

Brugen af nudging-værktøjer ved udformningen af lovgivning og anden offentlig regulering

Økonomi & Politik - tradition og fornyelse

Artiklen undersøger, hvordan offentlige myndigheder kan styrke offentligretlig regulerings gennemslagskraft ved at inddrage adfærdsindsigter under selve udformningen af regulering. Artiklen peger på, at myndigheder typisk tager udgangspunkt i, at borgerne handler rationelt, samtidig med at forskning har påvist, at menneskelig adfærd i vidt omfang formes af irrationelle elementer såsom vaner og kognitive begrænsninger. Udenlandske erfaringer

viser, at myndighederne ofte kan opnå en markant bedre gennemslagskraft af ny regulering, hvis de tager udgangspunkt i borgernes faktiske (irrationelle) ageren under udformningen. Gennem den såkaldte LIST-model viser artiklen, hvordan myndighederne rent praktisk kan inddrage adfærdsindsigter. Endelig behandles perspektiverne ved, at danske myndigheder systematisk inddrager adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering.

Brugen af adfærdsindsigter i centraladministrationen

I begyndelsen af 1970'erne begyndte adfærdsvidenskabelige forskere at tilbagevise de ellers dengang faste antagelser om, at mennesker er fuldt ud rationelle beslutningstagere. Således påviste disse forskere, at menneskelig adfærd i stedet i vidt omfang formes af kognitive begrænsninger, sociale normer og følelsesmæssige faktorer. Denne nye forståelse, der betegnes "den adfærdsvidenskabelige vending", åbnede op for nye måder at forstå og påvirke adfærd på – ikke mindst gennem udviklingen af adfærdsbaserede, politiske værktøjer.

Mens den adfærdsvidenskabelige vending udgjorde et paradigmeskifte blandt økonomer og politologer, har vendingen hidtil kun haft ganske begrænset betydning blandt jurister. Dog er der i USA en gruppe retsvidenskabelige forskere, som under betegnelsen "behavioural law and economics" undersøger, hvorledes adfærdsfaktorer og biases påvirker borgernes handlinger i forskellige retlige situationer (såkaldte adfærdsindsigter). Og i Storbritannien inddrager myndighederne i dag systematisk adfærdsindsigter, når de udformer ny regulering.

➤ **Mens den adfærdsvidenskabelige vending udgjorde et paradigmeskifte blandt økonomer og politologer, har vendingen hidtil kun haft ganske begrænset betydning blandt jurister**

I Danmark forekommer det imidlertid kun ganske sjældent, at myndighederne inddrager adfærdsindsigter, når de udformer regulering. Men også hos os er der dog enkeltstående eksempler på, at man med held har inddraget adfærdsindsigter. En fin illustration er Dagpengekommissionens samlede an-

MORTEN BROBERG

Professor,
Københavns Universitet,
Det Juridiske Fakultet,
morten.broberg@jur.ku.dk

befalinger (2015), som direkte henviser til værdien af at inddrage adfærdsindsigter.¹ Endvidere forekommer en systematisk inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering to steder i den danske centraladministration. Nemlig hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og hos Erhvervsstyrelsen.

Nedenfor indledes med nogle afklarende observationer omkring brugen af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af offentligretlig regulering. Derefter vises, hvorledes det er muligt at inddrage adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering – og derigennem sikre reguleringen bedre gennemslagskraft. Denne præsentation er baseret på den britiske LIST-model, og præsentationen understøttes af danske og udenlandske eksempler, som viser, hvorledes det er muligt at gå fra teori til praksis. Artiklen rundes af med at pege på de videre perspektiver ved inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering.

Behavioural Law and Economics og udformningen af regulering – centrale observationer

Betegnelserne "nudging" og "adfærdsindsigter"

Omkring årtusindskiftet arbejdede økonomen Richard Thaler og juristen Cass Sunstein på en bog med arbejdstitlen "Libertarian Paternalism". Deres udgangspunkt var, at borgerne ofte træffer valg, som ikke er i deres egen bedste interesse. Thaler og Sunstein ville derfor vise, hvorledes man ved at bruge adfærdsindsigter kan puffe borgerne til at træffe valg, der er bedst for dem selv; altså "libertarian paternalism". Men da de to forfattere forelagde manuskriptet for en forlægger, fik de at vide, at den påtænkte titel ikke just ville gøre bogen til en bestseller. Og når nu bogen handlede om at puffe – på engelsk "to nudge" – borgerne til at gøre det rigtige, burde de i stedet kalde den "Nudge". Bogen endte med at hedde "Nudge – Improving decisions about health, wealth and happiness" (Thaler og Sunstein, 2009). Og den blev en international bestseller, som har været afgørende for udbredelsen af brugen af "nudging".²

Som anført fokuserede Thaler og Sunstein på, hvorledes man kan fremme, at borgerne handler i deres egen bedste interesse; såsom at spise sundt eller oprette en pensionsopsparing. Imidlertid er brugen af adfærdsindsigter i forbindelse med regulering relevant, *både* når der er tale om tiltag, der er i borgerens egen interesse, og når dette ikke er tilfældet. Når myndighederne eksempelvis anvender adfærdsindsigter til at fremme overholdelsen af farthastighederne, sikre bedre affaldssortering eller fremme rettidig betaling af skat, sker det jo som udgangspunkt i samfundets (og ikke i den enkelte borgers) interesse. For nogle omfatter begrebet "nudging" alene de situationer, hvor tiltaget er i borgerens egen interesse. For andre omfatter begrebet enhver brug af adfærdsindsigter for at fremme et givent formål. Denne tvetydighed er blevet påpeget og afklaret af bl.a. Guldborg Hansen (2016) hhv. Guldborg Hansen og Maaløe Jespersen (2013).

I dag er begrebet ”nudging” gledet ind i hverdags sproget, hvilket er årsagen til, at det indgår i titlen på denne artikel. Men den just anførte tvetydighed har medført, at ”nudging” i faglitteraturen er blevet erstattet af begrebet ”adfærdsindsigter”. Sidstnævnte begreb er den direkte oversættelse af det engelske ”behavioural insights”, som i første række er blevet udbredt af britiske Behavioural Insights Team (BIT). BIT er et London-baseret, internationalt konsulenthus, der rådgiver regeringer, virksomheder og interesseorganisationer i brugen af netop adfærdsindsigter – og som har udviklet sig til en mastodont på området. Michael Hallsworth og Elspeth Kirkman, der begge indtager fremtrædende stillinger hos BIT, har i deres bog ”Behavioral Insights” givet følgende definition af adfærdsindsigter (2020: 21):



Adfærdsindsigtsmetoden anvender beviser for de bevidste såvel som de ubevidste drivkræfter, der ligger bag menneskelig adfærd, til at løse praktiske problemer (oversat af forfatter)

Som det ses, er denne definition ganske neutral f.s.v.a. spørgsmålet om, hvorledes anvendelsen af adfærdsindsigter påvirker de berørte borgere.

Fokuspunkter ved inddragelse af adfærdsindsigter

Når en myndighed inddrager adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering, skal myndigheden være særligt opmærksom på to forhold.

For det første skal myndigheden både stille og besvare følgende to spørgsmål, som forekommer simple, men sjældent er det:

- (1) Hvad er den ønskede adfærd?
- (2) Hvordan fremmes denne adfærd?

Desværre er det utroligt nemt at finde eksempler på reguleringstiltag, hvor disse to spørgsmål næppe er blevet stillet og besvaret. En god illustration er den danske Varmepumpepuljeordning, hvor staten årligt anvender over 100 millioner kroner på at fremme, at danskerne skifter fra opvarmning af boliger ved olie eller naturgas til opvarmning ved bæredygtige varmepumper. Puljen er således ikke tænkt som en belønning til de danskere, der under alle omstændigheder vil skifte til varmepumpe, men derimod som et middel til at få danskere, der ellers ikke vil skifte, til alligevel at gøre dette. Den ønskede adfærd er følgelig klar. Det opfølgende spørgsmål indebærer, at man må afklare årsagerne til, at disse borgere ikke skifter af sig selv – og derefter adressere disse årsager. Ulykkeligvis er ordningen i stedet udformet således, at den ganske sikkert altovervejende giver støtte til borgere, som også uden økonomisk støtte havde valgt at skifte til varmepumpe. De betragtelige støttebeløb, som årligt udbetales fra Varmepumpepuljen, har derfor temmelig sikkert kun haft ganske marginal betydning for udbredelsen af varmepumper i Danmark.

For det andet skal den regeludstedende myndighed være opmærksom på, at brugen af adfærdsindsigter ofte vil indebære, at de forskellige mulige løsninger bør underkastes forudgående test, inden de eventuelt gennemføres. Årsagen er, at det kan være særdeles svært at forudsige, om et adfærdsindsigtsbaseret tiltag har de tilsigtede konsekvenser. Dette står i kontrast til klassiske reguleringstiltag såsom forbud og afgifter.

Ofte er adfærdsindsigtsbaserede tiltag ganske sofistikerede. Og der er talrige eksempler på, at tiltagene har vist sig ikke at have den ønskede gennemslagskraft – eller ligefrem har virket modsat det ønskede. Et eksempel på sidstnævnte er et (britisk) krav om, at visse finansielle tjenester skulle påføres grundige advarsler, så køberne (forbrugerne) blev gjort opmærksomme på væsentlige risici forbundet med disse tjenester. Imidlertid viste det sig, at disse advarsler gav forbrugerne det fejlagtige indtryk, at myndighederne havde ”kontrolleret” tjenesterne, således at de kunne anses for ”sikre”. Advarslerne førte med andre ord til det fuldkomne modsatte resultat af det, som lovgiver ønskede at opnå (Halpern, 2019: 177).

LIST-modellen?

Hvorfor LIST-modellen?

Moderne adfærdsvidenskab bygger på en række komplementære teorier. Mens adfærdsvidenskabelige forskere ofte arbejder inden for en eller få teoretiske rammer, vil praktikere typisk fokusere på, hvordan teorierne samlet set kan omdannes til en praktisk anvendelig ”værktøjskasse”.

Der findes flere sådanne adfærdsindsigtsbaserede værktøjskasser, der er egnede ved udformningen af ny regulering. Blandt de mest kendte er Guldborg Hansens ABCD-værktøj (OECD, 2019; Broberg og Guldborg-Hansen, 2025), Vlaev og Dolans (2009) SNAP-model, MINDSPACE-modellen udviklet af Institute for Government (u.å.). Og EAST-modellen udviklet af BIT (2024), og som på dansk går under akronymet LIST.

BIT har udviklet LIST-modellen med henblik på at præsentere brugen af adfærdsindsigter over for myndigheder. Og da BIT samtidig er en international mastodont på området for brug af adfærdsindsigter i forbindelse med udvikling af offentligretlig regulering, findes der et omfattende katalog af cases, som passer ind i LIST-strukturen. LIST-modellens pædagogiske styrke er dog samtidig dens akilleshæl; således er den så simpel, at der er vigtige områder af adfærdsvidenskab, den ikke dækker. BIT (2024: 2) beskriver modellen på følgende måde:

“[LIST] er en enkel og pragmatisk ramme for praktikere, og denne enkelhed synes at have været en styrke. Den fungerer fortsat som et referencpunkt for vores projekter; ...; og den kan formidle de grundlæggende principper for adfærdsindsigter på få minutter” (oversat af forfatter).

I denne artikel vejer LIST-modellens pædagogiske styrker klart tungere end de anførte mangler. Nedenfor præsenteres derfor de fire delvist overlappende komponenter, som modellen er baseret på: Gør det *let*, *indbydende* og *socialt*, og find det rette *tidspunkt*.

Let



Krav om, at borgerne skal handle udgør "friktion" – og selv minimal friktion har ofte stor betydning

Friktion er afgørende. Mennesker er langt mere tilbøjelige til at "gøre noget", der kræver ingen eller kun en begrænset indsats, frem for noget, som kræver en større indsats. Som myndighed skal man derfor være sig bevidst, at hvis man forudsætter, at borgerne skal handle aktivt, da vil det i sig selv få betydning for, hvorledes borgerne agerer. Krav om, at borgerne skal handle udgør således "friktion" – og selv minimal friktion har ofte stor betydning.

I bogen "Nudge" er Thaler og Sunstein særligt interesserede i at afklare, hvordan man får amerikanske arbejdstagere til at tegne (frivillige) pensionsordninger. En central pointe er, at det er afgørende, om en arbejdstager aktivt skal tilmelde sig en sådan ordning (friktion for at blive omfattet af ordningen) eller aktivt skal framelde sig ordningen (friktion for at forlade ordningen). For at illustrere dette giver de to forfattere følgende eksempel hentet i Storbritannien (2009: 117):

"Der findes naturligvis situationer – eksempelvis blandt yngre arbejdstagere med presserende økonomiske behov – hvor det kan være rationelt at afstå fra medlemskab af en pensionsordning, selv i tilfælde hvor arbejdsgiveren yder et bidrag dertil. Men i mange tilfælde vil undladelsen af at indtræde ganske enkelt være en fejltagelse. Et ekstremt eksempel stammer fra Storbritannien, hvor visse ydelsesdefinerede pensionsordninger ikke kræver medarbejderbidrag, men i stedet er fuldt ud finansieret af arbejdsgiveren. Det er dog et krav, at medarbejderen aktivt tilmelder sig ordningen. Data fra 25 sådanne ordninger viser, at kun omtrent halvdelen af de berettigede ansatte (51 procent) faktisk tilmeldte sig. Dette svarer til ikke at gide modtage sin lønudbetaling" (oversat af forfatter).

Friktion er utvivlsomt den faktor, som i praksis spiller den største rolle for, hvilken gennemslagskraft ny regulering opnår. Derfor er det afgørende, at man som embedsmand ved udformning af regulering træder ud af rollen som rationel og veloplyst borger, og i stedet søger at afklare, hvorledes den påtænkte regulering *reelt* vil fremstå fra borgernes perspektiv. Det er herved væsentligt, at det valg, som borgerne vil opfatte som lettest, så vidt muligt bør stemme overens med både individuelle og samfundsmæssige interesser. Myndighederne bør særligt have sig tre aspekter for øje: (1) brugen af standardindstillinger (defaults), (2) betydningen af praktiske og kognitive barrierer og (3) udformning af kommunikationen.



Friktion er utvivlsomt den faktor, som i praksis spiller den største rolle for, hvilken gennemslagskraft ny regulering opnår

Standardindstillinger (defaults). Vi støder konstant på standardindstillinger. Tænk blot på, hvorledes en ny mobiltelefon kan tilpasses individuelt – men som udgangspunkt er proppet med standardindstillinger. Eller overvej, hvorledes IT-afdelingen på en arbejdsplads kan skære mærkbart ned på papirforbruget ved blot at ændre fællessprinterens standardindstillinger fra enkelt-sidedt til dobbeltsidet udskrivning (Rutgers, Office of Information Technology 2013; Egebark og Ekström 2013).

Også lovgivningen er fuld af standardindstillinger. I Danmark er det mest kendte eksempel registrering som organonor. I lande, hvor lovgivningen fastlægger, at borgerne som udgangspunkt er organonor (fravalgsordning), er registreringsprocenten markant højere end i lande, hvor lovgivningen som udgangspunkt fastlægger, at borgerne aktivt skal tilmelde sig for at blive organonor (tilvalgsordning) (Albertsen, 2020: 60).³ Der findes talrige eksempler på bevidst brug af standardindstillinger til at nå et bestemt resultat. Et illustrativt sådant stammer fra Schweiz, hvor forskere undersøgte, hvorledes aftagere af elektricitet reagerer, hvis de får præsenteret vedvarende energi som standardvalget. Før denne ændring var andelen, som aftog vedvarende energi, mellem 0,7 pct. og 3 pct. Efter ændringen steg andelen umiddelbart markant – til mellem 77 pct. og 84,7 pct. Og ændringen viste sig at være stabil flere år efter (Liebe o.a., 2021).

Når en myndighed udformer ny regulering, er det således vigtigt at være særdeles opmærksom på de standardindstillinger, som indlægges i reguleringen.

Praktiske og kognitive barrierer. Fitnesscentre, streamingtjenester og andre virksomheder, der tilbyder abonnementer, ved, at når først en forbruger har oprettet sig med løbende, automatisk betaling, da fortsætter abonnementsbetalingerne ofte længe efter, at forbrugeren er holdt op med at gøre brug af den købte ydelse. Og det på trods af, at det typisk kun kræver en begrænset indsats at opsige abonnementet.

Helt grundlæggende gælder, at selv en minimal barriere (friktion) kan have uforholdsmæssigt store konsekvenser. Det er netop det, som vises i eksemplet, hvor visse arbejdstagere i Storbritannien kunne få en højere pension – men hvor de aktivt skulle tilmelde sig (friktion), hvorfor kun omkring halvdelen af de berettigede meldte sig til.



Helt grundlæggende gælder, at selv en minimal barriere (friktion) kan have uforholdsmæssigt store konsekvenser

Eftersom selv ganske små praktiske og kognitive barrierer kan have så vidtrækkende konsekvenser, er det vigtigt, at myndighederne i forbindelse med udformning af ny regulering, der har til formål at fremme bestemte adfærds-

mønstre blandt (visse) borgere, identificerer alle relevante praktiske og kognitive barrierer (friktion); herunder også barrierer, der for den veloplyste og rationelle embedsmand kan synes ubetydelige. Når man som embedsmand skal udforme ny regulering, må man således anskue den påtænkte regulering fra de berørte borgers perspektiv. Det er herved en reel udfordring, at de borgere, som bliver berørt af ny regulering, kun sjældent er en homogen gruppe. Ved kortlægningen af relevante barrierer, vil embedsmændene derfor jævnligt stå over for ganske forskelligartede barrierer.

➤➤ **Eftersom selv ganske små praktiske og kognitive barrierer kan have så vidtrækkende konsekvenser, er det vigtigt, at myndighederne i forbindelse med udformning af ny regulering, der har til formål at fremme bestemte adfærdsmønstre blandt (visse) borgere, identificerer alle relevante praktiske og kognitive barrierer (friktion); herunder også barrierer, der for den veloplyste og rationelle embedsmand kan synes ubetydelige**

Ofte er situationen den, at en myndighed under udformningen af ny regulering ikke har været opmærksom på, at borgerne kommer til at stå over for praktiske eller kognitive barrierer (friktion), som modarbejder den ønskede adfærd. Imidlertid kan friktion også bruges som et værktøj til at fremme en bestemt adfærd. Eksempelvis indførte Danmark i 2015 krav om, at nummerplader på biler skal fæstnes med to skruer (se nu bekendtgørelse nr. 663 af 10/06/2025, § 70, stk. 3). Efter indførelsen af dette krav er antallet af nummerpladetyverier faldet til ca. en fjerdedel (Wendt Jensen, 2023).

➤➤ **Imidlertid kan friktion også bruges som et værktøj til at fremme en bestemt adfærd**

Et andet eksempel på, at danske myndigheder har gjort aktiv brug af friktion for at fremme en bestemt adfærd, relaterer sig til de såkaldte kviklån. De relevante myndigheder konstaterede således, at kviklån ofte blev optaget af unge mennesker med henblik på køb af visse forbrugsgoder (mobiltelefon etc.). Lånesummen var begrænset (typisk 2.000-5.000 kroner), løbetiden var kort (typisk 1 måned). Og omkostningerne for låntagere enorme (ofte var årsomkostningerne i procent (ÅOP) på 700-800 pct.). Det kan ikke overraske, at mange låntagere efterfølgende fortrød det meget dyre lån. De danske myndigheder indførte derfor en smule friktion. Pr. 1. januar 2017 skulle långiverne således respektere en obligatorisk "cool-down periode" på 48 timer på lån med op til tre måneders løbetid, inden lånet blev udbetalt. Dette gav låntageren anledning til at overveje de samlede, monumentale omkostninger ved lånet – uden samtidig at lade sig rive med af begejstringen over det ny forbrugsgode. Cool-down-perioden virkede så godt, at de daværende udbydere af enmånedslån generelt øgede løbetiden på deres lån til over tre måneder netop for at

undgå "cool-down-perioden". Samtidig faldt ÅOP markant (typisk til 150-300 pct.) (Erhvervsministeriet, 2022: 17 f.).

Endelig fortjener et – særdeles livsbekræftende – eksempel omtale. De danske myndigheder har nemlig indført krav om, at supermarkeder kun må sælge én pakke smertestillende medicin pr. handel. Hensigten er at begrænse antallet af selvmordsforsøg under anvendelse af paracetamol – og det har virket. Efter indførelse af tiltaget, er der blevet konstateret et målbart fald i denne type selvmordsforsøg (Morthorst o.a., 2020).

Kommunikationen skal være enkel og let tilgængelig. De klassiske offentlige retlige virkemidler er forbud, påbud og økonomiske incitament. Offentlige myndigheder anvender imidlertid ofte også kommunikation af information, når de forsøger at fremme en bestemt adfærd blandt borgerne. Det er herved afgørende, at denne information kommunikeres på en måde, der er lettilgængelig for borgerne.

Lange og grundige rapporter, der indeholder alle relevante oplysninger, giver naturligvis de borgere, som læser dem, et solidt grundlag at handle ud fra. Imidlertid viser al erfaring, at en teksts længde og detaljeringsgrad er omvendt proportional med antallet af læsere.

Nøglen til effektiv kommunikation ligger således i enkelhed og tilgængelighed. Et flot eksempel på dette er EU's energimærkningsordning for husholdningsapparater rettet mod forbrugerne. Ordningen baserer sig ikke på lange, tekniske rapporter men derimod på en simpel skala, der går fra A til G, og som suppleres af farver (hvor A er grøn). Den simple skala gør det nemt at sammenholde energieffektiviteten på ligeartede produkter (forordning 2017/1369).

Indbydende

LIST-modellens anden komponent – indbydende – dækker over, at fremtoning kan have afgørende betydning for, hvorledes vi mennesker reagerer. Eksempelvis er det velkendt, at man nemmere opnår opmærksomhed fra en adressat, hvis man sørger for, at adressere meddelelsen personligt ("Kære Martin") frem for at lade meddelelsen være generisk adresseret ("Til rette vedkommende"). Tilsvarende har et budskabs rammesætning stor betydning for modtagerens afkodning deraf. Eksempelvis reagerer de fleste mere positivt, hvis overlevelseschancerne forbundet med en medicinsk behandling præsenteres som muligheden for at overleve frem for muligheden for at dø: Strålebehandling 80 pct. chance for at overleve. Kemoterapi 20 pct. risiko for at dø. I BITs LIST-model omfatter "indbydende-komponenten" også målrettede incitament. Typisk er der tale om, at myndighederne pålægger afgifter eller giver tilskud; men i LIST-modellen vil brugen af disse incitament ofte være ganske sofistikeret – som det vil blive påvist nedenfor i dette afsnit.

Et dansk eksempel på anvendelse af "indbydende-komponenten" er den aftale, som regeringen i 2025 har indgået med detailhandlen om placeringen af alkoholholdige drikkevarer (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2025). Af-

talen indeholder fire konkrete initiativer om, hvor sådanne drikkevarer ikke må placeres i butikkerne. Hensigten med aftalen er at placere alkohol mindre attraktivt i butikkerne – og dermed mindske salget. Tilsvarende initiativer kendes fra tobaksområdet (lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), ligesom Storbritannien i 2021 indførte regulering af bl.a., hvor usunde fødevarer (HFSS – High in Fat, Sugar and Salt) må placeres i butikker (The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021).

Indbydende-elementet indebærer også, at myndighederne ved udformning af ny regulering bør overveje, hvorledes man sikrer, at borgerne retter deres opmærksomhed mod et givent forhold. Ofte er det relevant at tænke helt lavpraktisk i denne sammenhæng. Hvis myndighederne for eksempel ønsker at fremme bæredygtighed på et givent område, bør de overveje at stille krav om, at alternative løsninger inden for det pågældende område rangordnes, således at den mest bæredygtige løsning fremhæves.

Som anført omfatter indbydende-komponenten også incitamenter; typisk i form af subsidier og afgifter. Den faktiske virkning af et sådant incitament afhænger af den konkrete udformning. BIT (2024: 22-23) giver som eksempel den britiske The Soft Drinks Industry Levy Regulations 2018, som havde til formål at nedbringe sukkerindtaget i den britiske befolkning ved at pålægge britiske sukkerholdige læskedrikke afgift. Men hvor man normalt ville rette afgiften mod forbrugerne med henblik på at ændre disses adfærd, valgte de britiske myndigheder (med bistand fra BIT) at udforme afgiften således, at den i stedet ville ændre producenterens adfærd. Således valgte man en model, der indebar, at jo højere sukkerindhold, jo højere afgift. Samtidig gav man producenterne passende med tid til at ændre deres produkter under hensyntagen til den nye afgift i stedet for blot at vælte afgiften over på forbrugerne. På denne måde tilskyndede de britiske regler producenterne til at ændre deres produkter, så de indeholdt mindre sukker. Resultatet blev, at sukkerindholdet i læskedrikke i Storbritannien faldt med 46 pct. mellem 2015 og 2020. Med andre ord lykkedes det de britiske myndigheder gennem en omhyggelig udformning af incitamentsstrukturen at lade de britiske forbrugere opretholde deres forbrug af læskedrikke og samtidig reducere deres sukkerindtag meget betragteligt.

Ovenfor er anført, at der ved anvendelse af adfærdsindsigter under udformning af regulering ofte er et særligt behov for at teste den/de påtænkte løsningsmodeller. Dette gælder også, hvor myndighederne søger at fremme en given adfærd gennem økonomiske incitamenter. For eksempel er bloddonorer, besøgsvenner på plejehjem og borgere, der driver lektiecaféer i udsatte boligområder, typisk motiveret af altruisme. Som myndighed skal man derfor være påpasselig med at anvende økonomiske incitamenter på disse områder. Risikoen er, at disse uegennyttige borgeres motivation bliver undergravet. Hvis man eksempelvis til bloddonorer, der hidtil har givet blod gratis, indfører en kompensation på 50 kroner for hver bloddonation, kan dette nemt (og med rette) blive opfattet som en devaluering af den enkelte donors bidrag –

med negative følger for viljen til at fortsætte som donor. Danske myndigheder er dog generelt opmærksomme på dette, således at man typisk anerkender borgernes uegennyttige indsats gennem andre virkemidler end økonomiske incitament.

Social

”Social” – den tredje komponent i LIST-modellen – angår det forhold, at frygten for at ”skille sig ud” og frygten for at blive opdaget, mens man ”gør noget forkert”, er stærke adfærdsmæssige drivkræfter. De fleste borgere ønsker at følge normerne. Derfor er det et stærkt virkemiddel, hvis myndighederne kan overbevise borgerne om, at en given adfærd er ”den normale”. Hvis de danske myndigheder ønsker at fremme overgangen fra fossilbiler til elbiler, kan de oplyse borgerne om fordelene ved elbiler, og de kan gøre det økonomisk attraktivt at købe elbil. Under normale omstændigheder vil begge disse tiltag fremme salget af elbiler. Men derudover kan myndighederne også gøre tydeligt opmærksom på, at omtrent to ud af tre, der køber ny bil i Danmark, vælger en elbil (Vejdirektoratet, 2025). Øget bevidsthed blandt borgerne om, at det ”normale” i dag er at købe elbil, mens det er et svindende mindretal, der køber fossilbiler, er i sig selv fremmende for overgangen til elbiler.

Et ofte overset aspekt af social-komponenten er, at myndighederne under normale omstændigheder alene bør fremhæve normer eller adfærd, som ønskes fremmet. Det forekommer imidlertid regelmæssigt, at myndighederne fremhæver normer eller adfærd, som man netop ønsker at gøre op med. Socialpsykologen Robert Cialdini har påpeget, at der herved opstår risiko for en legitimering af den uønskede adfærd/de uønskede normer. Det, som han har kaldt ”the big mistake” (Halpern, 2015). Hvis myndighederne eksempelvis ønsker at bekæmpe vold i nattelivet gennem en kampagne, der påpeger, at alt for mange unge bærer kniv, når de går i byen, risikerer de herigennem at normalisere den adfærd (at tage kniv med, når man går i byen), som kampagnen ellers skal bekæmpe. Risikoen er således, at flere – ikke færre – unge vælger at bære kniv i nattelivet.

Tid

LIST-modellens fjerde komponent – tid – omfatter to ganske forskellige dimensioner: (i) tidspunktet, hvor en adfærdsmæssig intervention foretages. Det kan være tidspunktet på dagen, ugen eller året. Og det kan være i forbindelse med vigtige livsbegivenheder; og (ii) den måde, hvorpå individer reagerer, når noget sker i nutiden eller først en gang i fremtiden.

For så vidt angår den første tidsmæssige dimension, bør en myndighed ved udformningen af regulering både overveje, *hvad* der skal kommunikeres til borgerne, og *hvornår* borgerne skal modtage budskabet.

Når myndighederne for eksempel kræver, at der ved selve indgangen til en byggeplads opsættes påbud om, at bygningsarbejderne skal bære sikkerhedsudstyr (hjelm, sikkerhedssko etc.), overser man, at sikkerhedsudstyret nor-

malt påføres dér, hvor bygningsarbejderne klæder om. På store byggepladser kan der være ganske langt mellem indgang og omklædning – hvilket mindsker villigheden til at vende om for en bygningsarbejder, der f.eks. har glemt at tage sikkerhedssko på. I praksis løser store, private entreprenører problemet ved at opsætte tjeklister, som bygningsarbejderne skal gennemgå, inden de forlader omklædningen (men det burde selvfølgelig være selve den offentlig-retlige regulering, der fastlagde denne løsning).

Tilsvarende udsender hospitaler, læger og tandlæger ofte en påmindelses-SMS, kort før en borger har en konsultation. Formålet er at nedbringe antallet af uvarslede udeblivelser. En undersøgelse af, hvorledes danske blod-donorer reagerer på SMS-notifikationer, har vist, at ikke blot har selve udsendelsen af påmindelsen betydning. Også det konkrete tidspunkt på dagen, hvor påmindelsen udsendes, har betydning for fremmødet (Fosgaard o.a., 2020).

➤➤ **I almindelighed gælder, at borgerne er særligt åbne over for at ændre vaner, i forbindelse med store livsbegivenheder såsom ægteskab, forældreskab, dødsfald og de allerede omtalte skift af bopæl og job**

Som allerede anført er borgerne generelt mere åbne over for at ændre adfærd, hvis de samtidig gennemgår en større livsbegivenhed. Hvis man vil have borgerne til at anvende offentlig transport frem for personbil, når de pendler til og fra arbejde, er succesraten generelt væsentligt højere, såfremt budskabet rammer i forbindelse med enten bolig- eller jobskifte. Det tidsmæssige vindue har dog ofte en meget begrænset varighed; har borgeren først pendlet i bil til et nyt job i få uger, vil det hyppigt være svært at få ændret vanen. I almindelighed gælder, at borgerne er særligt åbne over for at ændre vaner i forbindelse med store livsbegivenheder såsom ægteskab, forældreskab, dødsfald og de allerede omtalte skift af bopæl og job. Men også mindre livsomvæltende begivenheder øger villigheden til at ændre vaner relateret til den pågældende begivenhed. Det kan være ombygning af hus (skifte af opvarmningsform) eller skift fra benzinbil til elbil (skifte af bilforsikring) (Wendt Jensen, 2025).

Megen regulering indebærer, at borgerne skal handle inden for nærmere afgrænsede tidsrum. Gør de ikke det, kan det afstedkomme negative konsekvenser – f.eks. tab af rettigheder. En del – særligt nyere – regulering indeholder tiltag, som skal sikre, at borgerne bliver opmærksomme på behovet for at handle rettidigt. Men megen regulering overlader det dog fortsat til borgeren selv at være opmærksom på dette, hvilket særligt er en udfordring for ressourcetsvage borgere.

Et eksempel på, at lovgiver har gennemtænkt, hvornår et budskab skal kommunikeres til de berørte borgere, er EU's "Denied-boarding-forordning" (forordning 261/2004). Forordningen tillægger flypassagerer en række præcise rettigheder i de situationer, hvor passagerne udsættes for aflysning, forsin-

kelse eller afvisning ved boarding. Forordningens faktiske gennemslagskraft afhænger i vidt omfang af, at de berørte passagerer bliver gjort bevidste om deres rettigheder, når en af de situationer, som forordningen regulerer, opstår. Derfor fastlægger forordningen i artikel 14, hvornår og hvordan luftfartsselskaberne skal informere passagererne.

Et vigtigt aspekt af LIST-modellens tidsmæssige komponent er, at det ofte er mere effektivt at forebygge, at en borger udvikler dårlige vaner frem for efterfølgende at søge at få borgeren til at bryde med allerede etablerede dårlige vaner. Også her er det vigtigt, at den myndighed, som udformer reguleringen, anskuer situationen fra borgerens synsvinkel. Eksempelvis gælder, at små iværksættere i den indledende fase af opbygningen af deres nye virksomhed ganske naturligt fokuserer på at få virksomheden etableret. Dette giver dog risiko for, at iværksætteren utilsigtet forsømmer overholdelsen af f.eks. skatte- og momsregler. Udfordringen er, at hvis sådan manglende overholdelse af skatte- og momsreglerne bliver en vane, da bliver det sidenhen væsentligt sværere at få iværksætteren til automatisk at overholde reglerne. Derfor giver det ofte god mening, såfremt myndighederne – endnu inden de dårlige vaner er blevet fasttømrede – gør en særlig indsats for at imødegå disse vaner; eksempelvis ved at myndighederne i den første tid efter virksomhedsetableringen bistår iværksættere med at betale moms og skat.



Det er ofte mere effektivt at forebygge, at en borger udvikler dårlige vaner frem for efterfølgende at søge at få borgeren til at bryde med allerede etablerede dårlige vaner

Som anført omfatter LIST-modellens tidsmæssige komponent to ganske forskellige dimensioner. Den anden dimension afspejler, at vi mennesker har en forkærlighed for øjeblikkelige resultater – og at vi generelt er rigtig dårlige til reelt at forstå forhold, der ligger ude i fremtiden. Således motiveres de fleste mennesker mere af kortsigtede belønninger (eller tab) end af langsigtede fordele (eller tab). Som myndighed er det vigtigt at være opmærksom på dette. Oversees forholdet, kan det undergrave en myndigheds regulering. Men er myndigheden opmærksom derpå, kan det i høj grad styrke reguleringens gennemslagskraft. Helt lavpraktisk bør man ved udformningen af ny regulering søge at tilbyde *umiddelbare belønninger* for ønsket adfærd og søge at pålægge *umiddelbare omkostninger* for uønsket ditto.

Perspektiver for inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af regulering

➤➤ Ved at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering, vil en myndighed ofte være i stand til at give denne regulering en markant større gennemslagskraft, sammenholdt med den situation, hvor adfærdsindsigter ikke inddrages

Adfærdsvidenskaberne har i dag opbygget en omfattende og velunderbygget viden, som i høj grad er direkte relevant for udformningen af ny regulering. Selv om denne artikel alene fremlægger et begrænset udsnit af denne viden, bør pointen være klar: Ved at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering, vil en myndighed ofte være i stand til at give denne regulering en markant større gennemslagskraft, sammenholdt med den situation, hvor adfærdsindsigter ikke inddrages.

Mens det ved britiske myndigheder i dag er ganske sædvanligt at inddrage adfærdsindsigter i forbindelse med udformning af ny regulering, er det samme på ingen måde tilfældet i Danmark. Der er dog to undtagelser: dels Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, dels Erhvervsstyrelsen, som begge har gjort sig erfaringer med systematisk inddragelse af adfærdsindsigter på denne vis. Denne forfatter ser meget gerne en udbredelse af den viden og de erfaringer, som således allerede findes i den danske centraladministration. Samtidig må det dog erkendes, at en sådan udbredelse står over for mindst tre praktiske udfordringer.

Først og fremmest kræver inddragelse af adfærdsindsigter en kulturændring i embedsværket. Embedsmændene i departementer og styrelser har indgående kendskab til, hvordan man anvender klassiske reguleringsinstrumenter i form af forbud, påbud og økonomiske incitamenter. Heroverfor står, at de hverken har erfaring med brug af adfærdsindsigter eller uddannelsesmæssigt er klædt på til at gøre brug deraf. Det er derfor kun forventeligt, hvis der er en kendelig tøven over for at inddrage adfærdsindsigter under udformningen af ny regulering.

➤➤ Inddragelse af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering vil ofte være både ressource- og tidskrævende

Hertil kommer, at inddragelse af adfærdsindsigter i forbindelse med udformningen af ny regulering ofte vil være både ressource- og tidskrævende. Dette gælder naturligvis ikke ved de helt simple aspekter – såsom om en bestemmelse skal udformes som ”tilvalg” eller ”fravalg”. Men hvor der er tale om inddragelse af adfærdsindsigtsbaserede tiltag, som reelt kræver forudgående test, inden de gennemføres, vil spørgsmålet om ressourcer og tid uundgåeligt opstå. I praksis vil dette formentlig ofte afskære brugen af adfærdsindsigter.

Endelig for det tredje er det vigtigt at være sig bevidst, at kyndig inddragelse af adfærdsindsigter i større omfang kræver specialistviden. Erfaringerne fra Storbritannien viser, at det er muligt at opbygge sådan specialistviden i centraladministrationen – om end det tager tid. Der findes intet ”quick fix”.

Samlet er det denne forfatters opfattelse, at systematisk inddragelse af adfærdsindsigter under udformningen af offentligretlig regulering i Danmark er stærkt anbefalelsesværdig. Der er dog væsentlige udfordringer, som først må overkommes, inden en sådan systematisk inddragelse kan blive en realitet. Anbefalingen er derfor, at de dele af centraladministrationen, som måtte have interesse i dette, lægger ud med i det små at gøre sig erfaringer dermed – med bistand fra særligt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Noter

- 1 Dagpengekommissionens inddragelse af adfærdsindsigter kan tilskrives professor Jon Kvist fra Roskilde Universitet, som var et af kommissionens medlemmer. Forskningsmæssigt beskæftiger Kvist sig med feltet.
- 2 Historien om, hvorledes Thaler og Sunsteins bog fik sit navn, er gengivet af Halpern (2019: 39).
- 3 Organdonorordninger kan også udformes på anden vis end ved tilvalg/fravalg.

Referencer

- Albertsen, Andreas (2020), *Organdonation – og behovet for en ny model*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Behavioural Insights Team (2024), *EAST – Four simple ways to apply behavioural insights – revised and updated edition*, tilgængelig på www.bi.team/wp-content/uploads/2014/04/BIT-EAST-1.pdf.
- Bekendtgørelse nr. 663 af 10/06/2025 om registrering af køretøjer.
- Dagpengekommissionen (2015), *Dagpengekommissionens samlede anbefalinger*, tilgængelig via www.bm.dk/media/6092/hovedrapport-pdf.pdf.
- Erhvervsministeriet (2022), *Evaluering af aftalen om et opgør med kviklån*.
- The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021.
- Forordning 2017/1369 af 4. juli 2017 om opstilling af rammer for energimærkning, EUT 2017, L198/1.
- Forordning 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser, EUT 2004, L46/1.
- Fosgaard, Toke, Lars Hansen, Catrine Jacobsen, Erik Sørensens, Merle Romose og Henrik Ullum (2020), ”Can text messages save lives? A field experiment on blood donor motivation”, *Transfusion*, 60(3): 460-45.
- Egebark, Johan og Mathias Ekström (2013), ”Can indifference make the world greener?”, *IFN Working Paper*, No. 975, Stockholm, Research Institute of Industrial Economics (IFN).
- Guldborg Hansen, Pelle (2016), ”The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?”, *European Journal of Risk Regulation*, 7(1): 155-74.
- Guldborg Hansen, Pelle og Andreas Maaløe Jespersen (2013), ”Nudge and the Manipulation of Choice – A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy”, *European Journal of Risk Regulation*, 4(1): 3-28.
- Hallsworth, Michael og Elspeth Kirkman (2020), *Behavioural Insights*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Halpern, David (2019), *Inside the Nudge Unit – How small changes can make a big difference*, London WH Allen (revised edition).
- Halpern, David (2015), ’How Can Governments and Businesses Avoid the ‘Big Mistake?’’, tilgængelig via *Behavioral Scientist*, <https://behavioralscientist.org/how-can-governments-and-businesses-avoid-the-big-mistake/>.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2025, *Ny aftale: Færre unge skal fristes til at købe alkohol* tilgængelig via www.ism.dk/nyheder/2025/september/ny-aftale-faerre-unge-skal-fristes-til-at-koebe-alkohol. Pressemeddelelsen indeholder henvisning og link til *Aftale mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet, detailhandlen og producenterne om:*

- Placering af alkoholholdige drikkevarer i detailhandlen* (4. september 2025).
- Institute for Government (u.å.), *MINDSPACE – Influencing behaviour through public policy*, tilgængelig på www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf.
- Liebe, Ulf, Jennifer Gewinner og Andreas Diekmann (2021), "Large and persistent effects of green energy defaults in the household and business sectors", *Nature Human Behavior*, 5, 576-85.
- Lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021 om forbud mod tobaksreklame m.v.
- Morthorst, Britt Reuter, Annette Erlangsen, Manon Chaine, Frank Eriksson, Keith Hawton, Kim Dalhoff og Merete Nordentoft (2020), "Restriction of non-opioid analgesics sold over-the-counter in Denmark: A national study of impact on poisonings", *Journal of Affective Disorders*, 268: 61-8.
- OECD (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, Paris, OECD Publishing.
- Rutgers, Office of Information Technology (2013), *Print Management Information*, <https://perma.cc/03BNSK-SY4oZ>
- Thaler, Richard og Cass Sunstein (2009), *Nudge – Improving decisions about health, wealth and happiness*, London, Penguin Books (revised UK-edition).
- Vejdirektoratets oversigt over bilsalget i tredje kvartal 2025 (opdateret 19. november 2025), www.vejdirektoratet.dk/side/salg-af-nye-biler.
- Vlaev, Ivo og Paul Dolan (2009), "From changing cognitions to changing the context: a dual-route model of behaviour change", London, Imperial College, Business School, *Discussion Paper* 2009/04.
- Wendt Jensen, Anders (2025), "Derfor stiger din bilforsikring", *Motor*, 72-3.
- Wendt Jensen, Anders (2023), "Tyverier af nummerplader er raslet ned", *FDM*, <https://fdm.dk/nyheder/bilist/2023-01-tyverier-af-nummerplader-er-raslet-ned>.