maximaliseren.

Gelukspolitiek voor liberalen?

Niet iedereen is even blij met de opkomst van gelukspolitiek, zo laat de studie van een werkgroep van de TeldersStichting zien. In 'Gelukspolitiek' betogen Van Hees en collega's dat liberalen terughoudend en wantrouwig moeten staan tegenover de moderne queeste naar geluk, vooral waar die door de overheid moet worden uitgevoerd. Gelukspolitiek is, zo concluderen zij, 'vaak paternalisme in vermomming'. Door in plaats van vrijheid, geluk tot hoogste waarde te benoemen – en door generieke wetenschappelijke inzichten naar individuele gevallen te vertalen – worden wij, opnieuw volgens Van Hees e.a., 'incompetent verklaard' en worden moeilijke afwegingen 'uitbesteed aan beroepspolitici. Dat is een verontrustend vooruitzicht'.

De werkgroep komt tot zijn categorische afwijzing van de breed door henzelf gedefinieerde gelukspolitiek in een eloquent en historiserend betoog. Waar het geluksdiscours met grondleggers als Ed Diener, Martin Seligman en Richard Layard is gebaseerd op recente empirische studies, rust het betoog van Van Hees e.a. op liberale klassiekers als Mill, Friedman, Bentham, Kant en Smith. Vanuit dit stevige idee-historische fundament verzetten zij zich tegen overheidssturing richting een hoger 'bruto nationaal geluk', maar niet voordat ze eerst een kritische blik op de gelukswetenschap als geheel werpen. Als eerste wordt vastgesteld dat de gelukswetenschap *methodisch zwak* staat. Haar steekproeven bieden enkel geabstraheerde weergaves van het geluk van de bevolking als geheel en het is methodisch discutabel om daar vervolgens conclusies aan te verbinden voor 'echte individuen van vlees en bloed'. Dat baart Van Hees e.a. zorgen, aangezien zij vertrekken vanuit een 'liberaal waardenpluralisme', waarin elk individu uniek is in zijn waarden en wensen. Naast deze methodische kritiek, levert de werkgroep ook kritiek op de gelukswetenschap van *empirische* aard. Veel zekerheden hierin blijken in het bredere academische debat op zijn minst twijfelachtig te zijn, zoals de vaak gemunte *progress paradox*, die stelt dat inkomenstoename na een bepaalde basisgrens niet tot meer geluk leidt.[3] Het zou dan onwenselijk zijn om politieke implicaties – zoals een progressiever belastingstelsel dat met dit argument door de SP en GroenLinks is bepleit – te verbinden aan de onvoldoende gefundeerde claims in dit onbesliste debat. Bovendien maken gelukspolitici zich schuldig aan *cherrypicking*: alleen die inzichten die beleidsmakers

goed uitkomen, inzichten die in lijn zijn met hun eigen paternalistische dan wel gelijkheidsbevorderende motieven, worden aangehaald om nieuw beleid te maken. Zo zal de negatieve relatie tussen geluk en overheidsuitgaven niet snel worden 'benut' door gelukspolitici in pleidooien voor het afbouwen van de overheid, terwijl de stagnerende relatie tussen geluk en inkomenstoename wél hun aandacht krijgt.[4]

Vrijheid boven geluk

Methodische en empirische bezwaren daargelaten, Het fundamentele bezwaar van de auteurs van het TeldersStichting geschrift tegen gelukspolitiek is van *normatieve* aard. Vanuit een liberaal perspectief komen ze tot een principiële afwijzing van de gelukspolitiek die, kort gezegd, de waarde van vrijheid te laag en die van geluk te hoog inschaalt. In een liberale rechtsstaat fungeert de overheid namelijk slechts als 'voorwaardenschepper', opdat de burger 'zijn leven naar eigen goeddunken en inzichten kan inrichten'. Hierin past het de overheid niet om in het persoonlijke leven van de burger te treden en zijn levensgeluk te willen verhogen. Dit is nu juist wat de gelukspolitiek wél op het oog heeft, door het 'bruto nationaal geluk' als ijkpunt te nemen en zich van daaruit verder te mengen in onderwerpen als consumptie, leefstijl, inkomen en mobiliteit. Vrijheid is hierin enkel nog van belang voor zover het leidt tot meer geluk. Een dergelijke *instrumentele* vrijheidswaardering is volgens Van Hees e.a. problematisch voor liberalen – en voor de samenleving – omdat het de eigenstandige en fundamentele waarde van vrijheid *an sich* miskent.

De overwaardering van geluk is volgens Van Hees e.a. te verklaren aan de hand van de misvatting dat gelukspolitiek een neutraal karakter heeft. Gelukspolitici pretenderen dat hun voorstellen 'slechts' de vertaling van wetenschappelijke inzichten naar beleid betreffen en er geen normatieve veronderstellingen aan ten grondslag liggen. Van Hees e.a. stellen echter terecht dat gelukspolitiek hoogstens 'quasi-wetenschappelijk' is en wel degelijk vanuit een normatieve positie vertrekt. Het latente mensbeeld achter gelukspolitiek is namelijk dat *iedereen gelukkig wil zijn,* en sterker nog, *dat aan geluk consequent de hoogste waarde wordt toegeschreven*. Dit beeld wijkt af van echt menselijk gedrag, gezien een legio aan voorbeelden waarin geluk niet op plek één staat in de feitelijke levenskeuzen van mensen. Altruisme, ambitie, verantwoordelijkheid, en, voor Van Hees e.a. in het bijzonder, *vrijheid,* zijn bijvoorbeeld waarden die het gedrag van mensen in veel situaties eerder bepalen dan geluk. Gelukspolitiek weet dus op subtiele wijze een eigen idee over het goede leven, namelijk dat geluk consistent van meer belang is dan alternatieve waarden, op te leggen. Van Hees e.a. roepen op om waakzaam te staan tegenover dit *sluipende perfectionisme*, waarin de overheid wordt opgeroepen om op te treden teneinde het levensgeluk van mensen te maximaliseren.[5]

Bestuurlijke en gedragswetenschappelijke uitdagingen

Bijzonder en zeer lezenswaardig aan de analyse van Van Hees e.a. is de (idee-)historische insteek waarmee de verholen politieke agenda van de gelukspolitiek wordt blootgelegd. Dat is een mooie en overtuigende verdienste van het rapport. De belangrijkste conclusie die volgt – dat vrijheid boven geluk moet gaan – is daarbij in zekere zin het meest belangrijk maar tegelijk het minst interessant. Het mag natuurlijk niet verbazen dat een werkgroep van een liberale partij tot de conclusie komt dat de waarde van vrijheid voorop zou moeten staan.

Interessanter wordt het echter wanneer we inzoomen op een aantal bestuurlijke en gedragswetenschappelijke *uitdagingen* in dit debat, waar Van Hees e.a. wel heel gemakkelijk overheen stappen. Ten eerste, zo blijkt ook uit hun eigen analyse, is de waarde van vrijheid, zelfs waar deze voorop staat, nooit absoluut maar moet hij in specifieke omstandigheden steeds weer worden afgewogen, ook door liberalen, tegenover andere waarden. Gedragswetenschappelijke inzichten kunnen bovendien potentieel *juist* benut worden om mensen te laten doen wat ze zelf willen en stellen meer algemeen belangrijke vragen bij de relatie tussen vrijheid en gedrag. Tot slot zijn de overheid en andere maatschappelijke instituties onvermijdelijk belangrijke beïnvloeders van individueel gedrag en daarmee ook van geluk; of ze dat nu nastreven, willen en leuk vinden of niet. De erkenning dat zij vormgeven aan, zoals Thaler en Sunstein het verwoorden, de 'keuzearchitectuur' waarin burgers beslissingen nemen, roept ook de verantwoordelijkheid op om die rol bewust en 'goed' – dus naar eigen politieke overtuigingen – te vervullen.[6] We ronden deze bespreking af met het nader uitwerken van deze drie punten, die onder de gelukspolitiek verscholen gaan.

Wikken en wegen

Van Hees e.a. positioneren de 'strijd' tussen vrijheid en geluk in een idee-historische context en maken in hun eindbeschouwing zo de spanningen tussen vrijheid en geluk in vergelijking mooi inzichtelijk. Tegelijkertijd echter, is de binaire keuze tussen vrijheid

of geluk een wel heel erg vereenvoudigde weergave van de 'afhandeling' van waardeconflicten op zowel individueel als op beleidsniveau. Kenmerkend voor beleidsvraagstukken is nu juist dat er meervoudige, verschillende en vaak tegenstrijdige waarden *tegelijkertijd* relevant zijn. Het is evident dat liberalen een voorliefde voor vrijheid belijden, maar in tal van concrete situaties – van verplichte verzekeringen tot vrije verkoop van medicijnen of artsenkeuze – blijkt de vrijheidswaarde ook voor liberalen niet van doorslaggevend belang. De afweging van waarden is ook contextafhankelijk, zo laten ook Van Hees e.a. zelf al zien, aan de hand van de verschillende posities die liberalen in Engeland en Nederland innamen ten aanzien van de invoering van de leerplicht in de 19e eeuw. Hetzelfde herhaalt zich op individueel niveau. Voor individuen geldt dat zij, zoals Lindblom het al mooi verwoordde, vaak pas in concrete keuzesituaties herkennen hoe zij abstracte en belangrijke waarden tegen elkaar afwegen.[7] Anders gezegd; het is logisch en verdedigbaar (en voorspelbaar) dat Van Hees e.a. de 'vrijheid' bovenaan zetten, maar daarmee is het praktische probleem van het wikken en wegen van verschillende waarden in individuele én beleidsmatige keuzesituaties verre van opgelost.

Vrijheid en gedrag

Eén van de exponenten van de gelukspolitiek bij Van Hees e.a. is Thaler en Sunstein's invloedrijke boek *Nudge*.[8] Zij baseren hun gedragseconomische analyse op de *begrensde rationaliteit* van mensen. Onderhevig aan verschijnselen als wilszwakte, achteloosheid en kortetermijndenken, maken mensen voortdurend keuzes die afwijken van wat ze zelf eigenlijk willen. Kijk bijvoorbeeld naar de grote groep mensen die minder willen eten, drinken, roken, luieren of anderszins, maar er door allerlei factoren niet in slagen dat voornemen te effectueren. Waar *Nudge* aantoont hoezeer onze beslissingen uit *automatische keuzeprocessen* voortvloeien en daardoor dikwijls naar eigen zeggen vergissingen blijken, confronteert zij ons met het feit dat veel van onze in vrijheid gemaakte keuzes niet passen bij onze eigen doelen. De hoge prevalentie van dergelijke *systematische beslisfouten* bieden Thaler en Sunstein een stevige legitimatiegrond voor overheidsingrijpen.[9] In het bijzonder zien zij *nudging* als een goede manier om in te spelen op het onvermogen van mensen om hun keuzevrijheid ook naar eigen maatstaven succesvol te benutten. *Nudges* zijn subtiele en toch zeer gedragsbepalende aanpassingen in de keuzearchitectuur die bepaalde keuzes *makkelijker* maken zonder andere keuzemogelijkheden uit te sluiten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan burgers automatisch laten deelnemen aan pensioenprogramma's, hun energieverbruik spiegelen aan dat van de sociale omgeving, of hen een duidelijk handelingsperspectief bieden om te stoppen met roken en zich daar publiekelijk aan te committeren (zoals in 'Stoptober').

Toegegeven, de tot op zekere hoogte gegronde liberale kritiek van Van Hees e.a. is dat nudges de *negatieve* vrijheid van burgers inperken door zich te mengen in het keuze*proces*. Echter, wat is een vrij keuzeproces waard als het mensen systematisch ontbreekt aan *keuzevaardigheden*? Wat in ieder geval wél waardevol is, is dat nudges de *positieve* vrijheid van mensen kunnen versterken door hen te ondersteunen in het maken van gewenste levenskeuzes. Is het *bekrachtigen* van deze mensen in het realiseren van hun eigen levensplannen via zachte *nudge*s dus niet gelegitimeerd en zwaarder wegend dan het verlies aan keuzeprocesvrijheid? Sterker nog, en nu komen we bij wellicht de grootste gedragswetenschappelijke uitdaging, is het überhaupt wel mogelijk om de negatieve vrijheid van burgers zo zuiver te waarborgen als Van Hees e.a. veronderstellen?

Bewust bekwame keuzearchitectuur

Het gedragswetenschappelijke inzicht in de begrensde rationaliteit van de *homo psychologicus* is geen moderne vondst, zo betogen Van Hees e.a. terecht. Sterker nog, het waren klassieke liberalen als Smith en Hayek die de onwaarschijnlijkheid van het rationele keuzemodel inzagen. Wat echter wel tamelijk nieuw is, is het enthousiasme waarmee publieke beleidsmakers met gedragskennis aan de slag gaan en belangrijker nog: de bewustwording dat elk beleid onvermijdelijk een eigen keuzearchitectuur vormt, die menselijk gedrag – bewust maar ook onbewust – beïnvloedt.[10] Neem het ongelukkig makende woon-werkverkeer. Met haar infrastructurele en sociaalgeografische takenpakket ontkomt de overheid er niet aan om het forensgedrag van mensen te beïnvloeden, op basis van regelgeving omtrent woon-werkvergoedingen, wegenbeleid en ruimtelijke ontwikkelingsplannen voor forenzensteden. Beleidsmakers ontmoedigen of stimuleren hiermee per definitie het forensgedrag van burgers, hetgeen vervolgens weer van invloed is op het persoonlijk welbevinden. Met deze eerste stap waarin beleidsmakers grip krijgen op de precieze gedragseffecten van beleid, 'transformeren' zij van *onbewust onbekwame* tot *bewust onbekwame* keuzearchitecten. In het blootleggen van de 'naïeve keuzearchitectuur' van beleid komt vaak haar ineffectiviteit of zelfs contraproductiviteit aan het licht.[11] Bijvoor-

beeld wanneer de overheid zich voorneemt om het aantal donorcodicillen te verhogen, maar in haar keuzearchitectuur als standaardsetting 'geen donor' hanteert. Of wanneer overheidscampagnes beogen vervuilingsgedrag tegen te gaan, maar onvoldoende handelingsperspectief bieden en door het ongewenste gedrag centraal te stellen de descriptieve vervuilingsnorm bestendigen.[12]

De toenemende bewustwording van de gedragseffecten (en hun doorwerking op het geluk) van beleid dwingt beleidsmakers tot het toetsen van de wenselijkheid van die effecten. Zij worden vervolgens ook *verantwoordelijk* gehouden voor de gedragseffecten en dienen dus waar nodig de keuzearchitectuur zo aan te passen dat zij in lijn is met het beleidsdoel. Deze vervolgstap van *bewust onbekwame* naar *bewust bekwame* keuzearchitectuur moet niet worden gezien als een *extra* inperking van de negatieve vrijheid, want er was daarvoor ook geenszins sprake van een vrij keuzeproces. De 'bewegwijzering' wees simpelweg een andere kant uit. Eerder impliceert deze stap dus een verschuiving in de *richting, locus* en *intentionele aard* van de beïnvloeding, dan een verschuiving van een vrij naar een onvrij keuzeproces.[13]

De realiteit is dat waar de overheid (actief) is, zij onontkoombaar vormgeeft aan de keuzearchitectuur waarbinnen mensen in vrijheid keuzen maken. De echte uitdaging bestaat dan in het doordacht en verantwoord omgaan met de inherent gedragsbeïnvloedende krachten van de overheid – die vervolgens weer 'doorsijpelen' op het individueel en maatschappelijk welzijn. In die zin is de abstracte vraag of de overheid wel of geen 'geluksmachine' moet zijn, niet zo interessant. Want, 'mooie woorden' over zuivere neutraliteit ten spijt, zij *ís* het.

J.N.P. Feitsma MSc is werkzaam als promovendus bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Zijn promotieonderzoek is gericht op de praktische uitvoerbaarheid van nudging als beleidsinstrument van de overheid. Dr. T. Schillemans werkt als docent en onderzoeker bij de USBO. In zijn onderzoek staat de relatie van beleidsuitvoering met de maatschappelijke omgeving centraal. Hij richt zich op thema's als: publieke verantwoording, governance en autonomie van publieke organisaties, de rol van de media in de beleidsuitvoering en de veranderende rol van de staat.

Noten:

1) M. van Roozendaal, *Geluk*, 2008
2) Stutzer and Frey, 'Stress That Doesn't Pay: The Commuting Paradox', *The Scandinavion Journal of Economics*, 2008, 110(2), pp. 339-366.
3) DeBow and Lee, 'Happiness and Public Policy: A Partial Dissent', *The Journal of Law & Politics*, 2006, 22, pp. 283-301.
4) Ibidem.
5) Vergelijkbaar met Pugh's 'back-door perfectionism'. Zie Pugh, 'Coercive paternalism and back-door perfectionism', *Journal of Medical Ethics*, 2013, 0, pp. 1-2.
6) Thaler en Sunstein, *Nudge*, Londen, 2008.
7) Lindblom, 'The Science of "Muddling Through"', *Public Administration Review*, 1959, 19 (2), pp. 79-88.
8) Thaler en Sunstein, *Nudge*, Londen, 2008.
9) Sunstein, *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism,* Yale, 2014.
10) Leggett, 'The politics of behaviour change: nudge, neoliberalism and the state', *Policy &Politics*, 2014, 42(1), pp. 3-19.
11) Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*, Den Haag, 2014.
12) Hermsen and Renes, *Ontwerpen voor gedragsverandering*, Utrecht, 2014.
13) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam, 2014.