



Effectiever beleid door gedragseconomie

Peter Van Humbeeck, Bilal
Benyaich, Patrick Vandenberghe,
Laurent Franckx en Johan De Herdt

Het wordt hoog tijd dat gedragswetenschappelijke inzichten ook in ons land hun plaats krijgen in het beleid. De eerste concrete projecten staan in de steigers. Dat is een goede zaak, op voorwaarde dat amateurisme in de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten en in gedragsexperimenten wordt vermeden. De voor de hand liggende suggestie is dan de oprichting van een 'nudge unit' of 'behavioural insights team'. De echte uitdaging is echter om gedragskennis structureel in de beleidsvorming aanbod te laten komen. Dat behoeft in de eerste plaats maatregelen ter versterking van de empirische onderbouw van overheidsinterventies.

Op www.energiesparen.be staan twee boodschappen centraal: 'zoek uw subsidie' en 'bereken uw energiebesparing'. De ene knop geeft een overzicht van energiepremies voor isolatie en dergelijke, de andere knop leidt naar energiewinstcalculators die de terugverdientijden van energiebesparende maatregelen berekenen. De Vlaamse overheid mikt dus vooral op de portemonnee en het verstand van de burger om hem ertoe aan te zetten energie te besparen.

Dit geldt ook voor veel ander beleid: impliciet gaan beleidsmakers er vaak van uit dat mensen bewust-rationele en financieel-calculerende wezens zijn. Disciplines als sociale psychologie, neuropsychologie en sociologie tonen echter overtuigend aan dat keuzegedrag van mensen vaak *niet* rationeel is, maar beperkt rationeel en onbewust of routinematig. Keuzes worden sterk gedreven door emoties, intuïtie, de sociale en fysieke context, enzovoort.

Dat mensen in werkelijkheid lang niet altijd rationeel kiezen is geen nieuw inzicht. Wel nieuw is dat de discrepantie tussen beeld en werkelijkheid zoveel groter blijkt dan gedacht.¹ Meer nog, er gaapt een grote kloof tussen de intussen beschikbare kennis over menselijk gedrag en de mate waarin die kennis wordt gebruikt bij het ontwerpen van beleid. Een betere kennis van wat het werkelijke gedrag bepaalt (hoe mensen keuzes maken) kan nochtans in sterke mate bijdragen aan performant beleid in tal van domeinen. De meer traditionele beleidsinstrumenten die op directe of indirecte wijze het gedrag van de burger trachten te beïnvloeden, kunnen zo worden verbeterd of aangevuld.

Terug naar ons voorbeeld. Er is wel degelijk interesse bij burgers voor financiële overwegingen: de energiewinstcalculators worden vaak geraadpleegd.² Toch stellen we vast dat renda-

bele, energiebesparende investeringen vaak niet gebeuren (de zogenaamde '*energy-efficiency gap*' of de energieparadox) - alle premies, rationele argumenten in communicatiecampagnes en rekentools ten spijt.³ Dit impliceert dat er ook belangrijke niet-financiële barrières zijn, die eerder te maken hebben met hoe mensen keuzes maken - zie Kader 1 - en waar gedragswetenschappelijke inzichten op kunnen inwerken.⁴

In wat volgt gaan we achtereenvolgens in op gedragseconomie, op de beleidsrelevantie, op enkele beperkingen en mogelijke kritieken als ook op de stand van zaken van de discussie en toepassingen in Vlaanderen. We eindigen met enkele aanbevelingen. Het wordt immers hoog tijd dat gedragsinzichten ook in ons land hun plaats krijgen in het beleid. Het is een kwestie van doeltreffend- en doelmatigheid.

WAT IS GEDRAGSECONOMIE?

Gedragseconomie kijkt naar psychologische, sociale en gedragswetenschappelijke invloeden op menselijke keuzes en beslissingen. Hiermee worden fundamentele assumpties en normatieve concepties van de (neo)klassieke economie gecorrigeerd.⁵ De gevestigde economische assumpties van rationaliteit en eigenbelang - die een stevige wiskundige onderbouw kregen - blijken immers niet altijd overeen te komen met een complexere, menselijke werkelijkheid.⁶

Gedragseconomie is stilaan ingeburgerd in de economische wetenschappen en begint nu her en der in het beleid binnen te sijpelen. De wortels van deze discipline gaan meer dan een halve eeuw terug.⁷ De inzichten en sociaalwetenschappelijke methodes van de socioloog Herbert Simon ('Carnegie school') en sociaal psycholoog George Katona ('Michigan school') liggen aan de basis van wat later gedragseconomie is gaan

heten. Het werk van o.a. Richard Thaler, Daniel Kahneman, Amos Tversky en George Akerlof zorgde in de laatste decennia voor de doorbraak. Ondertussen zijn er heel wat nieuwe substromingen die tot op zekere hoogte afstand nemen van de veronderstellingen en methodes van klassieke economische benaderingen.⁸

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 bestaan.⁹ Het eerste systeem is impulsief (systeem 1: *'thinking fast'*). Het werkt snel, automatisch, emotioneel, intuïtief, op basis van gewoontes. De focus ligt op: nu. Het reageert op basis van snelle vergelijkingen en vergelijkbaarheid. Dat gaat automatisch en kost ons weinig energie. 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. Denkprocessen volgens systeem 2 vereisen gerichte aandacht en zijn nauwkeuriger en flexibeler, maar verlopen langzamer en vergen bijgevolg meer energie.

Beide systemen hebben voor- en nadelen, ze hebben in verschillende situaties hun nut. Een belangrijke vaststelling is dat systeem 1 meestal de bovenhand heeft. Systeem 2 is immers vermoeiend, traag en energieverblindend. Daarom zijn mensen geneigd het tweede systeem te vermijden, tenzij het noodzakelijk is. Systeem 1 is snel en gemakkelijk, maar vaak bedrieglijk. Want - bekeken vanuit systeem 2 - wordt systeem 1 beïnvloed door zaken die volstrekt irrelevant zijn. En systeem 2 gelooft vaak ook niet dat er

beïnvloeding is door die irrelevante zaken. Het maakt ons blind voor wat ons leidt, voor wat 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% kans op winst dan een aanbod met 10% kans op verlies, enzovoort.

DE OVERHEID ALS KEUZEARCHITECT

In veel gevallen zijn de gevolgen misschien niet zo groot of niet zo erg. Maar op (middel)lange termijn of bij belangrijke beslissingen misschien wel - voorbeelden zijn respectievelijk ongezonde voeding en grote uitgaven. Om mensen te helpen om goede keuzes te maken kan daarom een belangrijke opdracht weggelegd zijn voor de overheid: de overheid als 'keuzearchitect'. Aangepaste keuzearchitectuur moet mensen toelaten om ofwel beredeneerd te beslissen ofwel *automatisch* de keuzes te maken die hen het best dienen.

Concreet zijn er 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 een groot verschil maken. Denken we maar aan '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*: duwtjes in de goede richting die beslissingen kunnen beïnvloeden zonder de keuzemogelijkheid te beperken. Zo is fruit op ooghoogte in winkelrekken zetten een nudge omdat die stimuleert of stuurt zonder de keuzevrijheid te beperken, terwijl het verbieden van ongezonde voeding dat niet is.¹⁰

Kader 1. Een aantal gedragsinzichten kort samengevat.¹¹

Rol van het onbewuste/gewoonte:

- *Priming*: ons gedrag wordt beïnvloed door het onbewuste, intuïtie, onze gemoedstoestand;
- *Framing*: onze keuzes hangen af van hoe die keuzes gepresenteerd worden;
- *Heuristics*: we hanteren vaker simpele vuistregels die snel een voldoende goed resultaat leveren dan dat we weloverwogen kiezen;
- *Saliency*: we zijn vooral gevoelig voor levendige en concrete informatie; onze aandacht wordt getrokken door wat nieuw en relevant lijkt;
- *Default bias*: we hebben de neiging om te blijven bij, of te kiezen voor de standaardoptie;
- *Emotions*: emotionele associaties bepalen mee ons gedrag (woorden, beelden, geuren);
- *Habits*: gewoontes zijn belangrijk (en moeilijk te veranderen, zelfs als we het willen);
- *Asymmetrie*: we horen graag informatie die bevestigt wat we toch al denken en sluiten de ogen voor informatie die indruist tegen onze opinie.

Voorspelbare ‘mental shortcuts’:

- *Simplification*: we ondernemen meer actie wanneer het gemakkelijk is om het te doen en als het duidelijk is wat er van ons verwacht wordt;
- *Reference point*: het startpunt is van belang (eerder dan absolute verandering);
- We zijn slecht in het inschatten van kansen en risico's. We overschatten kleine kansen;
- We hebben ‘*mental accounts*’ als we geld uitgeven/besparen;
- *Hyperbolic discounting*: we hechten meer belang aan voordeel nu dan voordeel later;
- *Time inconsistency*: we gaan inconsistent om met beslissingen in de tijd;
- *Risk aversion*: we willen onzekerheid het liefst vermijden.

‘Houden wat we hebben’:

- *Loss aversion*: we waarderen verlies en winst niet gelijk;
- *Sunk costs*: we blijven psychologisch verbonden met kosten die we al hebben gemaakt ondanks de huidige kosten en opbrengsten;
- *Status quo bias*: we zijn geneigd de voorkeur te geven aan het handhaven van de huidige situatie;
- *Endowment*: als we eenmaal iets bezitten, kennen we daaraan een hogere waarde toe dan toen we het nog niet bezaten.

Kuddegedrag, sociale normen, zelfbeeld en altruïsme:

- Normen: we worden sterk beïnvloed door onze waarden en beloftes en door wat anderen doen en vinden;
- *Commitments*: we proberen consistent te zijn met publiek gemaakte beloftes;
- Boodschapper: wie informatie communiceert, is belangrijk;
- Zelfrechtvaardiging: we hebben de neiging om ons gedrag goed te praten voor onszelf en voor belangrijke mensen in onze omgeving;
- We zijn gemotiveerd om ‘het goede’ te doen. We doen dingen die ervoor zorgen dat we ons beter voelen;

Optimisme, zelfoverschatting en wilskracht:

- We overschatten systematisch onze eigen kennis;
- We overschatten ons vermogen om ons te houden aan zaken die we onszelf opleggen;
- *Ego depletion*: we zijn slecht in staat om wilskracht te blijven tonen bij het controleren van onszelf.

Een tweede strategie is om - vooral voor belangrijke of dure beslissingen - het onbewuste, impulsieve, intuïtieve gewoontegedrag te doorbreken. Hierbij wordt bewust nadenken en rationeel handelen gestimuleerd. Anders gezegd: systeem 1 afzetten en systeem 2 aanzetten. Labels bijvoorbeeld hebben vaak dat doel (en kunnen met gedragswetenschappelijke inzichten verder worden geoptimaliseerd).

BELEIDSRELEVANTIE

De beleidsrelevantie van de inzichten uit de gedragswetenschappen kunnen als volgt worden samengevat.

1. Het zogenaamde rationele keuze- en gedragsmodel dat al dan niet (impliciet) achter veel beleid zit, is soms geen goede weergave van de manier waarop mensen hun keuzes in de realiteit maken. Mensen zijn slechts 'beperkt rationeel' en 'beperkt wilskrachtig'. Onze keuzes worden vertekend en beïnvloed door allerlei psychologische, sociale en omgevingsfactoren. We worden beïnvloed door schijnbaar irrelevante factoren, zoals de wijze waarop een keuze is vormgegeven of de kenmerken van de sociale en fysieke omgeving. We handelen dus anders dan verwacht, maar doorgaans wel op een vrij voorspelbare manier. Ons keuzegedrag vertoont wel degelijk een bepaalde systematiek. We zijn 'voorspelbaar irrationeel'.¹²

2. Overheden die deze inzichten gebruiken, kunnen - vaak op een goedkope manier - beleid effectiever en efficiënter maken. De inzichten uit de sociale psychologie en gedragseconomie kunnen verklaren waarom traditionele beleidsinstrumenten (verplichtingen, financiële prikkels, informatie) niet altijd effectief zijn - soms zelfs contraproductief - en laten ook zien dat er een onderbenut beleidsinstrumentarium is. Ze

kunnen ook leiden tot geheel nieuwe perspectieven op beleidsvraagstukken, zoals bijvoorbeeld de bevindingen van Mullainathan en Shafir over de psychologie van schaarste en de implicaties voor het armoedebeleid.¹³ Hoe dan ook is er een belangrijke sociale component. De overheid en samenleving vergen steeds meer dat mensen zelf keuzes maken en verantwoordelijkheid nemen, wat bovendien kan leiden tot keuzestress. Dan is het belangrijk dat de overheid in haar beleid uitgaat van reële veronderstellingen over hoe mensen keuzes maken en wat ze aankunnen.¹⁴

3. Overheden zouden de inzichten uit de gedragseconomie structureler en systematischer moeten toepassen als men beleid ontwikkelt en evalueert: *'Watching Behavior Before Writing The Rules'*.¹⁵ Meer als keuzearchitect functioneren ook. Daarvoor bestaan er ondertussen heel wat praktische hulpmiddelen die kunnen helpen (bijvoorbeeld het Vlaamse 7E-model¹⁶, het Britse EAST en MINDSPACE¹⁷, het Nederlandse RLI-gedragsanalysekader¹⁸, enzovoort). Maar uiteindelijk gaat het ook om specialistische kennis die vandaag niet of te weinig aanwezig is in administraties. Daarom hebben verschillende landen intussen een *'Behavioural Insights Team'* en wordt er intens samengewerkt met de academische wereld. Het is daarbij essentieel om al vroeg in het beleidsproces gedrags- en communicatie-experts (naast andere, waaronder ook economische, expertise) in te schakelen. Zo'n vroege betrokkenheid is makkelijker vorm te geven als de overheid eigen deskundigen op dit gebied in dienst heeft of structurele samenwerkingsverbanden aangaat met 'externe' deskundigen.

4. De inzichten uit de gedragseconomie leiden tot een andere manier van werken bij het ontwerpen van beleid. Sommigen spreken zelfs van een belangrijke transformatie in de beleidspraktijk. Als de complexe aard van de mens en de context zo

nadrukkelijk invloed heeft op de keuzes die mensen maken, is er niet één model voor keuzeprocessen dat, los van tijd en plaats, altijd geldig is, maar is het vooraf testen van beleid belangrijk.¹⁹ Het beleid komt dan meer inductief en empirisch tot stand, op basis van o.a. *Randomized Controlled Trials* (RCT): gecontroleerde pilootprojecten naar wat werkt en wat niet werkt. Ook hier is er intussen veel ervaring opgedaan en bestaan er richtlijnen om goede pilootprojecten op te zetten.²⁰ Een andere les is bijvoorbeeld dat om effectief beleid te voeren een goede segmentatie van doelgroepen essentieel is.²¹ Traditionele indelingen op basis van sociodemografische persoonskenmerken zoals geslacht, leeftijd, opleiding en inkomen volstaan lang niet om de diversiteit die er in de praktijk bestaat te benaderen. Terwijl om effectief te zijn het beleid juist maximaal zou moeten inspelen op die diversiteit. Dat vergt veel meer maatwerk, gericht op wat mensen drijft en hindert - wat sterk kan verschillen op grond van bijvoorbeeld psychosociale variabelen - in het stellen van gewenst gedrag.

5. Gedragswetenschappelijke inzichten en 'instrumenten' zijn geen panacee of toverformule. Ze hebben hun beperkingen en hun inzet kan ook bepaalde normatieve bezwaren oproepen (zie verder). Ze moeten vooral worden gezien als een belangrijke, zelfs noodzakelijke aanvulling op het overige instrumentarium van overheden, en niet als een substituut. Hun gebruik kan of moet worden gekoppeld aan bepaalde waarborgen voor transparantie.

6. Een laatste beleidsrelevante observatie, van een heel andere aard, is dat ook politici en beleidsmakers vaak beleid maken en beslissingen nemen op basis van systeem 1 (automatisch, emotioneel, intuïtief, op basis van gewoontes) terwijl dat vaak een slechte raadgever is in complexe dossiers, in de meeste beleidsdossiers dus. Toepassing

van de inzichten uit de gedragseconomie betekent hier maatregelen nemen die verzekeren dat beleidsmakers bij belangrijke beslissingen hun systeem 1 'afzetten' en systeem 2 (rationeel, *evidence based* kiezen) 'aanzetten'. Een instrument als reguleringssimpactanalyse (RIA) bijvoorbeeld is vanuit deze optiek te zien als een pauzeknop op systeem 1 en het inschakelen van systeem 2. Of in de woorden van Cass Sunstein: '*a nudge to move public officials in the right directions. Efforts to catalogue effects (costs and benefits) and to disclose that catalogue to officials and the public, are themselves a kind of choice architecture - choice architecture of choice architects - and they can greatly improve public decisions.*'²²

BEPERKINGEN EN BEZWAREN

Het toepassen van gedragseconomische inzichten in beleid leidt onvermijdelijk tot vragen over de vrijheid van burgers en de legitimiteit van overheidsinterventies. Uiteraard speelt dit debat sterker in de VS met haar libertaire traditie - waar zelfs een verplichte ziekteverzekering voor aanhoudend protest zorgt - dan in grote delen van continentaal Europa waar de rol van een sterke overheid als initiator en regulator minder in vraag wordt gesteld. In wat volgt gaan we in op de politiek-filosofische discussie van beleid gebaseerd op gedragsinzichten.

Eerst staan we stil bij gerandomiseerd onderzoek met een controlegroep (Randomized Controlled Trials, RCT). RCT zijn immers een belangrijke stap in de beleidsvoorbereidende fase. Hierbij wordt het effect van beleidsinterventies uitgetest in een kleinere subpopulatie vooraleer deze kan worden veralgemeend. RCT bieden uitsluitsel over de effectiviteit van beleidsmaatregelen. Gedragsinzichten die voortvloeien uit succesvolle proeven kunnen dan worden uitgerold over de ganse samenleving.

Toch wordt deze methode nog veel te weinig gebruikt in beleid. Dat moet veranderen, willen we echt naar *evidence based* beleid evolueren. We moeten dan wel een aantal juridische en ethische limieten in acht nemen. Delen van de bevolking gebruiken als ‘proefkonijn’ mag

verdedigt Cass Sunstein op overtuigende wijze waarom nudging niet haaks staat op het liberale denken van John Stuart Mill. Vrijheid moet zo maximaal mogelijk zijn, maar kan in een samenleving niet absoluut zijn: de vrijheid van de ene stopt waar die van de andere begint en het is

Natuurlijk zijn vragen m.b.t. de ‘neutraliteit’ van de overheid als keuzearchitect legitiem. Maar dan moeten we wel eerst erkennen dat de keuzes die overheden voorstellen in principe nooit neutraal zijn.

enerzijds de *geest* van het gelijkheidsbeginsel niet aantasten en moet ethisch verantwoord zijn. Lang niet alles kan dus met RCT als onderdeel van de beleidscyclus getest worden. Het draaiboek van het Britse ‘Behavioural Insights Team’ kan hier als leidraad dienen.²³

Gedragseconomische interventies in de vorm van nudges behoren tot de filosofische stroming van het zogenaamde liberaal paternalisme (*libertarian paternalism*). Het ‘liberale’ karakter betekent dat er van uit wordt gegaan dat mensen de vrijheid hebben om te doen en laten wat ze willen: de keuzevrijheid staat centraal. Het ‘paternalistische’ element doelt op het feit dat keuze-architecten - de overheid - de keuzes van 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 keuzes die de burger graag wenst te maken, maar vaak niet maakt, omwille van blinde vlekken zoals default-opties, een gebrek aan informatie, keuzestress of een gebrek aan zelfcontrole of wilskracht. Vandaar de paternalistische nudge die erop gericht is om het eigenbelang van de burger te maximaliseren.²⁴

ook de taak van de overheid om in te grijpen vanaf het moment dat de vrijheid en fysieke integriteit van de ene wordt bedreigd door de ander. Nieuwe gedragsinzichten tonen aan dat dit klassieke vrijheidsbegrip uitgerekt kan en moet worden. Immers, onze vrijheid is minder groot dan we denken, omwille van de impact van allerlei factoren eigen aan de mens, en aan de omgeving. Hier kan de overheid een rol spelen door in te spelen op keuzearchitectuur. Inderdaad, het betreft hedendaagse inzichten en concepten die onbekend waren in de tijd van Mill en bijgevolg een belangrijke correctie op een aantal liberale aannames vormen. Daarop gericht en correct inspelen, vergroot de vrijheid van het individu. Vanuit deze optiek wordt de vrijheid dan net gemaximaliseerd en niet beknot, zoals libertairen of klassieke liberalen beweren.²⁵

Het liberaal paternalisme moet evenwel een ‘dunne’ of zachte vorm van sturing beogen.²⁶ Hierbij ligt de nadruk op het vrijheidsmaximaliserende karakter, door middel van een zachte, paternalistische por. Het gaat niet om paternalisme dat de doelstelling bepaalt, maar louter de middelen aanreikt om die doelstellingen die mensen *zelf* nastreven beter te kunnen bereiken.²⁷ En dat komt ten goede aan het algemeen belang.

In zijn vorig jaar verschenen boek *Why Nudge?*

Natuurlijk zijn ook andere vragen m.b.t. de 'neutraliteit' van de overheid als keuzearchitect legitiem. Maar dan moeten we wel eerst erkennen dat de keuzes die overheden voorstellen in principe nooit neutraal zijn: *'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'*, aldus Sunstein.²⁸ Ook de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onderstreept dat hoe de keuze ook wordt voorgesteld, er altijd een mate van beïnvloeding is.²⁹

De WRR heeft de vaak voorkomende kritieken op nudging, sturing via keuze-architectuur dus, ondergebracht in vier groepen: het zou een inbreuk zijn op de vrijheid van mensen, de overheid zou nooit kunnen weten wat de beste keuze is van mensen, de sturing via keuzearchitectuur zou leiden tot infantilisering en het zou een vorm van manipulatie zijn. Uiteraard moeten deze bedenkingen serieus genomen worden. Maar op het manipulatieargument na gelden de meeste kritieken voor elke vorm van overheidsinterventie, zoals ook de WRR terecht opmerkt.

De manipulatiekritiek spruit voort uit het feit dat traditionele instrumenten net effect hebben als de burger zich er wel van bewust is (bijvoorbeeld een boete), terwijl dit bewustzijn voor nudging niet nodig is. Inderdaad, er wordt verondersteld dat sturing via keuzearchitectuur juist het best werkt wanneer zij niet als zodanig wordt herkend.³⁰ Daarom is het zaak dat overheden maximaal transparant zijn over sturing via keuzearchitectuur. Anders moet men van de interventie afzien. Bij beleidsthema's die omstreden kunnen zijn en die raken aan grond-

rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, de fysieke integriteit van mensen en dies meer is terughoudendheid en verantwoording geboden. We vinden ons dan ook in de oproep van de Nederlandse Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voor het voeren van 'een constructief en open politiek debat' over 'de doelen, middelen, waarden en werking die politici en beleidsmakers met nudging beogen'.³¹ Kortom, nudging versterkt het beleid, en is daarom noodzakelijk, maar moet omkaderd zijn.

GEDRAGSECONOMIE IN DE PRAKTIJK - ELDERS

Overheden in diverse landen zijn met gedragswetenschappelijke inzichten concreet aan de slag gegaan, soms met spectaculaire resultaten. De meest bekende voorbeelden zijn het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, maar ook in bijvoorbeeld Denemarken en Nederland werd al een hele weg afgelegd. Niet toevallig zijn dat landen waar empirische onderbouwing van beleid hoog in het vaandel wordt gehouden.

Het Behavioural Insights Team in het Verenigd Koninkrijk (BIT UK) werd in 2010 opgericht in het Cabinet Office onder impuls van Richard Thaler en David Halpern, met de bedoeling de regering te adviseren over de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten en om concrete projecten op te zetten. Het team bleek zeer succesvol en verdiende zijn kostprijs snel en meervoudig terug. In 2014 werd BIT UK 'verzelfstandigd', met als eigenaars de Britse overheid, Nesta (een onafhankelijke instantie met als missie het verhogen van de innovatiecapaciteit in het VK³²) en de teamleden. Departementen moeten voortaan betalen voor het advies van het BIT, dat ook advies levert aan andere overheden en actoren.³³

In de Verenigde Staten was de nudge-autoriteit Cass Sunstein de drijvende kracht achter de structurelere toepassing van gedragswetenschappen in de beleidsontwikkeling. In 2014 werd er een 'Social and Behavioral Sciences Team' (SBST) opgericht. Het bestaat uit gedragsexperten uit diverse overheidsdepartementen. Ze moeten zorgen voor capaciteitsopbouw en doen de vertaling van wetenschappelijke bevindingen naar beleidstoepassingen.³⁴ In september 2015 vaardigde president Obama een 'Behavioral 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 versterken.³⁵

GEDRAGSECONOMIE IN DE PRAKTIJK - HIER

In eigen land organiseerde de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) eind 2014 een SERV-academie over gedragseconomie³⁶ en bracht vervolgens Vlaamse en internationale experts inzake nudging in contact met de Vlaamse overheid.³⁷ Daar was ondertussen al enige weg afgelegd in de promotie van sociale marketingtechnieken onder communicatoren, bijvoorbeeld in het begin 2012 gelanceerde communicatiedraaiboek 'In vijf stappen communiceren met mensen in armoede'.³⁸ Vervolgens was er bij de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR, thans Kanselarij en Bestuur) in het kader van de ToeComSt-oefening³⁹ voor de verbetering van de Vlaamse overheidscommunicatie begin 2014 veel belangstelling ontstaan voor 'beleid maken met kennis van gedrag'. Naderhand werd er een open LinkedIn groep 'Sociale marketing, nudging, keuze-architectuur en gedragspsychologie in de overheids- & non-profitsector'

opgestart⁴⁰ en ook een lerend netwerk onder Vlaamse ambtenaren.⁴¹ We merken ook dat de Vlaamse regering - de vorige en huidige - in uiteenlopende beleidsdocumenten de nadruk legt op verantwoordelijkheid en keuzevrijheid - centrale begrippen in het liberaal paternalisme - maar ook op *evidence based policy*, en dat is de kern van beleid gebaseerd op gedragsinzichten.

Dat alles heeft ertoe bijgedragen dat er bij de Vlaamse overheid steeds meer interesse is voor gedragseconomie en de mogelijke beleidstoepassingen ervan. De beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid formuleert het voornemen om de inzichten uit de gedragseconomie te gebruiken bij het ontwerpen van beleid en regelgeving. In de beleidsnota Omgevingsbeleid wordt gesproken over 'verdieping van kennis over gedrag' en 'leren uit principes van de gedragseconomie'. Ook de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken en de beleidsnota Energie richten zich op 'het gedragsgegeven'. Dat uitte zich in 2015 bijvoorbeeld in het Energierenovatiepact. De eindtekst bevat diverse aanknopingspunten voor de introductie van gedragswetenschappelijke inzichten in het energie- en woonbeleid en vermeldt onder andere het innovatief en efficiënt inzetten van sociale druk en gedragspsychologie.⁴²

Nog op het domein van energie heeft VITO in het S3C-project vanuit een gedragseconomisch perspectief bestudeerd hoe mensen hun energieverbruik aanpassen als ze in 'real time' worden geïnformeerd.⁴³ Op het domein van transport neemt VITO deel aan een Europees project dat de invloed van rationele elementen (zoals de financiële kost van de verplaatsing en de opportuniteitskost van de reistijd) en gedragswetenschappelijke inzichten op het mobiliteitsgedrag nagaat en vertaalt naar nieuwe transportdiensten en -producten.⁴⁴ Bij OVAM is de aanpak rond zwerfvuil en afval steeds

meer doordrongen van kennis van gedrag⁴⁵ en in hetzelfde beleidsdomein is ook het recente (ontwerp) milieubeleidsplan (minaplan 5) gefocust op de toepassing van gedragsinzichten. Bij Kind & Gezin werd een project opgestart om op basis van een nieuwe, door gedragsinzichten geïnspireerde, segmentatie van de doelgroepen een meer gedifferentieerd beleid te gaan voeren. Het ESF-Agentschap Vlaanderen stimuleert organisaties om gebruik te maken van gedrags-economische inzichten in projecten rond sociale innovatie op de arbeidsmarkt. In de handleiding behorend bij de oproep 'Innovatie door exploratie' verwijst het Agentschap expliciet naar het 7E-model en MINDSPACE.⁴⁶

Last but not least vermelden we de 'conceptnota betreffende de introductie van nudging in Vlaanderen' die onlangs in het Vlaams Parlement werd ingediend, en die vooral gericht is op toepassingen in welzijn en gezondheid.⁴⁷ In dat verband haalde ook het bedrijfsrestaurant van de VRT de media.⁴⁸

Bij de federale overheid is vooral de FOD Financiën actief met het toepassen of testen van gedragswetenschappelijke inzichten. Zo loopt er een 'nudge'-project met aangepaste aanmaningsbrieven voor het betalen van belastingen (zie het interview met Jan-Emmanuel De Neve verderop in dit nummer).

Ook op lokaal niveau worden initiatieven genomen en is er interesse om in domeinen zoals gezondheid en klimaat als proeftuinen te fungeren voor een reeks projecten. Zo werden gedrags-economische inzichten gebruikt in enkele campagnes, waaronder die van de Limburgse Provinciale Dienst Preventieve Gezondheid en de Limburgse Logo's (Lokaal Gezondheids Overleg) om het aantal deelnemers aan borst- en baarmoederhalskankerscreening van Turkse

en Marokkaanse afkomst te verhogen, en het '10.000 stappen' project om zoveel mogelijk mensen te stimuleren om 10.000 stappen per dag te wandelen dat in België voor het eerst in Gent werd uitgewerkt en dat nadien werd opgeschaald tot op Vlaamse niveau.⁴⁹

Een andere illustratie is het klimaatplan van de stad Antwerpen. Dat plan stelt vast dat mobiliseren van financiële middelen en louter sensibiliseren niet volstaat. Het wil lokale initiatieven voor gedragsverandering stimuleren én vraagt - gelet op de benodigde deskundigheid - aan de Vlaamse overheid om een BIT op te richten dat lokale projecten mee kan initiëren en begeleiden.⁵⁰ Een voorbeeld van zo'n lokaal initiatief kadert in het programma 'Energie voor het Antwerpse hart' van o.a. Stadslab2050 (het stedelijk lokaal labo voor transitie in Antwerpen). Eandis lanceerde daarbinnen het project 'Klant binnen, verlies buiten'.⁵¹ Geopende winkeldeuren betekenen namelijk een groot verlies aan energie, en dus kosten voor de winkelier. De eerste resultaten tonen dat door te werken op gedrag méér kan worden bereikt dan via (duurdere) technische oplossingen. Finaal is het de bedoeling om 'nudging'-experimenten op basis van RCT op te zetten. Wat werkt wordt behouden en wat niet werkt niet. Een ander lokaal initiatief is om het energiegebruik van de 'fictieve buur' te gebruiken als referentie in de communicatie tussen gebruikers en leveranciers. Het werk van Cialdini⁵², zoals geoperationaliseerd door Opower, diende hierbij als inspiratie.

BESLUIT

Mensen handelen minder rationeel en maken minder vaak weloverwogen keuzes dan beleidsmakers (meestal impliciet) veronderstellen wanneer zij beleidsmaatregelen ontwikkelen. Maar als de beleidstheorie niet klopt, is het

risico groot dat het beleid mislukt. Gedragswetenschappelijke inzichten kunnen beleidsmakers behoeden voor te simpele aannames over 'wat werkt' en de basis leveren voor meer genuanceerde en valide beleidstheorieën. Om te achterhalen 'wat werkt', is het vooraf uittesten van beleid vaak aangewezen. Dit is noodzakelijk ter verwezenlijking van een doelmatig en doeltreffend beleid, ofschoon er uiteraard op moet worden toegezien dat de geest van het gelijkheidsbeginsel en ethische grenzen niet worden overschreden. Het gros van de ethische bezwaren die worden opgeworpen tegen

Ook in de academische wereld is er steeds meer interesse, zowel om de bestaande kennis bij de overheid binnen te brengen als om die kennis te vergroten door te helpen bij het vooraf uittesten van nieuw beleid. Hier is sprake van een win-winsituatie. Langs de kant van de overheid is de noodzakelijke specialistische kennis vandaag nog weinig aanwezig waardoor input van 'externe' expertise welkom is. Langs de kant van de wetenschappers groeit, ook met het oog op internationale publicaties, de behoefte aan onderzoek op basis van grootschaliger en 'real world' veldwerk i.p.v. enkel labo-experimenten.

Aan het bezwaar dat nudging een vorm van 'manipulatie' is, kan worden tegemoet gekomen door transparant te zijn en verantwoording af te leggen.

'nudging' geldt eigenlijk voor alle vormen van overheidsbeleid. Aan het bezwaar dat nudging een vorm van 'manipulatie' is, kan worden tegemoet gekomen door transparant te zijn en verantwoording af te leggen.

Ook bij ons staat een reeks besturen op de drempel van projecten waarin beleid (met de bijhorende acties en communicatieproducten) wordt gemaakt 'met kennis van gedrag'. Dat is pionierswerk, wat een zekere mate van 'trial and error' veronderstelt, en met relatief eenvoudige werkwijzen zoals bijvoorbeeld A/B-testing⁵³ vallen zeker *quick wins* te boeken. Aan de andere kant laat de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten geen amateurisme of diletantisme toe, en al zeker niet als het gaat over gedragsexperimenten. Anders riskeren snel foute conclusies te worden getrokken, worden de investeringen misschien niet terugverdiend of kan de prille politieke steun afkalven. Er moet dus expertise worden gevonden waar die er vaak nog niet is.

Een interessante ontwikkeling is alvast dat beleidsambtenaren en gedragsexperts in Vlaanderen onderling contact beginnen te zoeken en dat netwerken ontstaan om informatie, kennis en ervaringen rond gedragseconomie te delen.

De vraag rijst daarbij of de tijd rijp is voor de oprichting van een 'nudge unit' of een 'behavioural insights team' in ons land, zoals Jan-Emmanuel De Neve in het interview verderop dit nummer bepleit. Daar is zeker iets voor te zeggen. Het wordt immers hoog tijd dat gedragsinzichten ook in ons land hun plaats krijgen in het beleid. Dat is een kwestie van doeltreffendheid en doelmatigheid. Maar veel hangt af van de context en de concrete invulling, plaats en taakstelling van zo'n cel. De Vlaamse bestuurscultuur is behoorlijk decentralistisch voor één 'nudge unit' of 'Raad van Wijzen'. De ervaring leert dat een al te voluntaristische aanpak geen garantie op succes biedt (cfr. bijvoorbeeld de mislukte aanpak op het vlak van e-Government in de periode 1999-2002).

De kernvraag is dan ook niet zozeer de oprichting van een ‘nudge unit’ of niet, maar wel hoe gedragskennis structureel in de beleidsvorming binnen te brengen. Daarvoor is een ‘nudge unit’ alleszins niet voldoende. Er moet tegelijk - of misschien eerst en vooral - worden ingezet op het herdenken van de procesflows bij het ontwikkelen van beleid. Die moeten meer ruimte geven aan ‘evidence based’ werken (o.a. via een proces van reguleringsimpactanalyse⁵⁴) en het mogelijk maken

dat er al vroeg in het beleidsproces gedrags- en communicatiedeskundigen worden ingeschakeld naast ambtenaren met een economische feeling, en waar nodig ook experts in service design, informatie-architectuur, big data, *usability*, participatie, interactieve beleidsvorming, wetsmatiging, duurzaamheid, enzovoort. Anders is een overhaast opgerichte ‘nudge unit’ voorspelbaar gedoemd om te stranden, want zoals Peter Drucker terecht zei: ‘*culture eats strategy for breakfast*’.

**Peter Van Humbeeck (a), Bilal Benyaich (b),
Patrick Vandenberghe (c), Laurent Franckx (d) en Johan De Herdt (e)**

- (a) Opdrachthouder bij de SERV en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit Antwerpen
- (b) werkzaam bij verschillende instellingen waaronder de studiedienst van de SERV, en redactielid *Samenleving en politiek*
- (c) communicatie-adviseur bij het Departement Kanselarij en Bestuur van de Vlaamse overheid
- (d) werkzaam bij VITO
- (e) projectleider klimaat van de stad Antwerpen (allen schrijven deze bijdrage in eigen naam)

Noten

1/ WRR (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 110 p.

2/ Zie voor gebruikscijfers het antwoord op de schriftelijke vraag over energiewinstcalculators nr. 199 van Valerie Taeldeman van 26 februari 2015, Vl.Parl. nr. 199 (2014-2015).

3/ Al Marchohi, M. en Van Humbeeck, P. (2015), *Gedragseconomie en energiebesparing*, Brussel, SERV, 35 p.

4/ UK Behavioural Insights Team (BIT UK) (2011), *Behaviour Change and Energy Use*, Cabinet Office, 35 p.

5/ Tomer, J.F. (2007), What is behavioral economics? *The Journal of Socio-Economics*, 36, pp. 464-467.

We vermelden dat er verwarring kan bestaan over het onderscheid tussen de verschillende subdisciplines en over de vraag wanneer iets ‘gedragseconomie’ is of niet. We gebruiken daarom de term gedragseconomie hier als synoniem voor ‘beleid maken met kennis van gedrag door toepassing van inzichten uit diverse vakgebieden’.
6/ *Ibid.*

- 7/ Voor een 'geschiedenis' van de gedragseconomie, zie Thaler, R. (2015), *Misbehaving: How economics became behavioural, the making of behavioural economics*, Penguin, New York and London, 415 p.
- 8/ *Ibid.*, pp. 469-472 en Hosseini H. (2003), The arrival of behavioral economics: from Michigan, or the Carnegie School in the 1950s and the early 1960s?, *The Journal of Socio-Economics*, 32 (2003), p. 391.
- 9/ Khaneman D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, Penguin, New York and London.
- 10/ Gedragseconomie wordt vaak verward met nudging, maar nudges vormen slechts een beperkt onderdeel van de gedragseconomie.
- 11/ Zie naast de reeds vermelde bronnen bijvoorbeeld Tiemeijer, W.L (2001). *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 132 p.; WRR (2009), *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*, W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), Amsterdam: Amsterdam University Press, 328 p.; World Bank Group (2015). *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*; Washington D.C., The World Bank Group, 236 p.; Lunn P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. OECD Publishing, Paris, 74 p.; Samson, A. (2015). *The behavior economics guide 2015*. BehavioralEconomics.com; enzovoort.
- 12/ Ariely D. (2008), *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*, Harper Perennial, 308 p.
- 13/ Mullainathan S., Shafir, E. (2013), *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. Allen Lane, London.
- 14/ WRR (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam, University Press, 110 p.
- 15/ Thaler, R. (2012), *Watching Behavior Before Writing the Rules*, The New York Times, 07/07/2012.
- 16/ Bambust, F.(2015), *Effectief gedrag veranderen met het 7E-model*. Brussel, Politeia, 230 p.
- 17/ UK Behavioural Insights Team (BIT UK) (2015), *EAST, four simple ways to apply behavioural insights*, Nesta & Cabinet Office, 53 p. Zie ook Dolan P. e.a., Hallsworth M., Halpern D., King D., & Vlaev I., (2010), *MINDSPACE: Influencing Behaviour Through Public Policy*, Institute for Government and Cabinet Office, 96 p.
- 18/ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2014), *Doen & Laten - Gedragsanalysekader voor de ontwikkeling van effectiever milieubeleid*, Den Haag, Rli, 29 p.
- 19/ WRR (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 110 p.
- 20/ Zie bv. Haynes Laura, Owain Service, Ben Goldacre en David Torgerson (2012), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, UK Behavioural Insights Team, 35 p.
- 21/ Voor de bespreking een aantal segmentatiemodellen, zie Van Damme J., Caluwaerts D., 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, 184 p.
- 22/ Sunstein C. (2013), *Simpler, the future of government*, Simon & Schuster, 272 p.
- 23/ Hayes L. e.a. (2012), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, Cabinet Office Behavioural Insights Team, 35 p.
- 24/ Thaler R., Sunstein C. (2008), o.c. p. 5 en 6.
- 25/ Sunstein, C. (2014). *Why nudge. The politics of libertarian paternalism*.
- 26/ *Ibid.*, p. 58.
- 27/ *Ibid.*, p. 87
- 28/ 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, 372 p.
- 29/ WRR (2009), *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*, W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 297.
- 30/ WRR (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam University Press, pp. 65-68. Zie ook RMO (2014), *De verleiding weerstaan; grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 158 p.
- 31/ Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2014), o.c. p. 80.
- 32/ Vroeger NESTA: National Endowment for Science, Technology and the Arts. <http://www.nesta.org.uk/>.
- 33/ <http://www.behaviouralinights.co.uk/>.
- 34/ US Social and Behavioral Sciences Team (2015), *Annual Report*, Executive Office of the President, National Science and Technology Council, 46 p.
- 35/ Obama, B. (2015), *Executive Order Using Behavioral Science*

Insights to Better Serve the American People, The White House, Washington DC.
36/ <http://www.serv.be/serv/event/servacademie-naar-effectiever-beleid-met-gedragseconomie>.
37/ <http://toecomst.com/2014/12/17/infosessie-over-met-kennis-van-gedrag-beleiden-maken/>.
38/ <http://www.communicerenmetarmen.be/>.
39/ <http://toecomst.com/>.
40/ <https://www.linkedin.com/grp/home?gid=8277056>.
41/ <http://toecomst.com/2015/10/16/2015-10-13-verslag-lerend-netwerk-thema-2-over-nudging/>.
42/ Turtelboom, A. (2015), *Energierenovatiepact*, Mededeling aan de Vlaamse Regering VR_2015_1707_DOC 0887_1BIS.pdf.
43/ Zie <http://www.s3c-project.eu/>.
44/ <http://www.mind-sets.eu/>. De studie bevestigde reeds de praktische relevantie van een gedragseconomische benadering voor het analyseren van mobiliteitsgedrag, voor kosten-batenanalyses, modelleringen en simulaties van verkeersgedrag en voor de keuze van beleidsinstrumenten. Specifieke aandacht ging tevens naar de rol van ICT als instrument om mensen te helpen

betere keuzes te maken maar ook om grootschalige RCT's te ondersteunen.
45/ Zie bijvoorbeeld <http://www.indevuilbak.be/>.
46/ <http://www.esf-agentschap.be/nl/oproepen/innovatie-door-exploratie>.
http://www.esf-agentschap.be/sites/default/files/attachments/calls/316_handleiding_bij_fase_1_0.pdf p. 2, Meer informatie verkrijgbaar bij Joeri Colson (ESF).
47/ Conceptnota voor nieuwe regelgeving van Freya Saeys betreffende de introductie van nudging in Vlaanderen - 380 (2014-2015) – Nr. 1, 32 p. De conceptnota wordt momenteel verder uitgewerkt tot een voorstel van decreet.
48/ <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/panorama/2.37868> (Canvas, VRT 2015-03-05) en zie ook Alsteens, Lotte: 'Hoe de VRT 2 miljoen kan verdienen' (*De Standaard* 2015/03/05) & Alsteens, Lotte: 'Beter friet in puntzakken' (*De Standaard* 2015/04/27).
49/ Deze projecten worden beschreven in Van Damme J., Caluwaerts D., Bouckaert G. (2015). o.c.
50/ Unaniem goedgekeurd op de Antwerpse Gemeenteraad van 26 oktober 2015 [teraad.
51/ <http://stadslab2050.be/product/klant-binnen-verlies-buiten-1>.
52/ Zie bijvoorbeeld Cialdini, Robert en Wesley Schultz \(2004\), *Energy conservation via social norms*. Arizona State University California State University, San Marcos, 6 p.
53/ A/B-testing wordt vaak gebruikt om websites, nieuwsbrieven e.d. te optimaliseren, door gebruikers in twee groepen in te delen, die elk een ander concept krijgen, waarna kan worden vergeleken welke van de twee versies het meeste aanspreekt \(wordt aangeklikt, gelezen\).
54/ Een recent rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen \(Van Damme J., Caluwaerts D., Bouckaert G. \(2015\), o.c.\) bevat een aanzet voor de structurele toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten in het beleid door koppeling met de reguleringssimpactanalyse. Voor een bespreking van \(de problemen in Vlaanderen met\) reguleringssimpactanalyse \(en mogelijke oplossingen\), zie Van Humbeeck, P. \(2012\), *Regulatory Impact Analysis In Flanders And Belgium: Policy And Trends*, Paper for the 2012 European Environmental Evaluators Network Forum. HIVA - KU Leuven, Belgium, 30 p.](https://www.antwerpen.be/nl/info/gemeen-</p></div><div data-bbox=)