



Vlaams
Parlement

ingediend op **380** (2014-2015) – Nr. 3
21 april 2016 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
uitgebracht door Cindy Franssen en Danielle Godderis-T'Jonck

over de conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Freya Saeys

betreffende de introductie van nudging
in Vlaanderen

Samenstelling van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin:

Voorzitter: Bart Van Malderen.

Vaste leden:

Caroline Croo, Danielle Godderis-T'Jonck, Lies Jans, Lorin Parys, Peter Persyn, Tine van der Vloet;
Griet Coppé, Cindy Franssen, Vera Jans, Katrien Schryvers;
Freya Saeys, Martine Taelman;
Freya Van den Bossche, Bart Van Malderen;
Elke Van den Brandt.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Vera Celis, Cathy Coudyser, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester,
Manuela Van Werde;
Sonja Claes, Dirk de Kort, Kathleen Helsen, Tinne Rombouts;
Jo De Ro, Emmily Talpe;
Jan Bertels, Bert Moyaers;
Elisabeth Meuleman.

Toegevoegde leden:

Ortwin Depoortere.

Documenten in het dossier:

- 380** (2014-2015) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving
- Nr. 2: Verslag van de hoorzitting

INHOUD

1. Toelichting	4
1.1. Nudging en gezondheid	4
1.2. 'Econs' versus 'humans'	4
1.3. Van de nood een deugd maken	4
1.4. Nudging en politiek – Behavioural Insights Team.....	5
1.5. Nudging in België	5
1.6. Verander de standaardoptie.....	5
1.7. Nudging in Vlaanderen	5
1.8. Randvoorwaarden	5
2. Bespreking	6

De Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin besprak de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de introductie van nudging in Vlaanderen op 25 november 2015 en 12 april 2016.

Tussenin werd op 17 februari 2016 een hoorzitting gehouden over deze conceptnota. Het verslag van deze hoorzitting is gepubliceerd als *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 380/2.

1. Toelichting

1.1. Nudging en gezondheid

Freya Saeys zegt dat ongezond eten en onvoldoende bewegen de gezondheid aantasten. De federale en Vlaamse overheid leggen in talloze campagnes het nefaste oorzakelijke verband uit en nemen initiatieven om iedereen ertoe aan te zetten zijn levensstijl aan te passen. Toch volharden velen in hun gewoontes. Het resultaat is pijnlijk want 43 percent van de Belgische mannen en 30 percent van de Belgische vrouwen lijdt aan overgewicht.

In deze participatiesamenleving hangen steeds meer maatschappelijke vraagstukken samen met het gedrag van de burgers. Om de kans dat burgers een bepaald gedrag stellen te vergroten, beschikt de overheid over een waaier aan zachte en harde maatregelen. Er zijn publiekcampagnes om het gedrag van de mensen te beïnvloeden, of fiscale stimuli en premies om een bepaald gedrag aan te moedigen. Harde methodes zijn wettelijke geboden en verboden, naast belastingen, boetes en sancties.

De vraag is of deze beleidsinstrumenten voor alle doeleinden effectief zijn. Burgers ervaren overheids campagnes vaak als paternalistisch en betuttelend. Voor financiële prikkels is er in het huidige economische klimaat onvoldoende budget. Wetten en regels blijvend uitbreiden is niet realistisch.

1.2. 'Econs' versus 'humans'

De overheid zet instrumenten in vanuit de veronderstelling dat burgers rationele beslissingen maken, wat echter niet altijd het geval is. Gedragswetenschappers hebben een autonomiekloof aangetoond tussen wat van burgers verwacht wordt en waartoe burgers in staat zijn. Van mensen wordt verwacht dat ze autonome, zelfredzame en verantwoordelijke keuzes maken. Gedragswetenschappers hebben echter aangetoond dat hun autonomie eerder beperkt is. Vaak ontbreekt informatie om gefundeerd te beslissen, wordt onvoldoende rekening gehouden met relevante factoren, of geven irrelevante factoren de doorslag. Ten slotte hebben mensen de neiging onrealistisch optimistisch te zijn over hun mogelijkheden. Roken verhoogt het risico op longkanker, maar toch denkt elke roker dat het hem/haar niet zal overkomen.

1.3. Van de nood een deugd maken

Gedragswetenschappers bestuderen al langer hoe deze (on)bewuste keuzes beïnvloed worden. Die kennis kan worden samengevat als de nudgetheorie, die het mogelijk maakt menselijk gedrag beter te begrijpen en situaties zo in te richten dat gewenste keuzes meer kans hebben om voor te komen. Er zijn patronen in het afwijken van het rationele keuzemodel. Burgers zijn met andere woorden voorspelbaar irrationeel. De nudgetheorie probeert de keuzearchitectuur zo in te richten dat mensen in staat zijn betere en rationelere keuzes te maken. Het gaat om doelbewuste wijzigingen in de context waarbinnen keuzes worden gemaakt, zonder opties te verbieden of op significante manier de economische prikkels te vergroten of verkleinen. Mensen moeten nudges gemakkelijk en

goedkoop kunnen ontwijken. Fruit op ooghoogte leggen, is een nudge. Junkfood verbieden niet, omdat deze ingreep de keuzevrijheid beperkt. Nudges zijn in het belang van de burger. Ze kunnen ze naast zich neerleggen.

1.4. Nudging en politiek – Behavioural Insights Team

Het Behavioural Insights Team werd in 2010 opgericht in het Verenigd Koninkrijk door eerste minister David Cameron. Het maakt deel uit van zijn Cabinet Office. Het Behavioural Insights Team heeft als doel (1) mensen te helpen betere keuzes te maken voor zichzelf en (2) te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie ervan vaker gebaseerd zijn op gedragswetenschappelijke inzichten. Het Behavioural Insights Team ontwikkelt in samenwerking met departementen en private partijen concrete interventies en begeleidt de toepassing en evaluatie ervan.

1.5. Nudging in België

Financiën heeft als eerste (federale) overheidsdienst een proefproject met nudging opgezet. Het moet belastingplichtigen ertoe aanzetten om snel en correct hun belastingen te betalen. Een team van gedragseconomen onder leiding van Jean-Emmanuel De Neve van de London School of Economics, focust op de aanmaningsbrieven.

België heeft enkele decennia geleden een nudge gebruikt in zijn wetgeving voor orgaandonatie. Er is een wettelijk opting-outsysteem ingevoerd waardoor België internationaal een koploper is geworden. In België is 85 percent van de bevolking donor. In Nederland is dat slechts 40 percent.

1.6. Verander de standaardoptie

Bedrijven maken al langer gebruik van nudging om omzet en winst te vergroten. Winkels plaatsen frequent verkochte producten achteraan wat de kans vergroot dat klanten onderweg nog andere producten in de winkelkar leggen. Door bewust in de keuzearchitectuur in te grijpen krijgt de consument onbewust een aanzet om een grote verpakking te verkiezen boven een kleine. Banken en verzekeringsmaatschappijen passen het toe door nieuwe regels in te voeren aan de hand van opting-out. Omdat de doorsneeklant niet reageert, aanvaardt hij een reeks nieuwe regels. Er kan ook worden verleid in het voordeel van de klant, zoals fruit zichtbaar uitstallen in winkels.

1.7. Nudging in Vlaanderen

LazyTown is een televisieprogramma dat kinderen tot meer bewegen aanzet. Stoptober spoort mensen in de maand oktober aan om met roken te stoppen. Daarnaast zijn er talloze apps die mensen meer laten bewegen. Gezonde voeding en lichaamsbeweging helpen diabetes te voorkomen. Fruit kan op ooghoogte worden aangeboden. Steeds vaker worden her en der in woonwijken fitnessstoestellen geplaatst. Scholen stimuleren kinderen om de trap te nemen. Veel wordt lokaal bepaald.

1.8. Randvoorwaarden

De conceptnota denkt na hoe nudging geïntroduceerd kan worden. Er zijn enkele randvoorwaarden nodig. Er moet goed worden overwogen wanneer, waar en hoe nudging wordt ingezet. Een essentieel kenmerk is dat burgers die nudges op een vrij eenvoudige wijze naast zich neer kunnen leggen. De burger moet zijn recht behouden om een andere keuze te maken. Een andere beslissing nemen mag niet moeilijk zijn.

Een andere randvoorwaarde is transparantie. Burgers moeten goed ingelicht worden. Wetenschappers zijn verdeeld over de vraag of nudging bekendmaken het gedrag van mensen beïnvloedt. Er is onderzoek dat aantoonde dat bekendmaken nauwelijks invloed heeft, maar ander onderzoek bewijst dat sommigen niet het gewenste gedrag stellen bij wijze van verzet tegen het gebruik van nudges.

Bekendmaken zorgt ervoor dat er openlijk over gediscussieerd kan worden. Wetenschappers en burgers kunnen tegenargumenten aanhalen. De inzet van nudges kan worden betwist.

Nudging faciliteert mensen om een goede keuze te maken en stimuleert gewenst gedrag. Een overheid die een bepaald gedrag stimuleert moet argumenteren waarom een bepaald gedrag wenselijk is en een maatschappelijk relevant probleem helpt op te lossen. Een overheid moet kunnen aantonen dat het gewenste gedrag bijdraagt aan de oplossing. In zijn tweede verslag over 'Behavioural Change' wijst het Britse House of Lords op het belang van verantwoording van de wetenschappelijke evidentie. Een overheid mag nudges enkel inzetten in het belang van de burgers.

De voedingsindustrie maakt reeds gebruik van nudges zonder bij te dragen aan de gezondheid van de bevolking. Hun doel is niet dat van de klant, maar eigenbelang door de verkoop van een bepaald product te stimuleren en de winst te maximaliseren. De overheid verschilt van private actoren omdat zij als basisopdracht dient te besturen in het belang van haar burgers. Een overheid mag enkel nudges inzetten in het belang van haar bevolking en gemeenschap.

Burgers aanvaarden volgens onderzoek enkel nudges die in het eigen belang zijn. Hun steun voor nudges vermindert van zodra ze de motivatie van de vooropgestelde nudge wantrouwen of wanneer bij opting-out de indruk ontstaat dat door niet in te grijpen ze in strijd met hun belangen en waarden handelen. Nudges mogen niet worden ingezet voor fel omstreden thema's. Een overheid mag geen vooropgestelde keuze opleggen bij thema's waarover de meningen binnen de maatschappij sterk uiteenlopen. Nudging mag geen voorafname doen op een maatschappelijke discussie. Dat zou de vrije meningsuiting onder druk zetten. Het kan evenmin de bedoeling zijn voor elk onderwerp nudges in te zetten. Het moet gaan om relevante maatschappelijke problemen waarbij klassieke instrumenten slechts moeizaam of helemaal niet het beoogde doel bereiken.

Naast de opgesomde randvoorwaarden is ook de inzet van gedragswetenschappen noodzakelijk. Werken met een Behavioural Insights Team is wellicht onhaalbaar in Vlaanderen. Een raad die de Vlaamse overheid adviseert over de inzet van nudges, kan echter hetzelfde resultaat opleveren. Die raad kan samen met administratie en specialisten nudges ontwikkelen, inzetten en evalueren. De samenstelling, taken en situering van die raad is voer voor discussie.

2. Bespreking

Danielle Godderis-T'Jonck vindt het concept nudging en de intentie erachter heel beloftevol voor politieke beslissingen en beleidsvorming. Vraag is wel wat men er concreet mee wil bereiken. Die doelstellingen mist ze in de conceptnota, waarin verklaard wordt dat de gedragswetenschap zich beperkt tot het aanreiken van middelen. In de plaats van die al te gedetailleerd uit te werken, zou men beter klaarheid scheppen over de doelen. Wat worden de prioriteiten? Volgens welke kenmerken definieert men keuzes of gedragingen als te complex en beladen voor nudging?

Wat de oorzakelijke en in stand houdende factoren betreft, herinnert ze aan het pleidooi van professor Sara Willems tijdens de hoorzitting voor het in kaart

brengen van kwetsbare groepen en aan haar waarschuwing voor de sociale kloof. Gezondheid wordt immers mee bepaald door de context. Volgende vraag is wie bepaalt wat het gunstige gedrag is waartoe men wil aansporen of dat men wil uitlokken, bijvoorbeeld welk voedsel gezond is. Kiest men voor milieuvriendelijk, lokaal geproduceerd, eerlijke handel, biologisch, vegetarisch of veganistisch?

De term overkoepelt verschillende varianten, waarvan de werkzaamheid afhangt van de mogelijkheden die het gedrag en zijn context bieden. De conceptnota maakt te weinig onderscheid tussen de soorten die een alternatief vormen voor financiële, juridische of communicatieve middelen tot gedragsverandering, die minder goed werken omdat ze te gebiedend of restrictief zijn, en andere die autonomie geven aan de bevolking. De spreekster wijst op initiatieven die van onderuit en collectief zijn opgezet om het sociale netwerk, vrijwilligheid en zelfstandigheid te bevorderen. Dergelijke projecten worden gedragen door de lokale gemeenschap en verschillen van door experts voorgeschreven gedrag. Professor Ignaas Devisch onderscheidde tijdens de hoorzitting autonomie van heteronomie en paternalisme. Het is van belang de verschillende vormen van nudging tegenover elkaar te zetten, vat het lid samen.

Welke voorwaarden en restricties zijn nodig? Is het ethische aspect voldoende uitgewerkt? Volstaan participatie en transparantie? Kunnen zij gegarandeerd worden? In de conceptnota is amper sprake van participatie door de doelgroep. Is dat realistisch? Het lid besluit dat een aantal concepten te vaag zijn gebleven.

Bert Moyaers vindt de conceptnota een goed document. Nudging is een manier om goede keuzes te realiseren zonder op te dringen of te stigmatiseren. Obesitas is een goed terrein om dit meteen te testen. Vraag is wel of daar een decreet voor nodig is. Volgens het lid volstaat de oprichting van een interdepartementale werkgroep, die jaarlijks verslag uitbrengt aan het Vlaams Parlement.

Freya Saeys onderstreept dat nudging geen wondermiddel is maar een bijkomend instrument naast de bestaande, waarmee de overheidsdoelstellingen onvoldoende bereikt worden. Het Behavioural Insights Team dat Groot-Brittannië oprichtte, verdient zijn oprichtingskosten dubbel en dik terug. Het lid meent dat Vlaanderen het warm water niet weer moet uitvinden, maar het mag ook niet achterblijven. De overheid doet vandaag al aan nudging, maar niet altijd bewust en daardoor vaak verkeerd.

Belangrijk is dat de keuzevrijheid behouden blijft. Het wordt mensen alleen gemakkelijker gemaakt om zelf de goede keuze te maken. Volgens haar kan een dergelijke aanpak bij mensen in armoede meer bereiken dan de klassieke instrumenten, omdat het inzet op gedrag, dat vaak impulsief wordt gesteld. Er zijn heel wat doelgroepen die de bevolkingsonderzoeken thans niet bereiken, zoals allochtonen en mensen uit een lage sociale klasse. Verder onderstreept ze dat de werkwijze zowel evidence- als practicebased moet zijn. Daarom moet de algemene invoering voorafgegaan worden door experimenten. Essentieel is ook dat nudges tot stand komen in samenwerking tussen beleidsmakers en gedragswetenschappers. Nudging leidt volgens haar niet tot specifieke stigmatisering. Die komt immers nu al voor.

Uitvoering door mensen uit de administratie met expertise en interesse, vindt ze goed, maar een decreet kan daar wel iets aan toevoegen door het voorwaarden-kader vast te leggen. Brede democratische steun is belangrijk. Het zorgt er ook voor dat niet alles verloren gaat als een nieuwe meerderheid aan de macht komt, of als medewerkers afhaken.

Volgens *Katrien Schryvers* draait het om gedragsbeïnvloeding. Die doet zich dagelijks op heel veel terreinen en vaak onbewust voor. De conceptnota doet

nadenken over de mogelijkheden om er bewust gebruik van te maken. Men moet wel beseffen dat nudging niet zaligmakend is, en ook duidelijk afbakenen waar men gedrag met nudging kan beïnvloeden en waar niet. Transparantie is daarbij heel belangrijk. Er is een goed afsprakenkader nodig, evenals de evaluatie van de effecten. Hoe dat precies verankerd moet worden, valt nog te bespreken.

In de fractie van *Peter Persyn* bestaat brede bijval voor nudging en de toepassing van de inzichten van de gedragswetenschappen, omdat men vaststelt dat de klassieke methoden tekortschieten. Een decreet en een juridisch kader lijken zijn fractie een brug te ver. De vraag naar het meest geëigende middel om nudging technisch te realiseren blijft immers onbeantwoord. Dat de nog jonge wetenschappelijke inzichten allicht nog zullen evolueren in de komende jaren, pleit tegen een te stringente en gedetailleerde decretale regeling. Anderzijds mag men een en ander niet laten verwateren. Het lid pleit daarom voor overleg.

Bart VAN MALDEREN,
voorzitter

Cindy FRANSSEN
Danielle GODDERIS-T'JONCK,
verslaggevers