

N Gedragseco A
MH/RaB/AS
806-2019

Brussel, 4 juni 2019

ADVIES

over

GEDRAGSECONOMIE EN KMO-BELEID

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft op eigen initiatief een advies uitgebracht over gedragseconomie en kmo-beleid.

Na een vergadering van de permanente Commissie Algemeen KMO-beleid heeft de Algemene Vergadering van de Hoge Raad op 4 juni 2019 onderstaand advies uitgebracht.

INLEIDING

Kunnen we overheidsbeleid met behulp van gedragsinzichten effectiever en efficiënter maken?¹ Met dit advies vraagt de Hoge Raad meer aandacht voor gedragseconomie in het kmo- en zelfstandigenbeleid.

Gedragseconomie is een tak binnen de economische wetenschap die kijkt naar psychologische, sociale en gedragswetenschappelijke invloeden op menselijke keuzes en beslissingen.² Kortom, het gaat om een meer genuanceerd en evidence-based begrip van menselijk gedrag. Een belangrijke les uit de gedragswetenschappen is dat beleid waarin de mens exclusief wordt benaderd als rationele calculeerder, reële kans loopt te mislukken.³ Gedragsinzichten beogen het welzijn te verbeteren door beleid gebaseerd op empirisch geteste resultaten, met degelijke experimentele methodes.⁴

Nudging is daarbij slechts één vorm van interventies. Nudges zijn transparante, niet-misleidende interventies die mensen in een bepaalde richting sturen, om het welzijn te verhogen.⁵ De bevolking beter geïnformeerd laten beslissen of zorgen dat al te complexe keuzes ontbreken, kunnen ook toepassingen zijn van gedragsinzichten, zonder dat de overheid daarom in een bepaalde richting stuurt.

De Hoge Raad pleit al langer voor administratieve vereenvoudiging, betere communicatie en een efficiëntere fiscaliteit. Het gebrek aan structurele aandacht voor gedragseconomie zorgt voor gemiste kansen. Het kan de bestaande beleidsinstrumenten versterken, zoals bijv. geven van incentives, reguleren of informeren.

Context: structureel gedragsinzichten toepassen gebeurt onvoldoende in federaal beleid

Er bestaat een contrast tussen de internationale aandacht voor dit thema, en de relatief beperkte aandacht op federaal niveau.

Meerdere Nobelprijswinnaars Economie, OESO-rapporten, de Wereldbank, de Verenigde Naties en de Europese Commissie besteden hier allen aandacht aan en roepen de landen op om dit ook te doen. Ook in een aantal van de ons omringende landen wordt hier al op een meer structurele manier mee omgegaan.

¹ P. De Smedt, V. Beyst, P. Vandenberghe, S. Nuyts, “Beter beleid maken met gedragsinzichten, een nieuw team binnen de Vlaamse overheid”, *VTOM*, 2018, nr. 4, p. 7.

² SERV, Rapport Gedragseconomie en energiebesparing, Brussel 19 oktober 2015, p. 8.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Met kennis van gedrag beleid maken, rapport nr. 92, 2014, p. 17.

⁴ OESO, Behavioural Insights and Public Policy, Lessons from around the world, 1 maart 2017, p. 16.

⁵ Nudge kan vertaald worden als duwtje in de rug, aansporing.

Het Verenigd Koninkrijk heeft reeds sinds 2010 een zogenaamd Behavioural Insights Team (BIT UK). In oorsprong werd het team opgericht als deel van de overheid (Cabinet Office), met het doel twee beleidsdomeinen te veranderen én een return on investment van meer dan tien keer het geïnvesteerde budget te behalen in de eerste twee jaar. Deze doelstellingen werden behaald en sindsdien werden door BIT UK reeds meer dan 750 projecten georganiseerd in tientallen landen.

In Nederland is na adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL) opgericht. Dat is een samenwerkingsverband van alle ministeries, voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid, uitvoering, toezicht en communicatie.

Ook binnen België zijn reeds heel wat initiatieven te vinden. In Vlaanderen zijn deze het meest uitgesproken. Zo is dit onderwerp onder meer opgenomen in de beleidsnota's (2014-2019) Algemeen Regeringsbeleid, Omgeving, Energie, Mobiliteit en Openbare Werken, publiceerde de SERV in 2015 een rapport "Gedragseconomie en energiebesparing", werd in 2016 in het Vlaams Parlement de resolutie "betreffende toepassing van gedragsinzichten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Vlaams beleid" aangenomen en werd in navolging daarvan in 2017 bij het Departement Kanselarij en Bestuur een team Gedragsinzichten opgericht.

Op federaal niveau werd in 2015 reeds door FOD Financiën een project gelanceerd om via een grootschalig veldexperiment na te gaan welk soort herinneringsbrief voor de Personenbelasting de grootste impact heeft op de belastingplichtige. Sindsdien werd jaarlijks verder gebouwd op deze eerste resultaten. Andere bescheiden initiatieven zijn er bijvoorbeeld in de beleidsverklaring Armoedebestrijding en Grootstedenbeleid van 2017, die verwijst naar gedragswetenschappen en het Britse Behavioural Insights Team als voorbeeld. In 2018 werd in de Kamer tevens een resolutie aangenomen "tot toepassing van de inzichten van gedragswetenschappen in de gezondheidszorg in België". Ook de Dienst Administratieve Vereenvoudiging is reeds met dit onderwerp bezig.

Daarnaast zijn ook heel wat beleidsdomeinen waar al dan niet bewust gedragseconomische principes worden toegepast. Onder meer in de consumentenbescherming, cyberveiligheid, fiscaliteit en orgaandonatie zijn reeds Belgische voorbeelden te vinden.⁶

Het is voor de Hoge Raad duidelijk dat de efficiëntiewinsten met gedragseconomie op structurele manier dienen te worden onderzocht op federaal niveau.⁷ De verschillende initiatieven die net werden opgesomd tonen een contrast: buiten de FOD Financiën blijft de aandacht op federaal niveau beperkt. Om dit punt kracht bij te zetten worden in dit advies (in de bijlage) bestaande onderzoeken gekoppeld aan problemen in het kmo-beleid.

Administratieve lasten zijn in België reeds lang een punt van frustratie voor ondernemers. Het feit dat de kosten van administratieve lasten nog zijn toegenomen volgens het laatste onderzoek van het Federaal Planbureau, sterkt de Hoge Raad in de overtuiging dat administratieve vereenvoudiging een belangrijk aandachtspunt moet zijn voor de komende jaren.⁸ Dit advies wijst daarom op de mogelijke efficiëntiewinsten en verminderde administratieve lasten als ook in kmo-beleid meer aandacht naar gedragsinzichten gaat.

⁶ Europese Commissie, Behavioural Insights Applied to Policy - European Report 2016.

⁷ Cf. Prof. De Neve in Samenleving & Politiek, Jaargang 22, 2015, nr. 9 (november) <https://www.sampol.be/2015/11/creer-een-federale-en-vlaams-nudge-unit>.

⁸ Federaal Planbureau, "De administratieve lasten in België voor het jaar 2016", 2018, https://www.plan.be/admin/uploaded/201803221003420.PP_116_11667_N.pdf, p. 53 ev.

STANDPUNTEN

Een belangrijk argument is de kost-efficiëntie: het is voor de overheid efficiënter om de klassieke instrumenten - zoals fiscale incentives, regulering of informeren – te combineren met gedragsinzichten. De *return on investment* die het Britse team behaalde is één voorbeeld (meer dan tien keer het geïnvesteerde bedrag in de eerste twee jaar), maar ook andere onderzoeken wijzen naar dit argument.⁹

Het gaat niet enkel om efficiëntere overheid, het gaat er ook om de zelfstandigen en kmo's op een gemakkelijke, aantrekkelijke en tijdige manier te contacteren. Betere dienstverlening en administratieve vereenvoudiging zijn thema's die erg bij gebaat zouden zijn met een grotere aandacht voor gedragsinzichten. De FOD Financiën, die nu reeds een centraal contactpunt voor gedragsinzichten heeft gecreëerd, is een voorbeeld van hoe het beter kan.

Een aantal principes moeten worden gerespecteerd bij het gebruiken van gedragsinzichten: transparantie en de input van stakeholders zijn volgens de Hoge Raad van wezenlijk belang. Indien de overheid gebruik maakt van bijv. *nudges* om de ondernemingen te helpen, is het cruciaal dat hierover transparantie bestaat. De doelstellingen, methodes en resultaten moeten open staan voor controle. Bij het opmaken van experimenten is het van belang de betrokken groepen te consulteren, zowel omwille van hun input bij het onderzoeksopzet, als omwille van de inspraak die zij dan reeds ex ante kunnen hebben.

De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid wees op de alternatieven die mogelijk zijn om de gedragswetenschappelijke kennis beter in de beleidsvorming in te bedden: intradepartementaal, interdepartementaal en aanpassing van het proces voor beleidsvorming en wetgeving.¹⁰ De beste kansen ontstaan volgens hen door het tegelijk invoeren van de drie richtingen.

Om dit op federaal niveau in te voeren, lijkt het meest succes op korte termijn echter mogelijk door één kenniscentrum op te richten. Gezien de complexe Belgische structuur is volgens de Hoge Raad het Britse voorbeeld volgen de optie met meest kans op succes. De Dienst Administratieve Vereenvoudiging is een logische keuze om een centraal aanspreekpunt te creëren voor de federale administraties, gezien hun huidige taken. Een aanpassing van het beleidsproces en samenwerking tussen de Federale Overheidsdiensten moet op langere termijn wel de doelstelling zijn.

In de bijlage koppelt de Hoge Raad een aantal bestaande onderzoeken aan kmo-problemen. De bedoeling is om best practices samen te brengen met bestaande problemen om de noodzaak tot meer onderzoek aan te tonen. De Hoge Raad vraagt dus om meer gedragswetenschappelijke onderzoeken te doen, om het beleid op die problemen te verbeteren. Er wordt zeker niet beweerd dat deze koppeling ook in de Belgische context zal werken, en dus terecht zal blijken.

Een degelijke toepassing van gedragsinzichten gebeurt op structurele manier en in samenwerking met wetenschappers. Aangezien de bevolking niet universeel op dezelfde manier reageert, is het vaak niet voldoende om na literatuuronderzoek over te gaan tot ander beleid. Opnieuw kan verwezen worden naar de experimenten door FOD Financiën in de personenbelasting. Er werd in samenwerking met professoren een onderzoek opgezet, dat vervolgens jaarlijks wordt aangepast om de resultaten ervan te optimaliseren. Net als het succesverhaal in het Verenigd Koninkrijk moet het dus gaan om structurele aandacht in

⁹ Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K., Sunstein, C.R., Thaler, R., Shankar, M., Tucker-Roy, W., Congdon, W.J., & Galing, S. (2017). Should governments invest more in nudging?

¹⁰ WRR-rapport "Met kennis van gedrag beleid maken" (rapport nr. 92, 2014).

combinatie met wetenschappelijke begeleiding. *Quick wins* zoals in de personenbelasting zijn positief, maar daar mag het verhaal niet stoppen.

CONCLUSIE

De Hoge Raad is voorstander van het toepassen van gedragsinzichten in het beleid. De positieve ervaringen op dit vlak (cf. voorbeelden in bijlage) zouden een aansporing moeten zijn voor het federale beleid om de mogelijkheden nader te onderzoeken. Dit onderzoek moet gepaard gaan met wetenschappelijke begeleiding en een centraal aanspreekpunt op federaal niveau. Het voorbeeld van FOD Financiën toont evenwel aan dat meer onderzoek ook binnen het huidige kader reeds mogelijk is. Transparantie en betrokkenheid van de stakeholders zijn ook essentieel bij de concretisering. Betere dienstverlening en administratieve vereenvoudiging –terugkerende onderwerpen bij de Hoge Raad- zijn thema's die erg bij gebaat zouden zijn met een grotere aandacht voor gedragsinzichten.

BIJLAGE: VOORBEELDEN

Kmo-problemen en gedragsinzichten

In dit tweede deel worden een aantal bestaande onderzoeken gekoppeld aan onderwerpen waar ondernemingen mee geconfronteerd worden. Hiermee hoopt de Hoge Raad de noodzaak aan te tonen van meer aandacht voor dit thema op federaal niveau. De internationale trend op vlak van gedragsinzichten heeft zich eerst op Vlaams niveau en in de FOD Financiën getoond. De verderzetting van die trend op federaal niveau moet ook aandacht besteden aan de problemen bij zelfstandigen en ondernemingen.

1. Fiscaliteit

In België is het bekendste voorbeeld afkomstig uit de personenbelasting. Het vereenvoudigen van de herinneringsbrief en inspelen op gedragsinzichten leidde tot een significante versnelling en verhoging van de betalingen. De vereenvoudiging had een grote impact op de betaling: een verhoging met 15% na twee weken. Gecombineerd met een verwijzing naar de gevolgen van niet-betaling was dit zelfs 21%. De kostenbatenanalyse van dit project toont de hoge efficiëntie van het onderzoeken met behulp van gedragsinzichten. (27 miljoen euro vroegere betalingen, 2,8 miljoen euro extra betalingen, verminderde nood aan follow-up; dat staat tegenover de administratieve kosten van ca. 80.000 euro).

Ook in het Verenigd Koninkrijk bestaan gelijkaardige studies.¹¹ In een studie met twee experimenten bleek een betere formulering in het eerste experiment te leiden tot 3,2 miljoen pond extra betalingen in de eerste 23 dagen. Het tweede experiment (een jaar later) had nog betere resultaten: 9,1 miljoen pond extra betalingen.

Kmo-probleem: In het advies over “Fiscale maatregelen voor kmo en zelfstandigen”, dat de Hoge Raad in december 2018 uitbracht, wordt onder meer aandacht gevraagd voor de communicatie met de belastingplichtige, de toegankelijkheid, horizontaal toezicht en het terugdringen van de complexiteit.¹² Administratieve vereenvoudiging en betere communicatie zijn reeds lang standpunten van de Hoge Raad, maar worden in dit advies toegepast in fiscale context. Gezien het succes van de experimenten in de personenbelasting, moedigt de Hoge Raad meer onderzoek naar vereenvoudiging sterk aan.

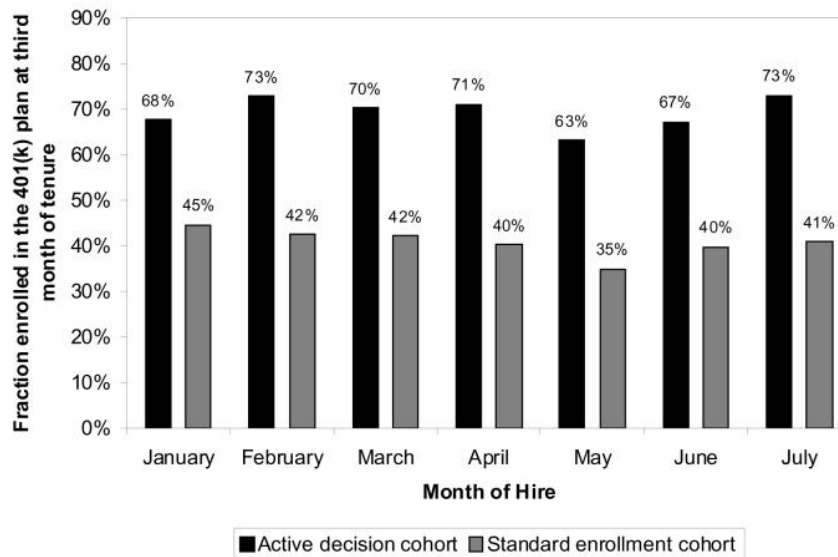
¹¹ Hallsworth, Michael & List, John A. & Metcalfe, Robert D. & Vlaev, Ivo, 2017. "The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 148(C), pages 14-31.

¹² Advies 802-2018 over Fiscale maatregelen voor kmo en zelfstandigen, 18 december 2018.

2. Sociale zekerheid

In een Amerikaans onderzoek uit 2009 werd de impact onderzocht van nieuwe werknemers binnen de eerste maand een actieve keuze te laten maken voor een pensioenspaarplan.¹³ Deze eerste groep werknemers werd gevraagd een formulier in te vullen, waarbij niet-invullen betekende dat geen pensioen werd aangelegd. Er was geen straf opgenomen voor het

niet-invullen, maar door combinatie met andere verplichte documenten vulde slechts 5% het formulier niet in. De tweede groep kreeg geen formulier, maar een gratis telefoonnummer dat ze moesten bellen om hun voorkeuren door te geven. Waar de eerste groep een gemiddelde inschrijving van 69% haalde, was dat slechts 41% voor de tweede groep.¹⁴



Een ander onderzoek ging het effect na van een automatische niet-inschrijving (opt-in) tegenover dat van automatische inschrijving (opt-out). Ook daar bleek een sterk effect te zijn door hoe de keuze aan de mogelijke pensioenspaarder gepresenteerd werd.¹⁵

Kmo-probleem: Slechts 15,6% van alle kmo's biedt uit eigen beweging een aanvullend pensioenplan aan op ondernemingsniveau. Minder dan de helft van die plannen is op alle werknemers van de onderneming van toepassing. Unizo wijst er in het Memorandum 2019 op dat de huidige wetgeving rond aanvullend pensioenen zeer complex is en verschillende drempels opwerpt. Hierdoor wordt de werkgever afgeschrikt of ontmoedigd om in aanvullend pensioen voor zijn werknemers te investeren. De Hoge Raad verwijst naar het voorgaande onderzoek om de impact van de keuze-architectuur te benadrukken. Hoe men de keuze voor ondernemingen structureert, bepaalt mee het resultaat. Dit probleem met de bril van gedragsinzichten benaderen, kan de vereenvoudiging effectiever maken.

3. Ecologie

¹³ Carroll et al., 2009, Optimal Defaults and Active Decisions. *The quarterly journal of economics*, 124(4), 1639-1674.

¹⁴ In de grafiek wordt de groep die het document kreeg aangeduid als "active decision cohort" omdat het moment van invullen wordt gezien als een moment waarop een actieve keuze wordt gemaakt om al dan niet een pensioen aan te leggen.

¹⁵ Richard H. Thaler, Shlomo Benartzi, Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving, Richard H. Thaler, *Journal of Political Economy*, Volume 112, February 2004.

In een studie uit 2011 wordt het effect beschreven van “Home Energy Report” brieven aan consumenten. In die gepersonaliseerde brieven staat informatie over hun eigen consumptie, vergelijking met vroeger energieverbruik en sociale vergelijking, waardoor deze brieven meehelpen om minder te verbruiken. Het onderzoek toont de efficiëntie van deze “social norms nudge” in vergelijking met andere interventies.¹⁶ De gepersonaliseerde brieven hadden een verminderde consumptie van 27,3 kWh tot resultaat per gependeerde dollar aan overheidsgeld. Kortingen en onderwijs bleken in andere onderzoeken effectief, maar minder efficiënt.¹⁷

In het Verenigd Koninkrijk is een gelijkaardig project uitgevoerd met kmo's, met steun van het London Development Agency. Ongeveer 2 ton minder CO²-uitstoot en 16% minder elektriciteitsverbruik waren daarbij het gemiddelde per onderneming.

Ook in België vindt deze tendens naar meer duidelijke en eenvoudige informatie over het energieverbruik meer ingang. Deze evolutie om meer opvolging en dus geïnformeerde beslissingen toe te laten, moet aangemoedigd worden.

Kmo-probleem: Ecologische transitie en circulaire economie krijgen verdiend veel aandacht. In discussies over hoe het probleem moet worden aangepakt wordt vaak gekeken naar incentives of belastingen om het gedrag te sturen. De Hoge Raad ziet hier zowel een rol als alternatief als een versterkende factor voor gedragseconomie.

Naar analogie met de vraag naar horizontaal toezicht in fiscale context, vraagt de Hoge Raad ook hier om als overheid zich meer als dienstverlener te zien die ondernemingen helpt meer ecologisch gedrag te stellen. Het bestraffen – al dan niet via fiscale maatregelen – is slechts één optie. De Hoge Raad vraagt meer aandacht voor de andere optie, namelijk ondernemingen op een positieve manier bijstaan bij de transitie naar milieubewuster gedrag. De gewesten hebben hierin een grote rol, maar ook de federale overheid kan meer aandacht voor dit probleem hebben binnen haar bevoegdheden.

4. Communicatie

Het Behavioural Insights Netwerk Nederland publiceerde in 2018 een handleiding over hoe op basis van het bestaande onderzoek betere communicatie verzorgd kan worden.¹⁸ Het netwerk is gericht op kennisdeling en kennisopbouw, en verspreid deze boodschap dus ook via lezingen en opleidingen onder andere bij beginnende ambtenaren. Ook het Vlaamse Team Gedragsinzichten heeft hiervoor aandacht, met onder meer werksessies en een checklist voor heldere brieven en e-mails.

Kmo-probleem: Tijdsgebrek en een teveel aan administratie zijn bij veel zelfstandigen een probleem. Het belang van efficiënte communicatie wordt daardoor nog versterkt. Daarom vraagt de Hoge Raad ook op federaal niveau meer aandacht voor dit thema. Administratieve vereenvoudiging, het only-once principe, de kmo-test als onderdeel van de Reguleringsimpactanalyse zijn slechts enkele van de onderwerpen die de Hoge Raad steeds benadrukt met oog op betere communicatie. Het uitbreiden van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging kan hierbij helpen. De bestaande communicatie duidelijker maken moet nog steeds aandacht krijgen. Gedragsinzichten kunnen hierbij helpen om niet louter op basis van intuïtie van de schrijver teksten te vereenvoudigen.

¹⁶ Benartzi, S. et al. (2017). Should Governments Invest More in Nudging? *Psychological Science*, 28(8), 1041–1055. <https://doi.org/10.1177/0956797617702501>

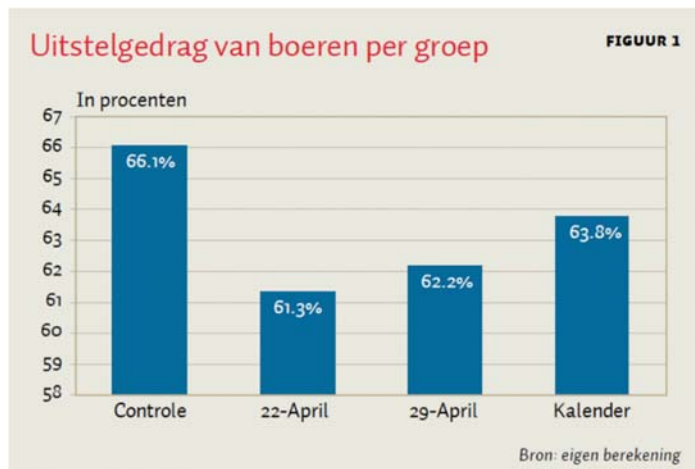
¹⁷ Een onderzoek naar kortingen gaf het resultaat van 3,41 kWh vermindering per gependeerde dollar, een ander naar de combinatie van incentives en onderwijs gaf een vermindering van 14 kWh vermindering per gependeerde dollar overheidsgeld. Andere onderzoeken gaven ook verwaarloosbare effectiviteit.

¹⁸ Gedragstechnieken voor brieven en e-mails, BIN NL, oktober 2018, publicatie-nr. 115731.

5. Planning

Alle landbouwers in Nederland moeten jaarlijks data aanleveren voor o.a. Europese en nationale statistieken. Nu blijken de landbouwers veelal te wachten tot het laatste moment met indienen. De ervaring leert dat circa 66 procent pas in de laatste twee weken indient en circa 40 procent zelfs in de laatste week. Hierdoor raakt het digitale systeem overbelast en kent de helpdesk een grote piekdrukke.

Door verschillende gedragsinzichten toe te passen werd een betere spreiding in de indiening bereikt. De figuur geeft per brief aan welk percentage van de landbouwers in de laatste twee weken de gegevens heeft aangeleverd. Door het aanraden van een vroegere indicatieve datum aan de landbouwers, daalt het percentage dat pas in de laatste twee weken indient.¹⁹



Kmo-probleem: De Hoge Raad moedigt de inspanningen rond vereenvoudiging en principes zoals *no wrong door*²⁰ en *only once* sterk aan. Tegelijk is het soms in de feiten niet mogelijk om iedereen snel en op een goede manier te antwoorden door tijdsgebrek of een overvloed aan vragen of problemen op een korte periode. Het bovenstaande onderzoek wijst erop dat andere mogelijkheden, zoals ondernemers op de hoogte brengen van de periodes waarin helpdesks géén overvloed van vragen krijgen en dus snel kunnen helpen, ook de problemen kunnen verhelpen.

Het belangrijkste blijft uiteraard de vereenvoudiging, maar de burger en onderneming laten weten wanneer hij drukteperiodes kan vermijden kan een nuttig instrument zijn om de dienstverlening te verbeteren. FOD Financiën heeft hier ook al pogingen toe ondernomen, maar meer onderzoek blijft nodig.

¹⁹ De balkjes “22 april” en “29 april” hebben het dus over een vroegere indicatieve datum. Het balkje met “kalender” geeft het resultaat aan van een kalender waarop drukke en kalme periodes voor de administratie werd aangegeven. Ook daar werd het uitstelgedrag dus teruggedrongen.

²⁰ *No wrong door* wordt ook omschreven als “elke overheidsdeur leidt tot de gevraagde dienstverlening”. De Vlaamse overheid heeft dit principe onder meer opgenomen in het “Witboek open en wendbare overheid” en in het Vlaams Bestuursdecreet 2019.