

Vlaams
Parlement

ingediend op **380** (2014-2015) – Nr. 1
1 juni 2015 (2014-2015)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Freya Saeys

betreffende de introductie van nudging
in Vlaanderen

INHOUD

Voorwoord	3
1. Context	4
1.1. Aanleiding en probleem: een strategie van terugtreden.....	4
1.2. Definiëring	4
1.3. Toenemende relevantie en urgentie	6
1.4. En in de buurlanden?.....	7
2. Waar gaat het fout vandaag?.....	8
2.1. Algemene kritiek op traditionele strategieën van gedragsbeïnvloeding	8
2.2. Nudging en welzijn.....	8
2.3. Casestudie – Obesitas als bedreiging van de volksgezondheid	9
2.3.1. Situering	9
2.3.2. De oorzaken en gezondheidsrisico's van overgewicht	10
2.3.3. Hoe obesitas en diabetes effectief bestrijden?.....	10
2.3.4. De uitdagingen om gezond te leven anno 2015.....	11
2.4. Conclusie.....	12
3. Voorstel en toelichting beleidskeuzes	12
3.1. Beleidstoepassingen.....	12
3.1.1. Keuzearchitectuur.....	13
3.1.2. Standaardoptie of default	14
3.1.3. Priming	15
3.1.4. Groepsgedrag	16
3.2. Overheid versus bedrijfsleven?	17
3.3. Bundeling van kennis en expertise	20
3.4. Een decretaal kader	21
4. Besluit.....	21
5. Bibliografie	22

Voorwoord

Deze conceptnota kwam tot stand dankzij de inbreng van een aantal personen en organisaties. Daarbij is het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van Nederland en de verschillende beleidsdocumenten van 'The Behavioural Insights Team' (BIT) uit het Verenigd Koninkrijk bijzonder verhelderend en leerrijk geweest.

De vraag naar goede beleidstheorieën is na de economische crisis, die in 2008 inzette, alleen maar toegenomen. De crisis maakte ons eens te meer duidelijk dat de assumpties uit economische modellen veelal te optimistisch of onjuist zijn. Bovendien wordt de overheid steeds vaker geconfronteerd met problemen waarin de optelsom van individuele gedragingen en keuzes een belangrijke rol spelen. Denken we maar aan obesitas, energieverbruik en schuldenproblematiek. De Vlaamse overheid doet dan ook reeds de nodige moeite om mensen op deze gebieden tot verantwoordelijke keuzes te bewegen. Om te voorkomen dat veel mensen hierdoor in de problemen komen, is het belangrijk dat de overheid in haar beleid uitgaat van reële veronderstellingen over hoe mensen keuzes maken en wat ze op dit gebied aankunnen. In tijden van besparingen is kennis over wat werkt nog belangrijker voor een goede besteding van overheidsmiddelen.

Vanuit wetenschappelijke disciplines als psychologie en de gedragseconomie is steeds meer kennis over gedragsbeïnvloeding beschikbaar. Bedrijven en maatschappelijke organisaties maken hiervan al veelvuldig gebruik. De vraag dient gesteld te worden in hoeverre de overheid hiertoe kan en mag overgaan. In het buitenland woedt de discussie over deze nieuwe vorm van sturing, die vaak wordt aangeduid als 'nudging', reeds enkele jaren. Nudging staat voor het formuleren van wetenschappelijk gefundeerde standaardkeuzes waardoor mensen een gezonde keuze kunnen maken zonder dat ze de vrijheid voor een andere optie verliezen. Nudging maakt zo de burger meer autonoom en stimuleert een democratisch debat dat zich toespitst op de essentiële keuzes die zich opdringen. Deze nota wil alvast die discussie binnen Vlaanderen aanzwengelen. En vanuit een liberaal uitgangspunt en mensbeeld staat de vraag centraal onder welke voorwaarden de overheid de autonomie van burgers met behulp van deze inzichten kan versterken. Het vaststellen van deze voorwaarden vergt een decretale basis en vormt daarmee een beslissingskader waarin de overheid kan ageren. Verder is wetenschappelijke onderbouwing van het optreden van de overheid noodzakelijk. Het meest voor de hand liggende hiervoor is de decretale oprichting van een 'nudge-unit' die de Vlaamse overheid kan adviseren met up-to-date wetenschappelijke kennis uit de gedragswetenschappen.

De conceptnota bestaat uit drie delen:

- deel 1 is algemeen van aard. Het definieert het begrip nudging en bespreekt de relevantie van de gedragswetenschappen voor beleid. Verder wordt reeds gekeken hoe dit toegespitst kan worden op het domein Welzijn en wordt gekeken naar ervaringen in het buitenland;
- deel 2 bekijkt waar het vandaag fout gaat in Vlaanderen. Specifiek wordt gekeken naar het thema welzijn, met een uitgewerkte casestudie rond obesitas;
- deel 3 stelt enkele beleidskeuzes voor en bespreekt hoe de Vlaamse Regering nudging kan benaderen.

1. Context

1.1. Aanleiding en probleem: een strategie van terugtreden

Allereerst dienen we ons de vraag te stellen of het huidige repertoire aan beleidsinstrumenten van verboden en geboden, van subsidies en heffingen en van communicatie en voorlichting de gewenste resultaten oplevert. Zoals hierboven reeds aangegeven hangen diverse maatschappelijke vraagstukken samen met het gedrag van burgers. Traditionele instrumenten van sturing blijken niet of onvoldoende geschikt om het gedrag van deze burgers bij te sturen. Burgers ervaren persuasieve communicatie van de overheid als paternalistisch en betuttelend. Voor financiële prikkels en subsidies is onvoldoende budget. Ook het uitbreiden van wet- en regelgeving impliceert regulitis en méér wantrouwen dan vertrouwen in burgers.

De Vlaamse Regering heeft de ambitie om in te zetten op een participatiesamenleving met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. Hiermee zoekt de Vlaamse Regering naar een nieuwe rol waarin zij enerzijds loslaat en vertrouwen geeft aan burgers, maar waarin zij anderzijds ondersteuning biedt en grenzen stelt waar dat nodig is. In de regeringsverklaring van de Vlaamse Regering voor de legislatuur 2014-2019 staat het volgende te lezen: "Die uitdagingen beantwoorden wij met een drieluik. De Vlaamse drieluiken zijn bekend historisch erfgoed. Wij schetsen een Vlaams drieluik voor de toekomst: vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Vertrouwen in ons eigen kunnen. Want Vlaanderen heeft alle kwaliteiten en talenten om onze ambitie te realiseren: tegen 2020 tot de Europese top behoren op vlak van welvaart en welzijn. Maar ook vertrouwen in elkaar. Moeilijke klippen neem je niet alleen, maar wel schouder aan schouder."¹ Dit rijmt verder ook met de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 145/1) waarin staat te lezen: "Inzicht in drempels en hefboomen om de effectiviteit van het beleid en de communicatie van de Vlaamse overheid te versterken."² Ook in de beleidsnota Omgeving 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 142/1) komen ambities ter sprake als "verdieping van kennis over gedrag" en "leren uit principes van de gedragseconomie".³

Om op de juiste manier te kunnen terugtreden, ligt het voor de hand dat de overheid haar repertorium aan beleidsinstrumenten vernieuwt. In de afgelopen jaren is in de gedragseconomie en de sociale psychologie belangrijke kennis ontwikkeld over hoe mensen kiezen. Deze bevindingen tonen aan dat het rationele keuzemodel dat de overheid in haar beleid vaak impliciet of onbewust hanteert slechts beperkt van toepassing is. Daarnaast maken ze duidelijk dat er patronen in de afwijkingen van dat model zijn te ontdekken. Met andere woorden: burgers zijn 'voorspelbaar irrationeel'.⁴ Mensen zijn gevoelig voor allerlei biases bij het verwerken van informatie en het nemen van beslissingen. Bovendien hebben ze moeite om rekening te houden met de lange termijn, trekken ze zich te veel aan van wat andere mensen doen, en worden ze vaak onbewust beïnvloed door de wijze waarop keuzes worden voorgelegd en door allerlei factoren in de omgeving.

1.2. Definiëring

De meest in het oog springende manifestatie van de grote aandacht voor gedragseconomie en sociale psychologie is het fenomeen nudging. Ook in ons land deed dit begrip onlangs zijn intrede. Naar aanleiding van de reportage op Panorama

¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering, 2014-19, p. 9 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1).

² Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019, strategische doelstelling SD5, operationele doelstellingen OD 1 en 2.

³ Beleidsnota Omgeving 2014-2019, Operationele Doelstelling 2 – Verlagen van de milieu-impact van consumentengedrag, p. 21.

⁴ D. Ariely, 'Precisely Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions', New York: Harper, 2008.

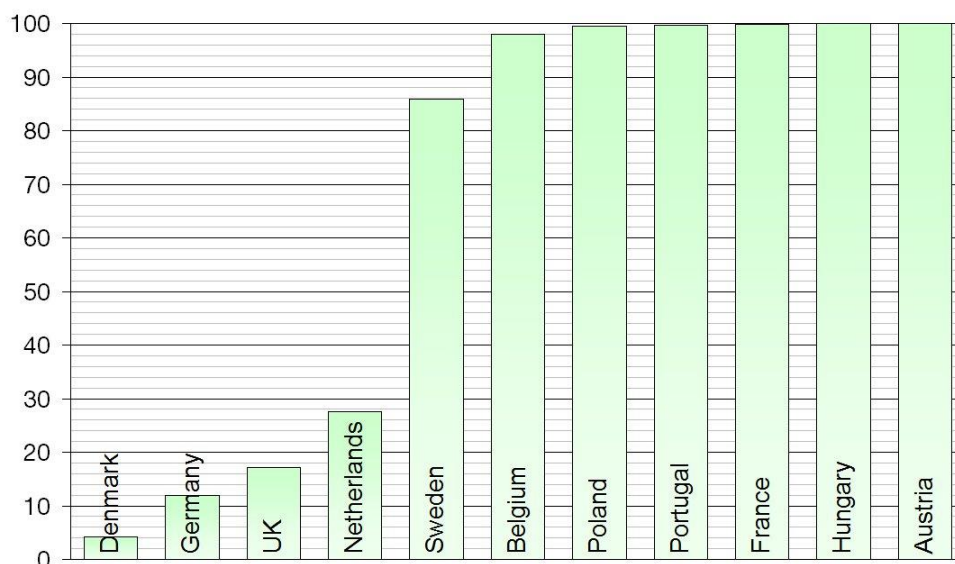
(Canvas) op donderdag 5 maart: 'Gezond eten: gemakkelijker dan je denkt' klopt het fenomeen nudging nu ook bij ons in België aan de deur.⁵ Verder organiseerde de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) reeds een infosessie voor Vlaamse ambtenaren over hoe inzichten uit de gedragspsychologie en noties als keuzeoptimalisatie kunnen worden toegepast om succesvol beleid te maken.⁶

Voor een goed begrip bakenen we het concept 'nudging' duidelijk af. De term werd gelanceerd door Richard Thaler en Cass Sunstein in hun boek 'Nudge'.⁷ Dat boek kwam in het licht van de ervaringen met de economische crisis en de behoefte aan alternatieve beleidsoplossingen als geroepen. Centraal in het boek staat dat veel mensen niet doen wat ze willen en andersom, met alle gevolgen van dien voor henzelf en voor de maatschappij als geheel. Met het begrip 'nudge' – letterlijk vertaald als 'duwtje' – doelen Thaler en Sunstein op een niet-dwingende wijze van gedragssturing.⁸

Er is momenteel veel aandacht voor nudging, maar daardoor dreigt uit het zicht te raken dat de potentiële betekenis van de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor het overheidsbeleid veel verder strekt. Nudging is slechts het topje van de ijsberg. Minstens zo belangrijk is wat zich onder de waterspiegel bevindt, namelijk een potentiële transformatie naar een beleidspraktijk waarin het gedragswetenschappelijke perspectief net zo serieus wordt genomen als het economische en juridische perspectief.

Een dergelijke transformatie is zonder meer wenselijk. Allereerst kan het leiden tot een betere analyse van de beleidsproblemen. Als beleidsmakers zich onvoldoende verdiepen in de wijze waarop mensen keuzes maken en de mogelijke effecten daarop van de omgeving, bestaat een reële kans dat hun beleid minder effectief uitpakt dan gewenst, of zelfs geheel mislukt. Maar omgekeerd, als beleidsmakers zich serieus verdiepen in de nieuwe gedragswetenschappelijke kennis, kan dat resulteren in onverwachte en innovatieve beleidsoplossingen. Bekende voorbeelden zijn de Amerikaanse pensioenprogramma's, en de orgaandonatie in België. Beide zijn gebaseerd op omkering van de defaultkeuze, waarover meer in 3.1.2.

Figuur 1 – Orgaandonatie, een positief voorbeeld



⁵ <http://communicatie.canvas.be/canvas--panorama--gezond-eten-makkelijker-dan-je-denkt>.

⁶ <http://communicatie.vlaanderen.be/nlapps/default.asp>; <http://toecomst.com/2014/12/17/infosessie-over-met-kennis-van-gedrag-beleid-maken/>.

⁷ R. Thaler & C. Sunstein, Nudge, 2008.

⁸ Thaler & Sunstein, ibidem, p. 64.

Zoals reeds aangehaald werd, stelt deze conceptnota zich de vraag onder welke voorwaarden de Vlaamse Regering nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie kan aanwenden met als doel burgers 'gezondere' keuzes te laten maken. Hierbij zijn een aantal ethische kwesties (of randvoorwaarden) aan de orde. In een openlijk politiek debat moeten we een beslissingskader ontwikkelen waarin we de werking en waarden die we met nudging beogen, expliciteren. In elk geval moet de burger steeds de keuze hebben om een andere dan de door de overheid naar voor geschoven standaardoptie te nemen. Dit impliceert dat burgers zich makkelijk aan nudges kunnen onttrekken. Het is evident dat nudges altijd in het belang van burgers worden ingezet. De door de overheid naar voor geschoven optie moet wetenschappelijk onderbouwd zijn als een oplossing die effectief is. Daarnaast kunnen we ons ook inbeelden dat de overheid slechts gebruik maakt van nudging bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijk relevante problemen. Op deze wijze kan de overheid het gebruik van nudges zorgvuldig verantwoorden ten aanzien van burgers.

Deze afbakening leidt tot een herdefiniëring van wat nudging inhoudt. Het doel ervan – voor zover het nudging van de overheid betreft – moet niet zijn om mensen alleen een duwtje in de 'goede' richting te geven, maar ook om hun weerstand te versterken tegen verleidingen die niet in overeenstemming zijn met hun eigen waarden en doelen. Nudges kunnen dit doen omdat ze, meer dan traditionele strategieën, mensen in staat stellen keuzes te maken zonder hen die keuzes op te leggen.

1.3. Toenemende relevantie en urgentie

Waarom al die aandacht? Daarvoor zijn goede redenen. De urgentie van goede beleidstheorieën is groot. Zeker in tijden van bezuinigingen is kennis over wat werkt belangrijker dan ooit voor een goede besteding van overheidsmiddelen. Er valt voor de overheid winst te behalen door in de beleidsontwikkeling meer rekening te houden met en gebruik te maken van nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten over menselijk keuzegedrag en niet bij voorbaat te vertrouwen op klassiek economische veronderstellingen over hoe mensen kiezen. Het is daarom belangrijk bij beleidsontwikkeling steeds goed te analyseren wat op het betreffende terrein de oorzaken en redenen voor de keuzes van burgers zijn, en welke factoren op die keuzes van invloed zijn.

In tijden waarin er steeds minder geld beschikbaar is voor extra overheidsbeleid zijn goedkope en slimme (bij)sturingen, waarvoor geen extra regulering nodig is, bijzonder welkom. In veel departementen is bovendien de vraag naar evidence-based beleid sterk toegenomen en is ook geïnvesteerd in systematische evaluaties. Zo zijn 'evaluation boards' ingesteld waarin ook externe wetenschappers zetelen. Door de samenwerking met wetenschappers van universiteiten kan up-to-date wetenschappelijke kennis worden gebruikt. Daardoor kan zoveel mogelijk worden voortgebouwd op bestaande 'evidence'.

Ten slotte is het aantal keuzes, en daarmee gepaard gaande het beroep dat gedaan wordt op rationaliteit, wilskracht en eigen verantwoordelijkheid, de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dat betekent voor de burgers ook grotere risico's. Een onjuiste keuze of onoplettendheid kan duur uitpakken. Bovendien kunnen bepaalde keuzes nadelig uitpakken voor anderen. Indien mensen bijvoorbeeld hun verantwoordelijkheid niet opnemen om gezonder te leven, kan dat leiden tot hogere zorgkosten voor de maatschappij. Uiteindelijk kunnen ongelukkige individuele keuzes dus ook de samenleving als geheel benadelen. Al met al is het dus belangrijk dat de overheid inzicht heeft in wat mensen op het gebied van keuzes redelijkerwijs aankunnen, en daarmee rekening houdt in haar beleid.

1.4. En in de buurlanden?

Over nudging is veel te doen, niet in het minst vanwege enkele spectaculaire successen die met het middel zijn behaald. Met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bestaat veel interesse voor de mogelijkheden van deze nieuwe kennis voor de overheid en haar beleid. President Barack Obama geraakte in de ban van het boek 'Nudge' van Thaler en Sunstein en bood Sunstein vervolgens een functie aan in het Witte Huis. Het Engelse 'Behavioural Insights Team' dat door premier David Cameron in het leven werd geroepen, staat inmiddels ook wel bekend als de 'Nudge-unit'.

Verenigd Koninkrijk

Laten we beginnen met ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk. Veruit het meest in het oog springende initiatief is het reeds enige malen genoemde 'Behavioural Insights Team'.⁹ Dit is in 2010 door de Britse premier Cameron – die geadviseerd wordt door de Amerikaanse gedragseconoom Richard Thaler – opgericht en ondergebracht in zijn Cabinet Office. De organisatie telt inmiddels zo'n vijftien professionals uit diverse gedragswetenschappen, en wordt ondersteund door een 'Advisory Board' van wetenschappers. Het BIT werd aanvankelijk voor twee jaar opgericht, maar deze periode werd verlengd. Sinds 2014 gaat het BIT verder als 'Mutual Joint Venture'.

BIT heeft formeel als doel "mensen te helpen betere keuzes voor zichzelf te maken" én te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie daarvan vaker zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten. Het BIT ontwikkelt in samenwerking met departementen en private partijen concrete interventies en begeleidt de toepassing en evaluatie daarvan. In de rapporten van het BIT wordt weliswaar gerefereerd aan het begrip 'nudging', en de organisatie erkent ook – op haar website – dat zij informeel als de 'nudge-unit' bekend staat, maar het begrip behoort niet tot haar jargon. Het BIT ontwikkelt modellen voor algemene toepassing van gedragsinzichten in beleid waarvan MINDSPACE (2010), afkomstig van de voorloper van BIT, het bekendste is.¹⁰ In 2013 is een vereenvoudiging van dat model gepresenteerd: beleid moet voor burgers 'Easy, Attractive, Social, en Timely' (EAST) worden aangeboden.

Het BIT heeft op diverse terreinen successen geboekt en draagt die breed uit. Inmiddels zijn adviezen uitgebracht over de toepassing van nudging op het gebied van energieverbruik, fraude, giften aan goede doelen, en gezondheid. Vooral naar dat laatste zal gerefereerd worden in deze conceptnota.

Nederland

In tegenstelling tot de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk lijken politici en beleidsmakers in Nederland voornamelijk niet aan de slag te gaan met nudging. Zij zitten nog in een fase van kennis inventariseren. Daarom is het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ontzettend interessant, aangezien het de voorwaarden onderzoekt waarin de overheid de autonomie van burgers met behulp van deze inzichten kan versterken. Daarbij gaat specifiek de aandacht uit naar de strategie van nudging. In het advies stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen enkele democratische waarborgen voorop, zoals de terughoudendheid om nudging toe te passen bij meer omstreden beleidsonderwerpen en de noodzakelijkheid van voldoende onafhankelijke en gemeenschappelijke kennisontwikkeling. Indien deze waarborgen in acht worden genomen en er volledige

⁹ www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team.

¹⁰ Cabinet Office Behavioural Insights Team (2010). Mindspace – Influencing People through Public Policy. London: Cabinet Office.

transparantie is van de overheid in het democratische beleidsproces, dan stelt de Raad dat de nieuwe inzichten gebruikt kunnen worden.

2. Waar gaat het fout vandaag?

2.1. Algemene kritiek op traditionele strategieën van gedragsbeïnvloeding

De 'traditionele' instrumenten die de overheid heeft om het gedrag van burgers te beïnvloeden, zijn grofweg in te delen in drie typen: juridische, economische, en communicatieve instrumenten. De overheid kan gebruik maken van regelgeving om ongewenst gedrag te verbieden en gewenst gedrag te verplichten. Financiële prikkels kunnen gewenst gedrag stimuleren met subsidies en ongewenst gedrag ontmoedigen met heffingen. En de overheid kan communicatieve interventies inzetten om burgers ervan te overtuigen dat bepaald gedrag wenselijk of onwenselijk is.

Vandaag is de overheid reeds een speler op het terrein van gedragsbeïnvloeding. Een snelheidslimiet op de wegen, accijnzen op benzine en de BOB-campagne tegen overmatig alcoholgebruik zijn allemaal voorbeelden van overheidsmaatregelen die het gedrag beïnvloeden. Dat gedragsbeïnvloeding door de overheid nu weer zo ter discussie staat, komt dan ook vooral door allerlei nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie. Deze inzichten laten onder andere de beperkingen van de traditionele strategieën en instrumenten zien. Er zijn allerlei maatschappelijke problemen die beleidsmakers met louter het traditionele instrumentarium niet kunnen oplossen.

Bij de inzet van traditionele strategieën gaan politici en beleidsmakers nog vaak uit van 'rationele burgers' die hun keuzes weloverwogen maken. De aanname is dat zij de keuzes en het gedrag van burgers kunnen veranderen door hun achterliggende intenties en motivaties te beïnvloeden. Zo suggereert regelgeving (naast het stellen van een norm) dat de rationele burger sancties wil voorkomen, is het gebruik van het financiële instrumentarium gestoeld op de aanname dat economische overwegingen bepalend zijn voor alledaagse keuzes, en hanteren communicatiestrategieën als uitgangspunt dat burgers met de juiste informatie kunnen worden overtuigd van wat goed voor hen is.

Veel van het huidige beleid blijkt echter niet voldoende effectief. Er zijn allerlei maatschappelijke problemen die beleidsmakers met louter het traditionele instrumentarium niet kunnen oplossen. Het vernieuwende van nudgingstrategieën is niet zozeer dat de overheid gedrag kan beïnvloeden, maar het idee dat de overheid meer en beter kan inspelen (dan traditionele beleidsinstrumenten) op irrationele en onbewuste denkprocessen van burgers. In deze conceptnota geven we geen antwoord op de vraag hoe en wanneer deze beleidsmogelijkheden concreet moeten worden ingezet. We willen slechts een discussie aanzwengelen en opties schetsen met enkele beleidstoepassingen. We geven nu eerst een korte introductie van een departement waar verschillende nudgingstrategieën kunnen worden op toegepast: welzijn en gezondheid.

2.2. Nudging en welzijn

Eén domein waar een mooie rol voor nudging lijkt weggelegd te zijn, is het departement Welzijn, Volksgezondheid, en Gezin. De beleidstoepassingen die geformuleerd worden in deze conceptnota situeren zich dan ook voor het merendeel op dit beleidsdomein. De nota wijst echter ook in een volgend luik (3.2 & 3.3) op het potentieel voor andere beleidsdomeinen en het belang van samenwerking met het bedrijfsleven.

Gezond leven is in theorie eigenlijk gemakkelijk. Niet roken, regelmatig bewegen, matig met alcohol, matig met eten, meer fruit, groenten en granen en minder zout, suiker en vet. In praktijk blijkt gezond leven uitermate moeilijk. Dagelijks brengen de media berichten over alles wat de gezondheid kan schaden en hoe daaraan te verhelpen. We weten wel hoe we de gezondheid kunnen verbeteren maar onze pogingen leiden meestal tot een pover resultaat. Ons gedrag is helaas een ketting van automatismen, impulsen en onbewuste handelingen.

De nieuwe theorieën binnen de gedragswetenschappen tonen dit aan en beschrijven een arsenaal aan gedragingen dat ze gebruiken als bouwstenen om de 'duwtjes' te doen slagen. Van zodra we vertrouwd zijn met deze stenen, kunnen we naar hartenlust bouwen of beter gezegd, duwen in de rug, 'nudgen' zeg maar. Het adagio van deze conceptnota is dan ook: "Je moet het mensen gemakkelijk maken als het de gezondheid bevordert en moeilijk als het de gezondheid belemmert. Maar, finaal kies je zelf."

2.3. Casestudie – Obesitas als bedreiging van de volksgezondheid

2.3.1. Situering

Obesitas is een fenomeen dat in heel de westerse samenleving steeds vaker opduikt. Zwaarlijvigheid wordt één van de grootste problemen van de volksgezondheid in de moderne maatschappij. Meer bepaald staat obesitas op het punt om de grootste doodsoorzaak te worden.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) verzamelde in het kader van het MONICA-project (MONICA: Monitoring of Trends and Determinants of Cardiovascular Diseases)¹¹ gegevens over obesitas. Eind februari 2014 publiceerde het WGO Regionaal Bureau voor Europa een nieuw rapport met gegevens over de voedingsstatus, de mate van fysieke activiteit en de prevalentie van overgewicht en obesitas in 53 Europese lidstaten.¹² De cijfers waren weinig bemoedigend. Vooral het aantal kinderen met overgewicht is alarmerend hoog. Voor België blijkt uit de cijfers van de WGO dat 56,4% van de volwassenen overgewicht heeft en 22,1% obees is. Het WGO-rapport voorspelt dat deze cijfers in de toekomst nog verder zullen toenemen. De enorme toename van de prevalentie tijdens de laatste decennia duikt niet alleen op in verschillende wetenschappelijke onderzoeken, maar ook in het onderzoeksrapport 2013 van de IDEWE, de grootste Vlaamse dienst voor preventie en bescherming op het werk.¹³ We merken dat het percentage overgewicht bij mannen op 43% staat en bij vrouwen op 30%. Obesitas zelf treft 18% van de gecontroleerde werknemers, maar daar is het verschil tussen mannen (19%) en vrouwen (16%) kleiner.

Tabel 1 – Resultaten Gezondheidsonderzoek IDEWE 2013

Resultaten IDEWE 2013		Totaal	Mannen	Vrouwen
Ondergewicht	BMI < 18	1%	0%	1%
Normaal gewicht	BMI 18 - 24,99	43%	37%	51%
Overgewicht	BMI 25 - 29,99	37%	43%	30%
Obesitas	BMI 30 - 39,99	18%	19%	16%
Morbide Obesitas	BMI 40+	1%	1%	2%

¹¹ WHO MONICA Project, Risk factors. International Journal of Epidemiology, 1989. 18 (Suppl 1): p. S46-S55.

¹² World Health Organization, Regional Office for Europe, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/obesity/data-and-statistics>.

¹³ IDEWE, 'Hoe gezond is de Belgische werknemer, 2013', <http://goo.gl/eXjc4Q>.

2.3.2. De oorzaken en gezondheidsrisico's van overgewicht

De wetenschap heeft de belangrijkste redenen van overgewicht in kaart gebracht. Een onevenwichtig voedingspatroon met te veel vet, suiker en zout en te weinig fysieke activiteit worden genoemd als de belangrijkste oorzaak. Van de Belgen ouder dan 15 jaar is 46,6% te weinig fysiek actief. Om gezond te zijn en te blijven moeten we volgens de WGO minstens 150 minuten matige lichaamsbeweging (of 75 minuten intense lichaamsbeweging) hebben per week. De lichaamsbeweging moet steeds in blokken van minimum 10 minuten gebeuren om mee te tellen.

Tabel 2 – Lichaamsbeweging IDEWE 2013

Geen lichaamsbeweging	Lichte lichaamsbeweging	Matige lichaamsbeweging	Intense lichaamsbeweging
39,5%	22,5%	30,6%	7,4%

Overgewicht houdt een aantal gezondheidsrisico's in:

- cardiovasculaire stoornissen waaronder hypertensie (hart- en vaatziekten gelieerd met een hoge bloeddruk);
- metabole stoornissen waaronder diabetes type 2, insulineresistentie en hyperlipidemie (verstoring van het metabolisme waardoor de kans op suikerziekte toeneemt);
- respiratoire problemen waaronder inspanningsdyspnoe, bronchiale hyperreactiviteit en slaapapnoe (aantasting van de luchtwegen zoals kortademigheid bij inspanning, overgevoeligheid van het longslijmvlies en sterk gestoorde ademhaling bij het slapen);
- osteoarticulaire problemen (gewrichtsoverbelasting met misvorming);
- gastro-intestinale problemen (ontstaan van chronische oprispingen en galstenen).

Naast lichamelijke problemen zijn ook de psychosociale gevolgen voor kinderen en volwassenen niet te onderschatten. Bij kinderen wordt vaak een drop-out op school vastgesteld. Niet zelden stelt men bij kinderen ook gedragsproblemen vast. Volwassenen ondervinden moeilijkheden om werk te vinden en vinden moeilijker een partner. Het lage zelfbeeld bij mensen met overgewicht is hieraan niet vreemd. Inzake de gezondheidsrisico's bij obesitas zijn enkele cijfers toch wel schrikwekkend. Een vrouw van 40 jaar met een normaal gewicht leeft gemiddeld tot haar 86,3 jaar. Bij overgewicht wordt dat 83 jaar en bij obesitas zelfs 79,2 jaar. Bij mannen is eenzelfde fenomeen vast te stellen. Een man heeft op 40 jaar een gemiddelde levensverwachting van 83,4 jaar. Indien hij lijdt aan overgewicht leeft hij gemiddeld 3,1 jaar minder lang en bij obesitas zelfs tot 6 jaar minder. Abdominale obesitas, het zogenaamde bierbuiksyndroom, is de belangrijke risicofactor voor hart-en vaatziekte die de vermoedelijke leeftijd van de eerste hartaanval met vier tot acht jaar vervroegt.

2.3.3. Hoe obesitas en diabetes effectief bestrijden?

Gewichtsverlies heeft wetenschappelijk aangetoonde positieve effecten op de gezondheid. De voordelen van tien kilogram gewichtsverlies zijn niet gering. Een gewichtsverlies van 10% betekent een daling van 20% in de totale mortaliteit, 30% daling in de diabetesgerelateerde sterfte en 40% daling van obesitasgerelateerde kankersterfte. Tien kilogram gewichtsverlies leidt tot een vermindering van de cholesterol met 10%, daling van de bloeddruk met 10 mmHg en een daling met 50% van 'fasting blood glucose'. Zelfs een matig gewichtsverlies van 4,5 kg doet de kans op diabetes 2 met 30% dalen.

In Amsterdam hebben momenteel meer dan 30.000 kinderen en jongeren overgewicht of obesitas. Dit heeft ernstige gevolgen voor hun gezondheid op korte en lange termijn. Daarom heeft de gemeente Amsterdam de strijd aangeboden met overgewicht en onder andere het project 'Gezond Ingerichte Stad' uitgewerkt. Daarmee worden allerlei nudges ingezet die ook opgenomen worden in deze conceptnota.¹⁴

2.3.4. De uitdagingen om gezond te leven anno 2015

A. Gezondheidseducatie

Gezond leven vergt het inzicht in wat precies gezond is. Vandaag schuilen hier echter ook vele valkuilen. Uit een recent artikel in De Standaard (4 april 2015) bleek dat wie bewust wil eten maar best de prominente boodschappen op verpakkingen negeert.¹⁵ De betrouwbare informatie zit in de kleine, verplichte letters. De voedingsfabrikanten hebben gelijk dat de consument alles kan aflezen op de verpakking. Toch dienen we alert te blijven, aangezien het nog steeds toegestaan is voor fabrikanten, onder bepaalde voorwaarden, om 'bron van vitaminen' of 'bron van calcium' op de voorkant te zetten, ongeacht het suiker- en vetgehalte van het product. Wie bewust wil eten, moet de verpakking dus omdraaien en vooral de inhoud van de kleine letters begrijpen.

Gezondheidseducatie is de aanpak bij uitstek om mensen te helpen bij hun keuzevaardigheid en om hun zelfcontrole te vergroten. Vandaag bestaan er reeds vele programma's en interventies die gericht zijn op specifieke levensdomeinen, waaronder gezond leven.¹⁶ De vraag is natuurlijk hoe effectief dit soort programma's en interventies zijn, aangezien er een gebrek aan effectiviteitsonderzoeken voor handen zijn. In ieder geval is het onwaarschijnlijk dat met deze aanpak alle problemen kunnen worden opgelost. Voor een blijvend positief effect is een langer lopende en meer integrale aanpak vereist, waarin niet alleen de persoon in kwestie zelf, maar ook zijn sociale en fysieke omgeving worden betrokken (belang groeps-gedrag).

B. Wereldgezondheidsorganisatie adviseert minder suiker

De bezwarende wetenschappelijke studies volgen elkaar in ijltempo op. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft onlangs in haar adviezen een aanbeveling gedaan om zo min mogelijk gesuikerde dranken te drinken, of je nu een kind of volwassene bent.¹⁷ Tot nu toe adviseerde de WGO dat maximaal 10% van de dagelijkse energie-inname zou bestaan uit suiker. Dat komt overeen met ongeveer 50 à 70 g of zes à acht theelepels suiker per dag voor een volwassene met een normaal lichaamsgewicht. In de nieuwe aanbeveling behoudt de WGO de 10%-norm, maar zegt de organisatie tegelijk dat we moeten streven naar een maximum van 5% of 25 à 35 g per dag. Om zich aan de nieuwe norm aan te passen, zouden volwassenen in het westen hun suikergebruik met ongeveer tweederde moeten verlagen. De WGO waarschuwt met name voor de 'verborgen' suikers in onze voeding, zoals bijvoorbeeld in frisdranken. Frisdranken zijn slecht door hun hoge energie-inhoud, door het effect dat ze hebben op onze insuline en glucosemetabolisme en door de mate waarin ze ons suikerverslaafd maken. Dat geldt voor iedereen, maar zeker voor jongeren en kinderen. Bovendien doen gesuikerde dranken armer eten. Terwijl de calorieteller snel aantikt, staat die van nuttige voedingsstoffen, zoals vitaminen en mineralen, op nul. De WGO baseert haar nieuwe aanbeveling op twee onderzoeken naar het verband tussen suiker en overgewicht en tandcariës. Mensen die

¹⁴ Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht, Uitvoeringsplan 2015, http://issuu.com/ono-ono/docs/uitvoeringsplangezondgewicht2015_f1?e=0%2F11947674.

¹⁵ De Standaard, 4 april 2015, 'De kleine letters vertellen meer dan de grote', p. 10.

¹⁶ www.datvoeltbeter.be.

¹⁷ www.who.int/mediacentre/news/notes/2014/consultation-sugar-guideline/en/.

veel frisdranken consumeerden, hadden gemiddeld 55% meer kans op overgewicht dan mensen die geen of weinig frisdranken consumeerden.¹⁸

2.4. Conclusie

Algemeen is het besef gegroeid dat de overheid de opdracht heeft maatregelen te nemen tot bestrijding van obesitas. Indien we de betaalbaarheid van ons systeem van sociale bescherming willen blijven onderhouden, dan is het vandaag hoog tijd om op te treden tegen gezondheidsproblemen zoals obesitas en diabetes, die chronisch en structureel aanwezig zijn in onze maatschappij en één van de belangrijkste uitdagingen vormen voor de volgende generaties. Momenteel is er een groot gebrek aan beleidsmatige vertaling van wetenschappelijke kennis over voeding en gezondheid.

Het vernieuwende van nudgingstrategieën in dit proces is dat niet zozeer de overheid gedrag kan beïnvloeden, maar het idee dat de overheid meer en beter kan inspelen op irrationele en onbewuste denkprocessen van burgers. De rationele keuzetheorie dat consumenten vooral producten kiezen op basis van prijs, kwaliteit en gemak is echter onvoldoende. Nudging geeft een andere kijk op consumentenkeuzes. De beslissing om tot aankoop van een product over te gaan wordt ook bepaald door de omgeving waarbinnen de consument kan kiezen. Het subtiel veranderen van de omgeving kan de consument een duwtje in de rug geven om een duurzamere of gezondere keuze te maken. Niet alleen de overheid, maar ook bedrijven of andere organisaties kunnen daarmee hun verantwoordelijkheid nemen als 'keuzearchitect'.

3. Voorstel en toelichting beleidskeuzes

We maken de stand van zaken op. Hoe ervoor zorgen dat in de beleidsontwikkeling meer aandacht en ruimte ontstaan voor de bijdrage die de gedragswetenschappen kunnen leveren? Er lijkt consensus te bestaan over de wenselijkheid van meer aandacht voor het gedragswetenschappelijke perspectief. 'Watching behavior before writing the rules', in de woorden van de gedragseconoom Thaler. Minder duidelijk is echter hoe dat te organiseren.

De opbouw van het voorstel en de toelichting van de beleidskeuzes is als volgt. Allereerst worden enkele concrete beleidstoepassingen uitgewerkt. Vervolgens beantwoorden we de vraag of een samenwerking mogelijk is tussen overheid en bedrijfsleven. Ten slotte doen we de suggestie om naar het voorbeeld van BIT een werkgroep te organiseren die intradepartementaal, binnen het domein Welzijn, aan de slag gaat. Dit kan de Vlaamse Regering verankeren door een voldoende aantal gekwalificeerde gedragsexperts aan te stellen die proberen om de gedragswetenschappelijke kennis toe te passen binnen het departement. Dit verdient de voorkeur boven ad hoc ingehuurde kennis en snelle quickfittoepassingen, want deze zijn onvoldoende voor de opbouw van substantiële kennis op de lange termijn, en worden vaak te laat in het beleidsproces ingebracht. Indien succesvol kan deze werkgroep altijd naar een interdepartementaal niveau worden gebracht. Deze drie voorstellen variëren in 'zwaarte' maar sluiten elkaar niet uit. De beste kansen op een succesvolle verankering van het gedragswetenschappelijke perspectief ontstaan als alle voorstellen tegelijk worden ingevoerd.

3.1. Beleidstoepassingen

Welke nudginginstrumenten kan de overheid als middel inzetten om de weerstand van burgers te versterken? We kunnen nudging beschouwen als een verzamelnaam voor verschillende instrumenten. We bespreken in deze conceptnota meerdere

¹⁸ www.bmj.com/content/346/bmj.e7492.

kunnen vinden en delen om zo een bijdrage te leveren aan een gezonde voedsel-omgeving.

Ook gezonde sport-, zwem- en schoolkantines zijn aanbieders van voeding. Alleen sporten is niet voldoende, ook een gezond voedingspatroon is belangrijk. Na het sporten komen sporters vaak bijeen in de kantine om wat te eten of te drinken. Het huidige assortiment in de meeste kantines draagt niet bij aan een gezonde levensstijl. Daarnaast is de kantine steeds vaker commercieel geëxploiteerd, waardoor het belang van kwaliteit/gezonde voeding minder is dan de omzet. De kantine is een belangrijke vindplaats voor voeding. Dit maakt het nodig om hier zeker aandacht aan te besteden. Zo organiseerde de Aanpak Gezond Gewicht in Amsterdam verschillende interventies (voorlichting, inkoopadvies) en ontwikkelde het gemeentelijke subsidievoorwaarden met betrekking tot de sportactiviteiten en de gezonde exploitatie van de kantine. Kantine-exploitanten krijgen er, indien nodig, ondersteuning van de overheid bij de uitvoering. Ondertussen is het project na veel succes uitgebreid naar zwem- en schoolkantines.

Een andere toepassing is om in kantines of selfservicerestaurants de schapindelingen aan te passen aan het feit dat consumenten sneller kiezen voor producten op ooghoogte. Bij deze nudge werd reeds in verschillende experimenten getest of horizontale schapindeling invloed heeft op de keuze van de consument.²⁰ In het merendeel van de onderzoeken leidt het tot hogere afzetcijfers wanneer de gezonde voeding in het midden van het schap wordt geplaatst (en niet links of rechts). Opvallend daarbij is dat de meeste consumenten het verschil van schapindeling niet opmerken. Zij gaven aan geen verschil te zien tussen de schapindeling in de testperiode en de periode daarvoor. Deze nudge is kansrijk, eenvoudig, en direct toe te passen in iedere kantine of buffetrestaurant.

Uit onderzoek blijkt ook dat mensen voor meer diversiteit kiezen als meerdere losse gezonde keuzes tegelijkertijd als combi worden aangeboden.²¹ Zij staan dan open voor nieuwe en onbekende opties. Het bundelen en gezamenlijk aanbieden van verschillende producten in één menu kan voor de restaurantbezoekers bovendien uitstralen dat het gaat om een passende en vanzelfsprekende combinatie – en daarmee de sociale norm lijken. Ook voor het stimuleren van vleesvervangers, wat voor velen een grote stap blijft, blijkt deze nudge kansrijk te zijn. Aandachtspunt bij deze nudge is variatie en de wijze van presenteren van het combimenu op een menukaart. Cruciaal is om duidelijk te communiceren uit welke producten het combimenu bestaat. Daarmee voorkom je dat de restaurantbezoeker vlees verwacht, maar vleesvervanger in het menu aantreft.

We pleiten er in deze conceptnota dan ook voor om de kennis over de invloed van keuzearchitectuur bewust in te zetten voor democratisch vastgestelde doeleinden, die op grote instemming van de samenleving rekenen, zoals de bestrijding van obesitas en de hoge hoeveelheid suiker in ons dieet.

3.1.2. Standaardoptie of default

Standaardopties zijn alomtegenwoordig, onvermijdelijk en krachtig. In ons dagelijks leven: gevaarlijke machines zoals kettingzagen hebben een 'dodemansknoop'; schermbeveiliging bij pc's; verlenging abonnement tijdschriften. De verandering van de standaardoptie lijkt een effectief middel om keuzegedrag te beïnvloeden. Dit komt doordat de standaardoptie inspeelt op de neiging van mensen om te

²⁰ Een onderzoeksconsortium onder leiding van Leerstoelgroep Marktkunde en Consumentengedrag van de Wageningen University en het adviesbureau Schuttelaar & Partners is hier actief mee aan de slag geweest. Beide partijen hebben zowel wetenschappelijk als praktijkgericht onderzoek uitgevoerd. Lees hier het rapport: <http://www.schuttelaar.nl/download/355>.

²¹ Colofon, 'Helpt Nudgen bij een gezonde en duurzame keuze?', Schuttelaar & Partners, Den Haag: p. 13.

kiezen voor die optie die de minste inspanning vraagt. Mensen zijn vaak gemakzuchtig en verkiezen vaak om het status quo te behouden. Men doet dit om echte keuzes uit te stellen, bijvoorbeeld omdat men geen tijd of zin heeft om zich in de opties te verdiepen.²² Daarnaast gaat van een standaardoptie ook een normatieve werking uit: het lijkt de optie voor 'normale' mensen en men veronderstelt dat er 'dus' ook weinig risico's aan verbonden zijn.²³

Orgaandonatie is hierbij het voorbeeld bij uitstek dat reeds geïmplementeerd is in België. Hier is immers 'geen bezwaar tegen donorschap' de standaardoptie (wet van 1986). Zo wordt een overleden persoon automatisch donor. De resultaten spreken voor zich. Zo zijn in België 85% van de mensen donor terwijl in Nederland minder dan 40% zich registreert voor donorschap. Het gebruik van een 'goede' standaardoptie opent dus mogelijkheden en de Vlaamse Regering kan de kans grijpen om de mogelijkheden hiervan nader te onderzoeken.

Een voorbeeld waar men mee aan de slag kan gaan is het introduceren van kleinere standaardmaten van frisdrankbekers en kleinere porties per maaltijd in schoolrefecteries en kantines. Bij het eerste kunnen we refereren naar Amerika, waar overgewicht een nog veel groter probleem is dan hier, en waar burgemeester Bloomberg van New York met dit idee aan de slag ging. Hij wilde de consumptie van suikerhoudende dranken afremmen door cafés en restaurants te verbieden nog bekers te serveren van meer dan een halve liter. De vorm van 'irrationaliteit' waarop bij deze maatregel wordt ingespeeld, is 'extremeness aversion', dat wil zeggen, een afkeer van uitersten in het spectrum van opties. Wetenschappelijk onderzoek leert ons dat wanneer je mensen de keuze geeft uit een kleine beker frisdrank, een middelgrote beker, en een grote beker, de meeste zullen kiezen voor de middelgrote beker. Dit niet zozeer omdat die het beste aansluit bij een vooraf geformuleerde wens over hoeveel frisdrank zij willen drinken, maar vanwege de afkeer van de 'extreme' keuze en de impliciete boodschap dat de middelgrote beker de 'normale' keuze is. De afgelopen decennia zijn de maten van bekers echter zozeer gegroeid dat Amerikanen inmiddels de keuze hebben tussen groot, heel groot en gigantisch. Doordat de 'normale' keuzes dus steeds groter werden, zijn Amerikanen steeds meer frisdrank gaan drinken. Bloomberg verwachtte – daarbij gesteund door de wetenschap – dat als de maten van de bekers weer kleiner zouden worden, ook de consumptie van frisdrank zou afnemen. Let wel, de consument werd niets verboden. Hij mag zoveel drinken als hij wil. Cafés en restaurants mogen weliswaar niet langer gigantische bekers verkopen, maar wie veel cola wilde, kon gewoon twee of meer bekers kopen. Kortom, effectieve sturing zonder aantasting van de keuzevrijheid.

Beide maatregelen werken besparend, en zijn goed voor een betere gezondheid, terwijl de mens nog altijd de vrijheid heeft om meer te nemen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat mensen kwantitatief minder hoeveelheid frisdrank consumeren of kleinere porties eten indien de standaardsize iets kleiner is.

3.1.3. Priming

Wat we zien, beïnvloedt onbewust ons gedrag: dat fenomeen heet 'priming'. Het is een vorm van automatisch denken waarover we het in de inleiding hadden, waarbij ons gedrag door onbewuste hints wordt beïnvloed. Priming is een basisinstrument van de marketeers van deze wereld en dat is vaak niet in het voordeel van onze gezondheid.

Het goede is dat we ook kunnen verleiden of 'primen' in ons voordeel. Het aanwenden van onbewuste suggesties is een goede 'nudge'. Nudging via priming is een jonge

²² Thaler en Sunstein, 2009.

²³ Tiemeijer, 2011.

wetenschap en tal van experimenten zijn reeds lopende in het buitenland. Zo lijkt het communiceren over sociale normen ook effect te hebben en laten onderzoeken zien dat communiceren over voorbeeldgedrag (de normen) het gedrag beïnvloedt.

Uit een Amerikaans onderzoek weten we dat het aantal mensen met suikerziekte afneemt in de wijk waar het bestuur plantsoentjes en fitnesstoestellen heeft laten aanleggen. Ook het experiment in Amsterdam 'Gezond Ingerichte Stad' toont aan dat zien sporten ook doet aanzetten tot sporten. In navolging van Amsterdam kan de Vlaamse Regering hierop inzetten door lokale gemeenten hiervan op de hoogte te brengen: sensibiliseren doch niet opleggen. Zowel Open Vld Lebbeke als Open Vld Mechelen zetten hiervoor reeds de eerste stappen op lokaal vlak. Op vlak van scholenbouw en het masterplan van minister van Onderwijs Hilde Crevits kan de Vlaamse Regering lichaamsactiviteit stimuleren door scholen aan te moedigen om open trappen te maken en bijvoorbeeld pijlen met het calorieverbruik aan te brengen op de muur. Onderzoek leert ons dat dergelijke prikkels of eenvoudige nudges mensen stimuleren om de trap te nemen.

Nudging kan ook nuttig zijn om onze voedingsgewoontes te verbeteren. Uit recent onderzoek in zes EU-landen bleek dat maar 17% van het winkelend publiek zoekt naar voedingsinformatie en dat vandaag consumenten voedingswaardetabellen veelal onvoldoende begrijpen.²⁴

Daarvoor zijn allerlei redenen aangehaald in de verschillende onderzoeken. Priming kan de burger hierbij bijstaan. In het buitenland wordt reeds gedurende enige tijd geëxperimenteerd met het ontwikkelen van logo's en voedingswaarde-informatie-systemen. Een uitstekend voorbeeld is het stoplicht van de Britse Food Standards Agency, waarbij de achtergrondkleur van iedere voedingsfactor in combinatie met de termen 'high', 'med', 'low' aangeeft of de waarde gunstig (groen), neutraal (oranje), of ongunstig (rood) is.²⁵ In samenspraak met de overheid gebruikt de Britse supermarktketen Sainsbury's reeds met succes het label 'Be Good To Yourself logo/Wheel of Health' en stoplichtcode.²⁶ Het is van groot belang dat de criteria voor de toekenning van de logo's consistent zijn met de voedingsvoorlichting door de overheid. De ontwikkeling van logo's en de stoplichtcode is interessant omdat consumenten hiermee in één beeld de boodschap krijgen dat het product in een gezond voedingspatroon past. De consument heeft nog steeds de vrije keuze maar wordt tijdens het winkelen geholpen om snel de keuze te maken voor relatief gezonde producten. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de mensen na verloop van tijd het logo of label blijken te herkennen en te weten dat deze logo's iets met de gezondheidkundige waarde van het product te maken hebben.²⁷

3.1.4. Groepsgedrag

We kennen dit allemaal. Zet voor je vrienden een kommetje met noten of chips op tafel. Hebben de vrienden noodzakelijk honger? Neen. Zullen ze de nootjes opeten? Ja, want mensen eten vaak zonder na te denken hoewel ze de keuze hadden om eraf te blijven. Zien eten (of roken of alcohol drinken) verhoogt de kans dat we dat gedrag overnemen.

Informatie in het treinstation waar vermeld staat dat groepsgenoten steeds vaker voor een gezond of duurzaam product kiezen kan een positieve beslissing tot gevolg hebben. Hierbij is gevarieerd met informatie over de meerderheid en de minderheid van de consumenten en is trendinformatie toegevoegd. Alle drie fasen van het onderzoek leveren consistent een positief beeld op. Het plaatsen van het promotiemateriaal, met daarop de boodschap dat mensen uit een vergelijkbare groep voor

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/europadiary/be_nl/health/labels_nl.htm.

²⁵ British Food Standards Agency, <http://www.food.gov.uk/>.

²⁶ J Sainsbury PLC, Corporate Responsibility Report 2005.

²⁷ K. Hagen, 'Traffic Light Labelling is the Best Way to Reach Consumers', DIW Weekly Report, 19.

duurzame of gezonde producten kiest, bevordert de keuze voor gezonde of duurzame producten. Deze nudge lijkt breed inzetbaar en werkt bij diverse duurzame en gezonde productgroepen. Diverse plaatsen waar voedsel wordt aangeboden komen in aanmerking voor deze nudge.

Figuur 3 – Gezond tussendoortje voor treinreizigers – Experiment van NS Stations



Nudges zijn vermoedelijk geen wondermiddel waarvoor sommigen het houden, maar het verdient zeker een aanbeveling voor de Vlaamse Regering om ermee te experimenteren. Tegen nudging zijn in principe geen normatieve bezwaren, mits het geen controversiële kwesties betreft, voldoende transparantie wordt betracht en de gebruikelijke rechtstatelijke aspecten worden meegenomen.

3.2. Overheid versus bedrijfsleven?

Mensen leven dus in een omgeving die allesbehalve neutraal is. Critici van overheidsbemoeienis wekken soms de indruk dat wanneer de overheid zich onthoudt van beïnvloeding, een neutrale situatie resteert waarin mensen hun autonome keuzes kunnen maken, maar dat is onjuist. Als de overheid zich afzijdig houdt, betekent dit hooguit een verschuiving in de plaats van beïnvloeding. Vele maatschappelijke partijen oefenen – al dan niet opzettelijk – invloed uit op het keuzegedrag van burgers, waaronder het bedrijfsleven.

Critici van beïnvloeding door de overheid hebben vaak minder problemen met inzet van dergelijke technieken door het bedrijfsleven. Eén van de argumenten hierbij is dat niemand verplicht is zich iets aan te trekken van de beïnvloeding van een bedrijf. Men kan altijd overstappen naar een concurrent. Daarentegen is het redelijkerwijs onmogelijk om over te stappen naar een andere overheid die meer vrijheid biedt. Dit argument ziet er op het eerste gezicht geldig uit. Toch is het de vraag of de beïnvloeding door bedrijven werkelijk zo makkelijk valt te negeren. Zij is alomtegenwoordig, soms zeer geavanceerd en zonder uitzondering op hetzelfde gericht. Alle financiële instellingen willen producten verkopen waaraan ze verdienen en alle

fastfoodrestaurants willen hamburgers en frisdrank verkopen. Dat laatste resulteert in wat wel eens 'obesogene omgeving' wordt genoemd, een omgeving die aanzet tot calorierijke consumptie. Studies uit het Verenigd Koninkrijk beschrijven hoe in Engeland 'debtogenic urban landscapes' ontstaan, vaak in achterstandsbuurtten. Daar is de hoofdstraat niet zelden veranderd in een aaneenrijging van goktenten, pinautomaten en fastfoodrestaurants. Gokken en ongezond eten gaan in die wijken hand in hand, en aan zulke omgeving kan men zich niet zomaar onttrekken.

Dit roept de vraag op of de overheid in dergelijke gevallen niet meer tegengewicht moet bieden aan de beïnvloeding door het bedrijfsleven. Anders gezegd, mag de overheid 'evil nudges' bestrijden met meer goedaardige 'counternudges' (waarvan het effect op evidencebased wijze bewezen kan worden)? Dit is reeds geaccepteerd bij bepaalde vormen van beïnvloeding, bijvoorbeeld met voorlichtingscampagnes en waarschuwingen. Waarom zou de overheid nu dan ook geen gebruik kunnen maken van de nieuwe technieken die centraal staan in deze conceptnota?

Bedrijven kunnen echter ook winst boeken indien ze inspelen op bepaalde nudgestrategieën. Neem nu de aanpassing van de 'standaardmaten' van bijvoorbeeld frisdrankbekers en borden in bedrijfsrestaurants. Dit betekent gegarandeerd een win-winsituatie voor zowel werkgever als werknemer. Uit een aantal experimenten, onder andere in het bedrijfsrestaurant van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT), blijkt dat bedrijven hiermee veel kunnen besparen. Als de pot frietjes schaft, staan de medewerkers in lange rijen aan te schuiven. Een normale portie is goed voor 400 gram. Als een portie wordt geserveerd in een puntzak wordt dat 250 gram, terwijl niemand het gevoel heeft minder frieten te eten of te krijgen. Gezondheidseconoom Lieven Annemans rekende uit wat dat alles kan betekenen voor de gezondheid van de VRT-medewerker. Volgens De Standaard zou een bedrijf zoals de VRT bovendien maar liefst 2 miljoen euro kunnen terugverdienen door de levensstijl van zijn werknemers te verbeteren. De Vlaamse Regering kan hierop inspelen. Zo kan men via infosessies proberen om organisaties zoals het Vlaams netwerk van ondernemingen (Voka) mee te krijgen in het verhaal. Zij kunnen op hun beurt sessies organiseren om bedrijfsleiders onder andere de financiële voordelen te tonen en de bedrijfsleiders aan te moedigen op de kar te springen.

Figuur 4 – Het belang van goede standaardopties



Naast winst via besparingen biedt nudging ook kansen voor maatschappelijke organisaties en voor bedrijven die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Zo wezen onderzoekers Stinesen en Renes op het voorbeeld hoe scholen gezond gedrag van hun leerlingen kunnen stimuleren.²⁸ Zij doen dit met behulp van een gezonde schoolkantine waarin gezonde producten qua aantal en plaats prominenter worden aangeboden dan ongezonde producten (cfr. Keuzearchitectuur 3.1.1). Ook bedrijven kunnen strategieën voor dergelijke doelen inzetten. Een voorbeeld daarvan zijn supermarkten die zich als dé aanbieder van groenten en fruit trachten te profileren door hier reclame voor te maken en fruit in de plaats van snoep bij de kassa's aanbieden. We kunnen hier ook verwijzen naar de introductie van het stoplicht en de Britse Food Standards Agency bij onder andere de supermarktketen Sainsbury's, wat hierboven reeds werd besproken.

Een ander voorbeeld komt van nudge.nl, een platform waar duurzame initiatieven worden ontwikkeld met hulp van vrienden, vrijwilligers, en bedrijven gelieerd aan nudge.nl.²⁹ Nudge.nl zorgt ervoor dat vriendendiensten gekoppeld worden aan projecten uit de 'Nudge community'. De website brengt zo vraag en aanbod bij elkaar en test de duurzame initiatieven vervolgens uit: veranderen van onderaf.

Figuur 5 – Volkswagen en nudging, een geslaagd experiment



Ook de Zweedse tak van Volkswagen is een originele internetcampagne begonnen: 'The Fun Theory'.³⁰ De theorie is vrij simpel: maak goed gedrag leuker. Dus als je mensen wil stimuleren om bijvoorbeeld meer te bewegen en vaker de trap te nemen, dan maak je er een piano van. In een metrostation in Stockholm sloeg het experiment alvast aan.³¹ Uit het resultaat bleek dat 66% meer mensen de trap namen gedurende het experiment. Volkswagen maakte op diezelfde manier ook afval weggooien (de oneindige afvalbak) leuker. Bezoekers kunnen nog altijd suggesties insturen, crowdsourcen heet dit fenomeen. Ondertussen is de trappenaflevering 2,2 miljoen keer bekeken op youtube. Uiteraard is na 100 keer de piano-trap oplopen de nieuwigheid eraf, maar het kan geen kwaad om 'The Fun Theory'

²⁸ B. Stinesen en R.J. Renes, 'Overheidsbeleid gericht op gedragsverandering: meer dan een mooi streven?', Den Haag, maart 2014.

²⁹ www.nudge.nl.

³⁰ <http://thefuntheory.com/>.

³¹ <http://www.thefuntheory.com/piano-staircase>.

in gedachte te houden. Bedrijven kunnen zich zo ook op een positieve manier in de kijker werken.

3.3. Bundeling van kennis en expertise

Er is al veel psychologische kennis aanwezig bij verschillende organisaties van de overheid. Zo is er veel kennis van psychologie en communicatie bij de SERV. Daarnaast zijn er al verschillende afwegingskaders in omloop die beleidsmakers kunnen helpen bij het formuleren van hun beleid. Verder is er veel kennis bij onderzoeksinstellingen, waar momenteel ook de betekenis van nieuwe inzichten uit de psychologie en de gedragseconomie worden verkend en de rol van psychologische determinanten in onderzoek wordt bepaald. Het valt echter op dat de bij overheidsinstellingen aanwezige kennis momenteel versnipperd is, en dat de verschillende organisaties niet altijd op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en dat hun werk ook niet altijd even zichtbaar is voor de buitenwereld.

Hoewel er al wat (theoretische) kennis aanwezig is, is er nog relatief weinig zicht op de daadwerkelijke effecten van nudging, bijvoorbeeld ten aanzien van verschillende doelgroepen. Deels komt dit omdat de overheid vooralsnog weinig heeft geëxperimenteerd met nudging. Verder wordt psychologische kennis vaak pas op het einde van het beleidsproces erbij gehaald, wanneer traditionele instrumenten niet het gewenste effect blijken te hebben. In het algemeen kunnen we dus stellen dat psychologische kennis nu nog te vaak ad hoc is georganiseerd bij de overheid. De overheid kan deze kennis structureler organiseren door haar beter institutioneel in te bedden. Door meer kennis te delen, kunnen verschillende overheidsorganisaties van elkaar leren, ervaringen uitwisselen en evalueren, waardoor kennis integraal wordt opgebouwd. Ook kunnen beleidsmakers meer gebruik maken van de afwegingskaders die momenteel al aanwezig zijn. Verder verdient het aanbeveling psychologische kennis op meerdere momenten in de beleidscyclus in te zetten. Daarnaast kan de overheid in samenwerking met maatschappelijke partners kennis ontwikkelen en initiatieven starten en hen beter bij de ontwikkeling en toepassing van psychologische kennis betrekken zoals aangegeven in 3.2. Dit stelt burgers en maatschappelijke organisaties in staat mee te denken met het beleid en het kritisch te volgen. De overheid kan met deze kennis bovendien maatschappelijke initiatieven faciliteren.

In de perceptie van het huidige klimaat van bezuinigingen kan een overheid weigerachtig staan ten opzichte van een nieuwe institutionele inbedding van psychologische kennis. Terwijl de conceptnota een constructieve politieke discussie wil aanzwengelen over de doelen en middelen van nudgingstrategieën, wijzen we hier toch ook graag op de vele mogelijkheden die we hiermee kunnen beogen. Een eerste vertrekpunt zou kunnen zijn om een kristallisatiepunt of werkgroep te organiseren waar kennis en informatie over gedragsbeïnvloeding samen kunnen komen. Ook het maatschappelijk middenveld kan overigens dergelijke kennisdeling faciliteren. De Vlaamse Regering kan hierin samenwerken met hogescholen en universitaire ziekenhuizen. We schetsen hier kort drie mogelijkheden voor zo'n kristallisatiepunt. Een eerste mogelijkheid is om net als in Groot-Brittannië een interdepartementaal Behavioural Insights Team op te richten. Een logische plaats daarvoor is de Communicatiedienst van de Vlaamse overheid. Zij hebben ook de juiste ervaring met het faciliteren van ministeries en interdepartementaal overleg. Een tweede mogelijkheid is om een BIT te organiseren binnen het Vlaams departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Een derde mogelijkheid is om platforms op te richten die psychologische kennis en inzichten over het welzijnsbeleid verzamelen en delen met maatschappelijke partijen. Een kristallisatiepunt, in welke van de drie vormen dan ook, kan vervolgens de hand reiken naar de publieke en private sector (naar het voorbeeld van BIT) om succesvolle projecten uit te werken, te evalueren en, indien succesvol, verder te zetten.

3.4. Een decretaal kader

De introductie van gedragswetenschappen in het beleid van de Vlaamse overheid op vlak van welzijn en gezondheid moet deskundig en weloverwogen gebeuren.

Eerst en vooral denken we dat er een decretale basis moet worden gegeven aan het beslissingskader om nudging in te zetten. Dat beslissingskader moet de randvoorwaarden bepalen waaraan moet voldaan worden wanneer de overheid beslist via nudging haar burgers aan te zetten tot een bepaald gedrag. In de inleiding gaven we reeds een aantal elementen mee die zeker deel moeten uitmaken van dat beslissingskader. In essentie komt het er op neer dat het decretaal verankerde beslissingskader burgers voldoende zekerheid moet geven dat de overheid op een correcte wijze omgaat met nudging en dus met het beïnvloeden van keuzes van burgers. Het vastleggen van zo'n decretaal kader biedt de gelegenheid voor politiek en burgers om hierover samen breed maatschappelijk te discussiëren.

Ten tweede denken we dat het decreet ook moet voorzien in een raad voor nudging in de welzijns- en gezondheidszorg. De naar voor geschoven optie moet immers een wetenschappelijk gevalideerde oplossing zijn. Dat veronderstelt dat wetenschappers moeten kunnen participeren aan de beslissing. Er is ook nood aan de inbreng van gedragswetenschappers die de Vlaamse overheid kunnen adviseren hoe een gewenst gedrag via nudging kan gestimuleerd worden. De raad zal in overleg met de overheid ook thema's selecteren waar de inzet van nudging een meerwaarde kan opleveren voor de gezondheid en het welzijn van de Vlamingen. De raad zal ook telkens elke beslissing tot het inzetten van nudging moeten aftoetsten aan het beslissingskader zoals opgenomen in het decreet om zo elke beslissing omtrent nudging te kunnen verantwoorden ten aanzien van de bevolking.

4. Besluit

De relevantie en mogelijkheden van nieuwe gedragswetenschappelijke kennis voor de beleidsvorming binnen Vlaanderen zijn in principe dus groot. Ten eerste leveren de gedragswetenschappen een bepaalde substantiële kennis die kan bijdragen tot beter beleid. In de gedragswetenschap is al lange tijd bekend dat veel mensen niet altijd weloverwogen en goed geïnformeerd kiezen, vaak een voorkeur hebben voor de status quo, niet alleen worden gedreven door financieel eigenbelang, geregeld de neiging hebben geringe voordelen op korte termijn zwaarder te laten wegen dan grote winsten op lange termijn, gevoelig zijn voor wat anderen doen, zonder het zich te realiseren worden beïnvloed door factoren in de omgeving enzovoort. Deze kennis is zowel van belang voor de beleidsanalyses als voor de keuze van concrete beleidsinstrumenten. Indien de overheid de moeite neemt om zich erin te verdiepen, verkleint ze de kans op mislukkingen, en vergroot ze de kans op nieuwe effectieve beleidsoplossingen. De gedragswetenschappen kunnen dus een belangrijke bijdrage leveren aan preciezere en meer onderbouwde analyses, en kunnen helpen om het bestaande beleid en de instrumenteninzet te verbeteren. Dit opent potentiële mogelijkheden voor geheel nieuwe vormen van sturing, en impliceert een meer indicatieve wijze van beleidsvorming.

De belangrijkste boodschap van deze conceptnota is dat beleidsmakers moeten kijken naar deze nieuwe ontwikkelingen. Structurele aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten kan resulteren in een completere probleemanalyse, tot meer geldige beleidstheorieën, verbetering van bestaand beleid, en impliceert een meer inductieve wijze van beleid maken, waarin wordt geleerd van exploratie en experiment.

Dit alles heeft consequenties voor de inrichting van de overheid. Er lijkt een discrepantie te ontstaan tussen enerzijds de kennis en disciplines die traditioneel sterk zijn

vertegenwoordigd binnen de overheid en anderzijds de beleidsopgaven waarvoor de overheid zich steeds vaker ziet gesteld. De laatste jaren werd veel geïnvesteerd in het vergroten van keuzevrijheid, maar tegelijk wordt de samenleving steeds nadrukkelijker geconfronteerd met de ongewenste gevolgen van bepaalde keuzes en gedrag, zoals hoge zorgkosten. Het is niet realistisch te verwachten dat 'de voortschrijdende techniek' al deze problemen alleen gaat oplossen. Daarvoor is ook een gedragsverandering nodig. Mensen krijgen dus meer verantwoordelijkheid maar tegelijk neemt het belang van verantwoord kiezen toe, zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel.

Nudges kennen echter ook gevaren waar politici en beleidsmakers rekening mee moeten houden. Een voorbeeld hiervan is het gevaar van manipulatie. Daarom is het cruciaal dat nudges burgers aan het denken zetten en dat beleidsmakers transparant zijn over de inzet van nudges. De nudgingstrategie is dus niet per definitie goed of slecht. Belangrijk is dat beleidsmakers een beslissingskader ontwikkelen waarin de werking en waarden die we met nudging beogen, expliciteren. Het departement Welzijn vormt het domein bij uitstek om met nudging aan de slag te gaan. De nudge kan altijd wetenschappelijk onderbouwd worden en kleinschalige experimenten die gecoördineerd worden door een eventuele nudge-unit zijn wenselijk. Deze kunnen de impact van beleidsmaatregelen vooraf meten en achteraf analyseren en evalueren.

Momenteel sijpelen inzichten uit de gedragswetenschappen slechts moeizaam door naar de beleidsdomeinen. Deze conceptnota is een pleidooi om nu volgende stappen te zetten. We dienen in te zetten op een institutionele verankering van het gedragswetenschappelijk perspectief, zodat overheid en samenleving structureel in staat worden gesteld de winst te realiseren die aan de horizon reeds zichtbaar is.

5. Bibliografie

Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*, New York: Harper.

Cabinet Office Behavioural Insights Team (2010). *Applying behavioural insight to health*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office Behavioural Insights Team (2010). *MindSpace – Influencing People through Public Policy*. London: Cabinet Office.

Colofon, 'Helpt Nudgen bij een gezonde en duurzame keuze?', Schuttelaar & Partners: Den Haag.

P. Dolan, M. Hallsworth, D. Halpern, D. King, R. Metcalf en I. Vlaev (2012). Influencing behavior. The mindspace way. *Journal of Economic Psychology*, vol. 33, pp. 264-277.

Downs, J.S., G. Loewenstein en J. Wisdom (2009). Strategies for promoting healthier food choices. *The American Economic Review*, vol. 99 (2), pp. 159-164.

Hagen, K. (2010). 'Traffic Light Labelling is the Best Way to Reach Consumers', DIW Weekly Report, 19.

Quigley M. (2013). Nudging for health: on public policy and designing choice architecture. *Medical Law Review*, 21, pp. 588-621.

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

Stinesen, B.B., R.J. Renes, J. Meinetten en H. de Bruin (2013). Interactieve media voor gedragsverandering. Een hedendaags perspectief op gezondheidscommunicatie. *Tijdschrift Voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 91 (1), pp. 18-21.

Sunstein, C.R. (2013). *Simpler: The Future of Government*. New York: Simon & Schuster.

Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.

Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas en H.M. Prast (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.

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

Freya SAEYS