



Vlaams
Parlement

ingediend op **852** (2015-2016) – Nr. 1
6 juli 2016 (2015-2016)

Voorstel van resolutie

van Freya Saeys, Danielle Godderis-T'Jonck, Cindy Franssen, Lies Jans,
Peter Van Rompuy en Caroline Croo

betreffende toepassing van gedragsinzichten
bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van
Vlaams beleid

TOELICHTING

Voorwoord

De laatste jaren worden gedragswetenschappen meer en meer erkend als een valabel instrument binnen de politieke besluitvorming van grote internationale organisaties zoals de Europese Commissie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Wereldbank¹. Het begrip nudging geniet in bredere kring de meeste bekendheid. Een 'nudge' is echter niet zo eenvoudig te vertalen; 'gedragssturing via een niet-dwingende prikkel' is misschien nog de beste omschrijving. De cover van het standaardwerk over het onderwerp, 'Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness' van Richard Thaler en Cass Sunstein, vat het nog het beste samen: de moederolifant die met de slurf op een zachte manier haar babyolifant in de juiste richting duwt². Sinds de publicatie van het boek zijn sommige overheden, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, bezig om op een niet-dwingende wijze het gedrag van haar burgers te sturen.

Politieke besluitvorming en beleidsmakers gaan er vaak van uit dat mensen bewust-rationele en financieel-calculerende wezens zijn. Disciplines als sociale psychologie, neuropsychologie en sociologie tonen echter op overtuigende wijze aan dat het keuzegedrag van mensen vaak niet rationeel is, maar beperkt rationeel en vooral onbewust en routinematig. Keuzes worden sterk gedreven door emoties, intuïtie, de sociale en fysieke context enzovoort. Voor gedragseconomen is de mens geen stilistische versie van de rationele, perfect geïnformeerde burger. Ze vertrekken echter vanuit de premisse dat de mens niet altijd de juiste keuzes maakt in het eigen belang. De gedragseconomie besteedt daarom veel aandacht aan de afwijkingen van het model van de homo economicus. In zijn boek *Predictably Irrational* stelde Dan Ariely reeds dat mensen 'voorspelbaar irrationeel' zijn³. Als het gedrag van mensen systematisch afwijkt van de rationele keuze, dan kunnen we spreken van een 'gedragsinzicht'.

Dat mensen in werkelijkheid lang niet altijd rationeel kiezen is dus geen nieuw inzicht. Wel nieuw is dat de discrepantie tussen beeld en werkelijkheid zoveel groter blijkt dan gedacht⁴. Er gaapt vervolgens een grote kloof tussen de intussen beschikbare kennis over menselijk gedrag en de mate waarin die kennis wordt gebruikt bij het ontwerpen van beleid⁵. Veel van het beleid gericht op gedragsverandering gaat vandaag uit van burgers die hun keuzes weloverwogen maken. Zo is het gebruik van het financiële instrumentarium, zoals bijvoorbeeld subsidies, gestoeld op de aanname dat economische overwegingen bepalend zijn voor burgers om gedrag wel of niet te stellen. Bij regelgeving gaat men er van uit dat de zuiver verstandelijke burger sancties zal willen voorkomen. Communicatieve interventies nemen als uitgangspunt dat burgers met de juiste informatie kunnen worden overtuigd wat goed voor hen is. Een betere kennis van wat het werkelijke gedrag bepaalt (hoe mensen keuzes maken) kan nochtans in sterke mate bijdragen aan een effectief beleid in tal van domeinen. De meer traditionele beleidsinstrumenten kunnen zo worden verbeterd of aangevuld. Precies dit was de verdienste van Thaler en Sunstein. Beide auteurs vertaalden de nieuwe inzichten naar praktische interventies voor het beleid en toonden aan dat het beleid door een verstandige

¹ The World Bank, (2015), *World Development Report 2015: Mind, society and behavior*.

² Thaler R., Sunstein C. (2008), *Nudge*, Yale University Press.

³ Ariely D., (2008), *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape our Decisions*, Harper Perennial, p. 380.

⁴ WWR (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 110.

⁵ Van Humbeeck P., Benyaich B., *Effectiever beleid door gedragseconomie*, Sampol, november 2015, pp. 1-17.

'keuzearchitectuur' mensen succesvol kan nudgen, of richting geven, naar de voor hen best mogelijke keuzes⁶. Sindsdien kruipt de gedragseconomie langzaam uit de schaduw van de grote 'broers' macro- en micro-economie.

Twee mentale systemen

Een belangrijk vertrekpunt dat we ontleen aan de psycholoog Daniel Kahneman – die in 2002 de Nobelprijs voor de Economie won – is de vaststelling dat er in onze hersenen twee mentale systemen bestaan⁷. Het eerste systeem is impulsief (systeem 1: 'thinking fast'). Het werkt snel, automatisch, emotioneel, intuïtief, op basis van gewoontes. Het zwaartepunt ligt op het nu en reageert zo op basis van snelle vergelijkingen en vergelijkbaarheid. Dat gaat automatisch en kost ons weinig energie. Een voorbeeld van een onbewuste handeling waar niet meer over hoeft te worden nagedacht is schakelen tijdens het rijden. Hoewel systeem 1 problemen heeft met complexiteit voldoet het voor de meeste situaties, vooral bij routinematige en gemakkelijke beslissingen. Het tweede systeem (systeem 2: 'thinking slow') is beredeneerd, bewust, calculerend, analytisch. Het is in staat om situaties systematisch te beredeneren waardoor weldoordachte en ingewikkelde beslissingen tot stand komen. Denkprocessen volgens systeem 2 vereisen gerichte aandacht en zijn nauwkeuriger, maar verlopen langzamer en vergen bijgevolg meer energie. Hetzelfde voorbeeld: wanneer iemand nog moet leren autorijden, is er sprake van een reeks bewuste, intentionele handelingen waarover nog wel moet worden nagedacht. Dan betreft het schakelen een handeling die via het bewuste systeem wordt uitgevoerd. Dat is vermoeiend en die situatie lijkt complex tot, na wat oefening, iedereen het automatisch doet in vol verkeer of met de radio aan.

Beide systemen hebben voor- en nadelen, ze hebben in verschillende situaties hun nut. Een belangrijke vaststelling is dat systeem 1 meestal de bovenhand heeft. Mensen staan slechts bij sommige (aspecten van) keuzes echt stil. Zij gaan eerder automatisch (systeem 1) af op hun gevoel of simpele vuistregels zoals 'kies de middelste opties' of 'kies het bekendste merk'. Systeem 2 is vermoeiend, traag en energieverblindend en daarom zijn mensen geneigd dit systeem te vermijden, tenzij het noodzakelijk is of echt uitgelokt wordt door de situatie. Systeem 1 is snel en gemakkelijk, maar soms bedrieglijk. Systeem 2 maakt ons echter blind voor zaken die ons gedrag in werkelijkheid bepaalt. Het is bijvoorbeeld bewezen dat mensen een risicovolle investering eerder nemen op een zonnige dag dan op een regendag, in peilingen eerder kiezen voor de optie die eerst staat als er twee opties worden aangeboden, eerder geneigd zijn om in te gaan op een aanbod met 90 percent kans op winst dan een aanbod met 10 percent kans op verlies enzovoort. Hoewel mensen steeds 'een reden' voor die keuzes zullen kunnen noemen, is die bewust geformuleerde reden vaak niet de echte reden voor hun keuzes.

Beleidsrelevantie

Gezien individuen zich in de keuzes die ze dagdagelijks maken meestal niet van nature richten op het collectief en op de lange termijn – denken we maar aan welvaart, gezondheid, mobiliteit, energie en duurzaamheid – blijven deze problemen bestaan. Om de kans te vergroten dat burgers een bepaald, gewenst, gedrag stellen (keuzeoptimalisatie) kan daarom een belangrijke rol worden weggelegd voor de overheid als 'keuzearchitect'. Via regelgeving en sensibilisering speelt de overheid die rol nu al ten dele. Aangepaste keuzearchitectuur moet mensen toelaten om ofwel beredeneerd te beslissen ofwel automatisch de keuzes te maken die hen het best dienen.

⁶ Voor een overzicht van 31 werkbare nudges zie: Sunstein, C., (2016), *Annual Review of Psychology*.

⁷ Kahneman D., (2011), *Thinking, Fast and Slow*, Penguin, New York and London.

Concreet zijn hiervoor twee strategieën. Een eerste is om in te spelen op het onbewuste, impulsieve, intuïtieve gewoontegedrag (systeem 1). Kleine veranderingen in de wijze waarop een keuze wordt gepresenteerd kunnen immers een groot verschil maken. Voorbeelden hiervan zijn 'framing' (bijvoorbeeld gevolgen voorstellen als winst of verlies) of aan het gebruik van 'defaults', zoals organen na het overlijden afstaan als standaardoptie (België) of net niet (Nederland). Een belangrijk begrip in dit verband zijn 'nudges' of 'gedragssturing via niet-dwingende prikkels'.

Deze term kunnen we het best definiëren als volgt: het gebruikmaken van ingrepen in de gedragsomstandigheden, zowel omgevingsgericht (fysiek) als communicatief (motivatie: beredeneerd/automatisch), om de kans te vergroten dat mensen een bepaalde, algemeen beredeneerde, gedragsoptie stellen waarbij men gebruikmaakt van inzichten en onderzoek uit verschillende academische domeinen, zoals cognitieve en sociale psychologie, marketing en consumentengedrag, persuasieve communicatie en marketingcommunicatie.

Het gaat daarbij om doelbewuste wijzigingen in de context waarin mensen keuzes maken, zonder daarbij opties te verbieden of op een significante manier de economische prikkels te vergroten of verkleinen. Mensen moeten nudges gemakkelijk en goedkoop kunnen ontwijken: fruit op ooghoogte leggen geldt als een nudge, maar junkfood verbieden niet, omdat dit de keuzevrijheid beperkt. De gedachte hierachter is dat nudges in het belang van burgers zelf zijn en dat zij zich aan nudges kunnen onttrekken als dit niet het geval is.

Een tweede strategie is om – vooral voor belangrijke beslissingen – het onbewuste, impulsieve, intuïtieve gewoontegedrag te doorbreken. Hierbij wordt bewust nadenken en rationeel handelen gestimuleerd. Eenvoudig uitgedrukt: we proberen systeem 2 te activeren, eventueel via ingrepen op systeem 1. Labels bijvoorbeeld hebben vaak dat doel en kunnen via gedragswetenschappelijke inzichten verder worden geoptimaliseerd. Ook ingrepen zoals personalisatie van de boodschap dragen bij tot een meer doordachte verwerking van die boodschap. Ook een goede planning van het communicatiekanaal en communicatiemoment optimaliseren de kans op een meer bewuste verwerking.

Gedragsinzichten bij politieke besluitvorming

Overheden in diverse landen zijn met gedragswetenschappelijke inzichten reeds aan het experimenteren. De gekendste voorbeelden zijn de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk werd in 2010 zelfs een team van gedragswetenschappers opgericht – het BIT of Behavioural Insights Team – met als doel mensen te helpen betere keuzes voor zichzelf te maken én te bevorderen dat overheidsbeleid en de evaluatie daarvan vaker gebaseerd zijn op gedragswetenschappelijke inzichten. Oorspronkelijk was voorzien dat de unit slechts een aantal jaar zou bestaan, lang genoeg om zichzelf terug te betalen, maar al snel werd het een enorm succes. Het team heeft zichzelf in veelvoud terugbetaald in interventies en beleidsinzichten, bijvoorbeeld rond pensioenen en inzake het naleven van belastingwetgeving. Vandaag adviseert de zogenaamde 'nudge unit' onder andere de Wereldbank en andere internationale instellingen.

In de Verenigde Staten was de nudge-autoriteit Cass Sunstein de drijvende kracht achter de structurele toepassing van gedragswetenschappen in de beleidsontwikkeling. In 2014 werd er een 'Social and Behavioural Sciences Team' (SBST) opgericht. Het bestaat uit gedragsexperten uit diverse overheidsdepartementen. Ze moeten zorgen voor capaciteitsopbouw en doen de vertaling van wetenschappelijke

bevindingen naar beleidstoepassingen⁸. In september 2015 vaardigde president Obama een 'Behavioural Science Insights Policy Directive' uit om departementen aan te moedigen gedragswetenschappelijke inzichten toe te passen bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, die te testen en te evalueren, gedragsexperts aan te werven en de samenwerking met gedragswetenschappers te versterken⁹. Ook in bijvoorbeeld Denemarken en Nederland werd al een hele weg afgelegd.

Het recente BIAP 2016-rapport van het Joint Research Centre van de Europese Commissie reikt ons een overzicht aan over 32 Europese landen die met gedragswetenschappelijke inzichten concreet aan de slag zijn gegaan, soms met spectaculaire resultaten als gevolg¹⁰. Het rapport merkt naast het groeiende belang aan gedragsinzichten binnen politieke besluitvorming ook dat de band tussen de academische wereld en de overheid sterker wordt en een groot potentieel biedt aan beide. Een systematische en meer structurele toepassing van de inzichten uit de gedragswetenschappen is ook een belangrijke stimulans voor de opbouw van empirisch onderbouwd beleid, ook wel 'evidencebased policy' genaamd¹¹.

Terwijl nudging zijn opmars aan het maken is vanuit de Angelsaksische wereld naar de rest van Europa en internationale instellingen, blijft Vlaanderen, en België bij uitbreiding, vooralsnog achter. Niet alleen de politiek blijft achter, ook aan de Belgische universiteiten staan gedragsinzichten nog altijd in hun kinderschoenen. Weinig academici laten zich momenteel op die term aanspreken. Dit heeft deels te maken met de structuur van onze universiteiten. Zo zijn academische carrières in België meer gebaseerd op projecten en minder op leerstoelen, waardoor nudging als koepelterm daarbuiten valt.

In eigen land is men soms bewust – vaak onbewust – reeds aan de slag gegaan met gedragsinzichten. Zo voerde België enkele decennia geleden een nudge in zijn wetgeving rond orgaandonatie. Sommige landen hebben een opt-inbeleid, waarbij je geen orgaandonor bent tenzij je aangeeft dat je wel donor wil zijn. Andere landen hebben een opt-outbeleid waarbij iedereen standaard orgaandonor is tenzij je aangeeft dat je geen donor wil zijn. De wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen voerde het opt-outsysteem in. Het verschil in percentage donoren is enorm. In landen waar de opt-in geldt is slechts 5 of 6 percent van de bevolking donor, terwijl in België, waar de opt-out geldt is 95 percent van de bevolking donor. Dat maakt dat ons land een voorbeeldrol heeft gespeeld op het vlak van het afstaan van organen.

Bij de federale overheid is vooral de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën actief met het toepassen of testen van gedragswetenschappelijke inzichten. Zo loopt er een 'nudge'-proefproject, onder leiding van Jan-Emmanuel De Neve, gedragseconoom aan de University of Oxford, om met aangepaste aanmaningsbrieven belastingplichtigen aan te zetten snel en correct hun belastingen te betalen. Er is nog veel marge, gezien veel mensen hun aangifte nog doen op papier en er zo'n 800.000 te late betalende zijn. De aanmaningsbrieven die tot vorig jaar naar mensen werden uitgestuurd, waren erg verwarrend. Via een aantal varianten van nudges bestaat de hoop dat de extra inkomsten voor de staat binnenkort significant zullen zijn.

⁸ US Social and Behavioural Sciences Team (2015), *Annual Report*, Executive Office of the President, National Sciences and Technology Council, p. 46.

⁹ Obama B., (2015), *Executive Order Using Behavioural Science Insights to Better Serve the American People*, The White House, Washington DC.

¹⁰ Lourenço, J.S., Ciriolo E., Almeida, S.R., en Troussard, X., *Behavioural Insights Applied to Policy European Report 2016*, Joint Research Centre, p. 53.

¹¹ Vermeersch W., Benyaich B., (2015), *Interview met Jan-Emmanuel De Neve: 'Creëer een federale en Vlaamse Nudge Unit'*, Sampol.

In december 2014 organiseerde de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) een infosessie over gedragswetenschappen voor administratie en politici¹². In de verscheidene beleidsnota's merken we momenteel reeds een groeiend bewustzijn, ook bij de Vlaamse overheid (Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, DAR – nu: Kanselarij en Bestuur) om met gedragsinzichten en de mogelijke beleidstoepassingen ervan aan de slag te gaan. De tijd is in Vlaanderen rijp voor de oprichting van een 'Vlaams Behavioural Insights Team'.

Private organisaties maken al lange tijd gebruik van nudgingstrategieën om hun omzet en winst te vergroten. In grootwarenhuizen vind je frequent gekochte producten achteraan in de winkel, wat de kans vergroot dat je onderweg meer producten in de winkelkar legt. Door het onbewuste ingrijpen in de keuzearchitectuur krijgen we als consument onbewust een aanzet om het grote pak te verkiezen boven het kleine. Ook banken en verzekeringsmaatschappijen passen het toe door nieuwe regels in te voeren via een opt-outsysteem. We stellen dus een asymmetrische situatie vast waarbij private instellingen, zoals hierboven aangehaald, wél nudging gebruiken. Dit terwijl de burger in de illusie leeft dat hij of zij op dat moment altijd vrij en autonoom kiest. Het beleidsmatig gebruik van gedragsinzichten kan het evenwicht herstellen.

Eigenlijk is het onmogelijk om keuzes volledig neutraal aan burgers voor te leggen. Hoe een marktpartij of overheid een keuze ook presenteert, altijd is er sprake van zekere beïnvloeding. Het duidelijkst is dit wanneer de overheid reeds een standaardoptie heeft bepaald, zoals hierboven besproken inzake orgaandonatie. Omdat afwijken van de standaardoptie tijd en moeite kost, is er sprake van sturing. Maar ook als men een standaardkeuze achterwege laat, is de keuze nog altijd niet neutraal.

Als elke presentatie van een keuze eigenlijk een vorm van gedragsbeïnvloeding is, dan resten ons twee opties:

- ofwel gaat een overheid alle ongewenste gedrag reguleren, wat onmogelijk is;
- ofwel beseft een overheid dat eigen keuzearchitectuur en communicatie ook gedragssturing impliceert en dus optimaliseert ze haar eigen sturing maar beter.

Met dit voorstel van resolutie kiezen we voor de laatste optie. Als onze Vlaamse overheid dan onvermijdelijk toch beleid stuurt, laat ons het dan goed doen zodat ze de doelstellingen die ze nastreeft effectiever realiseert. Hierbij dient de Vlaamse overheid ook aandacht te hebben voor kwetsbare groepen, en dient de gedragssturing ten minste evenveel effect of bereik te hebben bij die groepen.

Keuzevrijheid door transparantie

Een belangrijke vraag is of gedragswetenschappelijke interventies de keuzevrijheid van mensen beperken. Daarnaast is er de vraag in welke mate een overheid de keuze van mensen kan en mag beïnvloeden en hoever dat die keuzebeïnvloeding mag gaan. Voor het antwoord op beide vragen staat de premisse van keuzevrijheid centraal: mensen moeten de vrijheid hebben om te doen en laten wat ze willen. De rol van de overheid is gericht op keuzeoptimalisatie of het eigenbelang van de burger te maximaliseren. De overheid is in deze een keuzearchitect die de keuzes van de mensen tracht te beïnvloeden opdat ze keuzes maken die beter zijn vanuit het perspectief van de burger zelf – bijvoorbeeld een gezonder leven – en dus niet vanuit het perspectief van de overheid of andere instanties. Het zijn de keuzes die de burger graag wenst te maken, maar vaak niet maakt, omwille van blinde vlekken zoals default opties, een gebrek aan informatie, keuzestress, socio-economische determinanten enzovoort. Daarop gericht en correct inspelen, vergroot de vrijheid

¹² <http://www.serv.be/serv/event/servacademie-naar-effectiever-beleid-met-gedragseconomie>.

van het individu. Vanuit deze optiek wordt de vrijheid net gemaximaliseerd en niet beknot¹³.

Op de vraag hoe we nagaan in welke mate het gewenste gedrag of de vooropgestelde keuze effectief de beste is en het belang van mensen dient, kunnen we stellen dat de nieuwe inzichten in gedragswetenschappen niet de doelstellingen gaan bepalen, maar juist de middelen aanreikt om die doelstellingen beter te bereiken die de overheid met een breed draagvlak onder de bevolking zelf nastreeft. En precies dat komt ten goede aan het algemeen belang. Natuurlijk zijn deze en andere vragen met betrekking tot de 'neutraliteit' van de overheid als keuzearchitect legitiem. Maar dan moeten we wel – zoals hierboven reeds aangegeven – erkennen dat de keuzes die overheden voorstellen in principe nooit neutraal zijn¹⁴. Elke standaardkeuze of default is nu eenmaal een keuze. Een overheid kan nu eenmaal niet besluiten om gedrag niet bewust te sturen.

Een voorwaarde die ingebouwd dient te worden is dat overheden maximaal transparant moeten zijn over sturing via keuzearchitectuur. Een overheid moet kunnen zeggen waar en wanneer ze gedragsinzichten wil inzetten, wat ze met die sturing wil bereiken, waarom ze burgers via gedragsinzichten naar een bepaald gedrag of keuze leidt en na toepassing ervan wat het effect is geweest van de aanpassing. Dit open politiek debat over de doelen, middelen, waarden en werking die beleidsmakers met gedragswetenschappelijke interventies beogen, kan mede het draagvlak verhogen. Bij beleidsthema's die omstreden zijn en die raken aan grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de fysieke integriteit van mensen die terughoudendheid en verantwoording geboden.

Deze transparantie is belangrijk voor een aantal kritieken die men kan geven op beleid op basis van gedragsinzichten:

- een overheid gebruikt vandaag heel wat 'traditionele' instrumenten die eveneens als doel hebben het gedrag van mensen te sturen door te belonen of te ontmoedigen (verboden, geboden, sancties, boetes) of te stimuleren (fiscale stimuli). Het zijn allemaal maatregelen waarmee de overheid het gedrag van mensen hoopt te beïnvloeden teneinde het door haar beoogde beleid te kunnen realiseren. Gedragsinzichten zorgen voor bijkomende instrumenten om het vooropgestelde doel beter te behalen. Bovendien, zoals eerder aangehaald, doet elke overheid onvermijdelijk en onbewust vandaag al aan gedragssturing. De manier waarop zij haar diensten structureert, haar website ontwerpt, de subsidies, premie, en dergelijke concipieert, kenbaar maakt aan en toegankelijk maakt voor haar bevolking, beïnvloedt de keuze van de burger, het feit of hij de premie of subsidie of tegemoetkoming al dan niet aanvraagt. Door een gebrek aan inzicht bij de overheid in hoe gedragseconomische interventies werken, zal een goedbedoelde ingreep van de overheid zijn doelstelling misschien niet halen doordat er te weinig aandacht is voor de concrete keuzesituatie.

In zijn 'Second Report Behaviour Change' van de Science and Technology Committee van 11 juli 2011 wijst het House of Lords op het belang van het inzetten van gedragsinzichten naast en samen met de klassieke reguleringsinstrumenten: "In general, the evidence supports the conclusion that non-regulatory or regulatory measures used in isolation are often not likely to be effective and that usually the most effective means of changing behaviour at a population level is

¹³ Sunstein, C., (2014) Why nudge. The politics of Libertarian paternalism.

¹⁴ Sunstein, C., (2015), 'Foreword, the Ethics of Nudging', p. xviii in: Alemanno A. en Sibony A.L., 'Nudge and the Law. A European Perspective', Hart publishing, Oxford and Portland, Oregon: "Even the most minimal government must nudge, and must create choice architecture of many different kinds. A modest regulatory state will influence people's decisions even if it seeks not to do so. Consider the effects of default rules, of the sort that are pervasive in the law of property, contract, and tort".

- to use a range of policy tools, both regulatory and non-regulatory. Given that many factors may influence behavior, this conclusion is perhaps unsurprising.”;
- in welke mate moet een overheid de keuzes van individuele burgers beïnvloeden? We denken dat we randvoorwaarden moeten formuleren waaraan de inzet van interventies moeten voldoen. Ze moet gaan om maatschappelijk belangrijke problematieken. Dit zijn problematieken die de overheid en dus ook de gemeenschap heel wat kosten, zowel in termen van geld (bijvoorbeeld proefproject van Jan-Emmanuel De Neve met aanmaningsbrieven om het tekort aan belastinginkomsten weg te werken), leefmilieu (bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen) als in termen van welzijn, (bijvoorbeeld verbeteren van de gezondheid). Dit zijn vervolgens ook problematieken waar de overheid sowieso verantwoordelijkheid in wil nemen. De opgenomen verantwoordelijkheid impliceert dan de optimalisering van de beschikbare overheidsmiddelen, en ondersteuning van een keuzeproces van het individu dat niet ingaat tegen het maatschappelijk belang. Dat beperkt uiteraard het aantal concrete situaties waar gedragsinzichten zullen kunnen worden ingezet. Gedragseconomen Thaler en Sunstein geven een bijkomende gouden regel mee: “The key to this is constraining nudges to governance interventions that government must be able and willing to defend publicly.”.

Proefprojecten om effectiviteit van nudges te meten

De inzichten uit de gedragswetenschappen leiden tot een andere manier van werken bij het ontwerpen van beleid. Dit kan op termijn een belangrijke transformatie in de beleidspraktijk, met een sterkere uitbouw van empirisch onderbouwd beleid, tot zich meebrengen. Gezien de complexe aard van de mens en de context zo nadrukkelijk zijn invloed heeft op de keuzes die mensen maken, is er niet één model voor keuzeprocessen dat, los van tijd en plaats, altijd geldig is. Dit maakt dat het vooraf testen van beleid ontzettend belangrijk is.

Een wetenschappelijk onderbouwde manier om iets causaals aan te tonen, is via gerandomiseerde steekproeven zoals bijvoorbeeld in de medische wereld het geval is. Dit gebeurt in principe in twee fases. Eerst neem je een representatieve steekproef van de bevolking en kijk je naar de resultaten van het beleid. Vervolgens kijk je naar de effecten van variaties van gedragssturing. Afhankelijk daarvan, indien positief, rol je het beleid uit over de ganse samenleving. Met deze gecontroleerde proefprojecten, of Randomized Controlled Trials (RCT's), is intussen veel ervaring opgedaan en bestaan er wetenschappelijke richtlijnen om goede pilootprojecten op te zetten¹⁵. RCT's bieden uitsluitsel over de effectiviteit van beleidsmaatregelen. Gedragsinzichten die voortvloeien uit succesvolle proeven kunnen dan worden uitgerold over de ganse samenleving.

Een aandachtspunt hierbij is bijvoorbeeld dat om effectief beleid te voeren een goede segmentatie van doelgroepen essentieel is¹⁶. Wat werkt voor de ene groep is niet noodzakelijk zo voor een andere groep. Net zoals we bij het overbrengen van gezondheidsboodschappen andere kanalen en methodieken moeten gebruiken voor moeilijkere te bereiken groepen, zal dit ook moeten gebeuren bij het ontwikkelen van nudges. Nudging kan ervoor zorgen dat sociaal kwetsbare groepen in een gezonde richting geduwd worden. Een grondige kennis over deze leefwereld is onontbeerlijk om bij deze groepen de grootst mogelijke vooruitgang te boeken.

Ten slotte dienen we een aantal juridische en ethische limieten in acht nemen. Delen van de bevolking gebruiken als 'proefkonijn' moet verzoenbaar zijn met

¹⁵ Haynes L., Service O., Goldacre B., en Torgerson D. (2012), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, UK Behavioural Insights Team, p. 35.

¹⁶ Vandamme J., Caluwaerts D. en Bouckaert G. (2015), *Segmentatie & nudging in Vlaanderen? Inzicht in houding en gedrag van burgers als katalysator voor een meer performante overheid*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, p. 184.

het gelijkheidsbeginsel en moet ethisch verantwoord zijn. Vandaar het belang dat gedragsinzichten worden ingezet in beleidsdomeinen waar consensus bestaat dat gedragsverandering nodig is, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van obesitas. Het nieuwe beleid is er sowieso op gefocust om de situatie voor mensen beter te maken. Een subpopulatie beboeten, om te kijken of bepaalde boetes wel werken zal uiteraard nooit gebeuren.

Beslissingskader voor het inzetten van gedragsinzichten

Gedragswetenschappelijke inzichten zijn geen toverformule. Ze hebben hun beperkingen en moeten vooral gezien worden als een belangrijke, zelfs noodzakelijke, aanvulling op het overige instrumentarium van de overheid, en niet als substituut. Gedragseconomische interventies bepalen echter niet de doelstellingen van het beleid, maar reiken de overheid juist middelen aan om die doelstellingen die mensen zelf nastreven beter te kunnen bereiken. En dat komt ten goede aan het algemeen belang.

Er valt nog veel te leren over de aanvaarding van gedragsinterventies door het publiek, maar onderzoek leert alvast dat mensen over het algemeen het inzetten van gedragsinzichten aanvaarden¹⁷. Mensen blijken ook zeer intuïtief aan te voelen of het nagestreefde doel acceptabel is. Uit onderzoek blijkt ook dat de transparantie over de inzet van gedragssturing in het algemeen de effectiviteit ervan niet aantast, om de eenvoudige reden dat de meeste beleidsinterventies al transparant zijn en omdat mensen over het algemeen niet gekant zijn tegen minder ingrijpende beleidsmaatregelen¹⁸.

We vragen de regering in dit voorstel van resolutie om een kader uit te werken voor de toepassing van gedragswetenschappen in de politieke besluitvorming, waarbij voor de toepassing rekening gehouden zal worden met bepaalde randvoorwaarden. We steunen hierbij op de opmerkingen van gedragseconoom Thaler, die stelt dat een nudge hoofdzakelijk moet kunnen voldoen aan drie voorwaarden: ze moeten ten eerste transparant en niet misleidend zijn, ten tweede gemakkelijk te ontlopen zijn indien de burger dit verkiest, en ten derde moet het welzijn van de persoon die de nudge ondergaat toegenomen zijn¹⁹.

Een eerste randvoorwaarde bij het inzetten van gedragsinzichten stelt dat het moet gaan om maatschappelijk relevante onderwerpen die door iedereen als problematisch worden erkend en die een belangrijke kost hebben voor de maatschappij. De overheid moet dus duidelijk definiëren waarom zij de inzichten inzet voor een bepaald maatschappelijk probleem, zoals zij alle beleidskeuzes moet kunnen verantwoorden.

Zo zet de FOD Financiën gedragswetenschappers in omdat zij vaststelt dat heel wat belastingbetalers hun belastingen niet of niet tijdig betalen. In 2014 liep de FOD Financiën 895 miljoen euro mis door wanbetalingen in de personen- en vennootschapsbelasting en de btw.

Obesitas is een maatschappelijk relevant probleem waar het beleid al heel lang mee worstelt. Plannen op federaal en Vlaams niveau rond voeding en beweging konden geen 'grote' trendbreuk realiseren. Obesitas is de oorzaak van heel wat aandoeningen waarvan de meest gekende diabetes type 2, maar ook hart- en vaatproblemen, maag en darmziektes, slaapapneu en verminderde vruchtbaarheid.

¹⁷ Sunstein, C., (2015), 'Do People like Nudges?', Harvard Law School, p. 39.

¹⁸ Sunstein, C., (2015), 'Foreword, the Ethics of Nudging', p. xviii in: Alemanno A. en Sibony A.L., 'Nudge and the Law. A European Perspective', Hart publishing, Oxford and Portland, Oregon.

¹⁹ Thaler R., (2015), *Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*, New York: W.W. Norton & Company.

De kosten voor de ziekteverzekering en onrechtstreeks door absentisme of presenteïsme zijn aanzienlijk.

Hoewel een grote trendbreuk inzake de aanpak van obesitas een ketenaanpak van productie tot consumptie veronderstelt, waarvoor verschillende beleidsniveaus en -domeinen verantwoordelijk zijn (richtlijnen, etikettering, preventie, verbod enzovoort), kunnen nudges de consument in de juiste richting duwen, met name de gezonde keuzes.

Belangrijk is dat het niet gaat om fel omstreden thema's. Een overheid kan niet een vooropgestelde keuze opleggen over thema's waar binnen de maatschappij sterk verschillende opinies over leven. Op dit ogenblik zou immers via gedragssturing een voorafname worden gedaan op een maatschappelijke discussie en wordt de vrije meningsuiting onder druk gezet.

Via gedragsinzichten worden mensen gefaciliteerd in het maken van een 'goede' keuze en wordt gewenst gedrag gestimuleerd. Indien we als overheid een bepaald gedrag willen stimuleren, dan moeten we natuurlijk wel argumenten kunnen voorleggen waarom dat bepaald gedrag wenselijk is en een oplossing of een deel van de oplossing biedt voor het maatschappelijk relevant probleem dat we willen aanpakken. We mogen immers van een overheid verwachten dat zij heeft nagegaan dat het gewenst gedrag, de gewenste keuze, bewezen heeft effectief bij te dragen aan de oplossing van het gestelde probleem of met andere woorden dat de oplossing evidence- en practicebased is²⁰.

Voor obesitas is er voldoende wetenschappelijke evidentie voor de relatie tussen gezonde voeding en voldoende beweging en een gezond lichaamsgewicht. In zijn rapport 'Second Report Behavioural Change' wijst het House of Lords op het belang van verantwoording van gedragssturing door politici met betrekking tot de wetenschappelijke evidentie voor de gekozen standaardoptie of gewenste gedrag: "The idea of the Government intervening to change people's behaviour will often be controversial, and so it is important that ministers are always able to explain the evidence-base of any proposed behaviour change intervention, and why it is a necessary and proportionate means of addressing a well-defined problem."

Ondertussen zijn er heel wat inzichten ontwikkeld die spelen op dit thema.

Bijvoorbeeld voor meer beweging is een slimme inrichting van gebouwen, zoals het prominent in beeld brengen van een trap in plaats van de lift – die aanzet tot het gebruik van de trap – effectief gebleken²¹. Uit een reeks experimenten bleek het eenvoudig om bezoekers te laten leiden naar de trap in plaats van de lift. Denken we hier maar aan het gekende voorbeeld van de 'piano stairs' in Zweden²². Enkele van deze inzichten werden ingevoerd om onze overconsumptie van energie aan te kaarten²³.

²⁰ Fehr, G., Kamm, A. and Jäger, M. (2014), "The Behavioural Change Matrix – A Tool for Evidence-Based Policy Making", in: *The Behavioural Economics Guide*.

²¹ Voor meer informatie over interventies bij het gebruik van trappen zie: Boen, F., Maurissen, K., Opdenacker, J. (2010). *A simple health-sign increases stair-use in a shopping mall and two train stations in Flanders*, Health Promotion International, 25 (2), 183-191; Van Hoya, K., Boen, F., Lefevre, J. (2015). *The impact of different degrees of feedback on physical activity levels: A 4-week intervention study*, International Journal of Environmental Research and Public Health, 12, 6561-6581; Rutten, C., Boen, F., Vissers, N., Seghers, J. (2015). *Changes in children's autonomous motivation toward physical education during transition from elementary to secondary school: A self-determination perspective*, Journal of Teaching in Physical Education, 34, 442-460; Pelssers, J., Delecluse, C., Opdenacker, J., Kennis, E., Van Roie, E., Boen, F. (2013). *'Every step counts!' – Effects of a structured walking intervention in a community-based senior organization on physical activity, fitness and well-being*, Journal of Aging and Physical Activity, 21(2), 167-185.

²² <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

²³ <https://www.youtube.com/watch?v=oL3tYJCZLLs>.

Voor gezonde voeding heeft een slimme inrichting van een cafetaria wel degelijk een invloed op het keuzegedrag van mensen. Een aantrekkelijke presentatie van gezonde voeding, het plaatsen van gezonde voeding op ooghoogte terwijl ongezonde voeding minder zichtbaar is, zet mensen aan te kiezen voor een gezonde maaltijd. Of bijvoorbeeld in de supermarkt geen folder uitdelen over gezond voedsel, maar in winkelwagentjes een apart vak voor groenten en fruit maken.

Ten derde kan een overheid gedragsinzichten enkel inzetten in het belang van burgers. Vandaag worden inzichten reeds ingezet door bijvoorbeeld de voedingsindustrie. Het product dat op ooghoogte wordt geplaatst om mensen aan te zetten tot een aankoop, draagt niet noodzakelijk bij tot de gezondheid. Het doel van de inzetter is eigenbelang, namelijk de verkoop van een product te stimuleren en zo winst te maximaliseren, niet het belang van de koper te dienen. De overheid verschilt van private actoren in die zin dat zij als basisopdracht heeft om te besturen in het belang van haar burgers. Indien zij ter uitvoering van haar beleid gedragsinzichten inzet, dan mag ze enkel het belang van haar bevolking en van de gemeenschap als uitgangspunt nemen.

Onderzoek van Sunstein toonde recentelijk aan dat burgers alleen inzichten waarvan ze inzien dat ze in het eigen belang zijn, aanvaarden²⁴. Hun steun voor gedragsinzichten vermindert van zodra ze de motivatie voor de vooropgestelde gedragssturing wantrouwen of wanneer ze de indruk krijgen dat ze bij een opt-outsysteem door niets te doen terechtkomen in een situatie die in strijd is met hun belangen en hun waarden.

Ten slotte moet in geval van gedragssturing het maken van een andere keuze dan de vooropgestelde keuze makkelijk zijn. Het grote voordeel van een niet-dwingende keuze aan te bieden boven andere technieken om gewenst gedrag te bekomen (zoals bijvoorbeeld verbieden, gebieden) is dat alle opties mogelijk blijven zonder dat de burger daarvoor – onmiddellijk of op een later ogenblik – wordt gesanctioneerd en zo de individuele vrijheid bewaard blijft. In tegenstelling tot bijvoorbeeld roken, kun je van voedingsmiddelen zelden zeggen dat het consumeren zonder meer ongezond is. Een lekker stuk taart kan prima passen in een gevarieerd en verantwoord eetpatroon. Bij beleid met kennis van gedrag is er sprake van beïnvloeding van de keuze, maar uiteindelijk kan iemand hier bewust van afwijken. In die zin schendt het aangepaste beleid de keuzevrijheid van individuen niet of in elk geval veel minder dan de traditionele overheidsmiddelen om burgers aan te zetten tot een bepaald gedrag.

Gedragsinzichten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Vlaams beleid

Het is het beleid, in casu de Vlaamse Regering, die aangeeft voor welke belangrijke maatschappelijke problematieken zij een beroep wil doen op nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen. Het is belangrijk te wijzen op het feit dat gedragsinzichten toegepast kunnen worden in heel veel beleidsdomeinen. In het Verenigd Koninkrijk werden gedragsinzichten ontwikkeld voor economische groei, toeleiding naar de arbeidsmarkt, gezondheid en welzijn, jeugdbeleid, onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, energie en duurzaamheid enzovoort. Het draaiboek van het Britse 'Behaviouralist Insights Team' kan als een mogelijke leidraad dienen²⁵.

We vragen de Vlaamse Regering om binnen de Vlaamse administratie een kader uit te werken voor de toepassing van de gedragswetenschappen in de politieke besluitvoering.

²⁴ Sunstein, C., (2015), 'Why People like Nudges?', Harvard Law School, p. 39.

²⁵ Hayes L. e.a. (2012), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, Cabinet Office Behavioural Insights Team, p. 35.

Eerst en vooral vragen we de Vlaamse Regering in de Vlaamse administratie – liefst centraal – een Vlaams Behavioural Insights Team, meer bepaald het Vlaams Team Gedragswetenschappen, op te richten waarbij zowel personeelsleden van de Vlaamse administratie in ruime zin vertegenwoordigd zijn als gedragswetenschappers. Het Team Gedragsinzichten neemt de rol op verbinding te leggen tussen alle actoren om de doelstellingen in samenwerking te realiseren. Het team adviseert de departementen en agentschappen (of andere entiteiten, bijvoorbeeld fondsen) van de Vlaamse overheid over het gebruikmaken en toepassen van gedragsinzichten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het Vlaamse beleid. Het fungeert ook als kennis- en ervaringsdelingsplatform. Het coördineert bovendien de contacten met de academische wereld (universiteiten en hogescholen), wetenschappers, onderzoeksinstellingen, onderzoeksbedrijven enzovoort, met het oog op een meer gestroomlijnde benadering in Vlaanderen en een betere afstemming met de beleidsbehoeften van de Vlaamse overheid. Het team organiseert ook info- of vormingssessies en kennisdeling, en gebruikt het instrument overheidsopdrachten, met name door middel van raamovereenkomsten.

Waar die departementen, agentschappen of andere entiteiten samenwerken met steunpunten, vzw's of andere partners of stakeholders stelt het team zich ook beschikbaar voor hun projecten, bijvoorbeeld de structurele samenwerking tussen het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid en het expertisecentrum Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ). Dat staat los van de vraag of zulke instanties kunnen gebruikmaken van de raamovereenkomsten van de Vlaamse overheid, daarvoor gelden de bepalingen in de bestekken. Ook met de strategische adviesraden (SAR's) wordt zo'n samenwerking nagestreefd. Of het advies van de SAR's moet worden ingewonnen, is echter een zaak van de projecten zelf. Het team zelf heeft geen politieke agenda. In eerste instantie adviseert het team de Vlaamse overheid over het al dan niet inzetten van gedragsinzichten en het ontwerpen van beleidsaanpassingen bij de uitvoering van het Vlaamse beleid. Ze kan de overheid adviseren over de nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen, de wenselijkheid van aanpassingen in de verschillende beleidsdomeinen, ze kan samenwerken met academici, overheidsdiensten en externe partners, jaarlijks worden er enkele projecten uitgewerkt, en finaal rapporteren ze hierover aan de minister-president of desbetreffende minister. Door de expertise die dit team binnen de Vlaamse administratie opbouwt kan het ook optreden als kennis- en ervaringsdelingsplatform voor alle Vlaamse departementen en agentschappen. Dit moet er voor zorgen dat gedragskennis structureel in de beleidsvorming binnen gebracht kan worden.

Het zal ook dit team zijn dat verantwoordelijk is voor de jaarlijkse rapportage via de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid. Met deze rapportage willen we de nodige transparantie bieden over het inzetten van gedragswetenschappen bij de uitvoering van de Vlaamse besluitvoering, maar ook over de resultaten die ermee geboekt werden. Was het succesvol of mislukte men in het nagestreefde doel. Hiervoor kan worden beroep gedaan op gegevens binnen de bestaande databanken zoals deze van het Intermutualistisch Agentschap, en de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Daarnaast is het uiteraard ook belangrijk inzicht te verschaffen in de kostprijs en het terugverdieneffect van het inzetten van gedragswetenschappen. De Update Reports van het Behavioural Insights Team van het Verenigd Koninkrijk kunnen voor rapportage de nodige inspiratie bieden²⁶.

Met dit voorstel van resolutie willen we vragen om jaarlijks enkele thema's te selecteren waarbij bij de uitvoering gedragswetenschappen wordt toegepast. Het is belangrijk in verschillende domeinen binnen de Vlaamse overheid écht aan de slag te gaan met de inzichten van de gedragswetenschappen. Om te vermijden dat het gebruik van gedragswetenschappen in de uitvoering van politie beslissingen een

²⁶ <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/>.

stille dood sterft, vragen we te starten op bescheiden wijze, namelijk met jaarlijks minstens enkele thema's te selecteren waar bij de uitvoering wordt gebruikgemaakt van gedragswetenschappen om stapsgewijs een toename van toepassingen te kunnen ontwikkelen.

Freya SAEYS
Danielle GODDERIS-T'JONCK
Cindy FRANSSEN
Lies JANS
Peter VAN ROMPUY
Caroline CROO

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2015-2016 van 16 oktober 2015;
 - 2° de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de introductie van nudging in Vlaanderen;
 - 3° de hoorzittingen met betrekking tot de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de introductie van nudging in Vlaanderen;
 - 4° het 'European Report 2016. Behavioural Insights Applied to Policy' van de Europese Commissie;
- vraagt de Vlaamse Regering:
 - 1° een kader uit te werken voor de toepassing van gedragswetenschappen in de politieke besluitvorming waarbij:
 - a) kennis en ervaring hierover binnen de Vlaamse administratie maximaal gebundeld worden tot een Vlaams Team Gedragswetenschappen, in samenwerking met gedragswetenschappers uit de academische wereld;
 - b) het Vlaams Team Gedragswetenschappen de Vlaamse overheid adviseert over het toepassen van nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Vlaams beleid;
 - c) dit Vlaams Team Gedragswetenschappen kan optreden als kennis- en ervaringsplatform voor alle Vlaamse departementen en agentschappen;
 - d) voor toepassing van gedragswetenschappen in de politieke besluitvorming algemeen wordt rekening gehouden met volgende randvoorwaarden:
 - het gaat om thema's waarover het beleid reeds beslissingen heeft genomen waardoor gedragseconomische interventies juist middelen aanreiken om die doelstellingen te behalen;
 - de vooropgestelde keuze is een wetenschappelijk onderbouwde en op de praktijk gebaseerde, effectieve oplossing of levert een belangrijke bijdrage aan de oplossing van het maatschappelijk probleem;
 - de vooropgestelde keuze moet legitiem zijn en dus altijd in het belang van de burgers en de maatschappij zijn;
 - de burger heeft op een eenvoudige wijze de mogelijkheid om een andere dan de vooropgestelde keuze te maken zonder daar direct of op een later ogenblik voor te worden gesanctioneerd;
 - 2° jaarlijks pilootinitiatieven te selecteren waarbij bij de uitvoering gedragswetenschappen worden toegepast;
 - 3° via de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid het parlement te informeren over de inhoud van de ingezette vormen van gedragswetenschappen of van projecten waarbij gedragsinzichten werden toegepast, de geboekte resultaten, het implementeren van deze projecten in het beleid dan wel het afvoeren van deze projecten, de kostprijs en het terugverdieneffect;
 - 4° na twee jaar bij het Vlaams Parlement een rapport in te dienen over de evaluatie van deze resolutie.

Freya SAEYS
Danielle GODDERIS-T'JONCK
Cindy FRANSSEN
Lies JANS
Peter VAN ROMPUY
Caroline CROO