Doenvermogen: Van *toets* naar *tools*

WRR

Doenvermogen: Van *toets* naar *tools*

Mark Bovens en Anne-Greet Keizer[1]

Hoe beoordeel je bij de voorbereiding van beleid en regelgeving of deze 'doenlijk' is voor burgers? In het rapport *Weten is nog geen doen* adviseerden wij om nieuw beleid dat burgers rechtstreeks raakt te onderwerpen aan een doenvermogen-toets. Enige maanden later hebben we op verzoek van de Eerste Kamer deze aanbeveling uitgewerkt tot de *handout doenvermogentoets*. Het kabinet heeft de aanbeveling overgenomen en is aan de slag gegaan met de toets. Langzaam verschijnen er meer toepassingen en komt er meer aandacht voor doenvermogen bij het ontwerpen en invoeren van beleid en wetgeving[2]. Die praktijk biedt inspiratie voor anderen, maar laat ook zien welke voor welke uitdagingen beleidsmakers en wetgevingsjuristen staan. Het is niet eenvoudig gebleken om de ambitie voor een realistisch perspectief ook in daden om te zetten. Ook voor wetgevers geldt 'weten is nog geen doen'.

In deze notitie willen we daarom wat handvatten bieden aan beleidsmakers en wetgevingsjuristen om meer aandacht te besteden aan de 'doenlijkheid' van beleid en regelgeving. We spreken van *tools* omdat dit document instrumenten biedt voor een ieder die de doenlijkheid van regels wil vergroten. Dat kunnen wetgevingsjuristen zijn die formeel verantwoordelijk zijn voor het (laten) uitvoeren van een doenvermogen-*toets* als onderdeel van de uitvoeringstoetsen bij ontwerpwetgeving, maar ook anderen die betrokken zijn bij het ontwerpen van beleid.

1. Mark Bovens is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en raadslid bij de WRR, Anne-Greet Keizer is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en projectcoördinator van het rapport 'Weten is nog geen doen'.

2. Zo is er als onderdeel van de uitvoeringstoets nieuwe Wet inburgering een doenvermogentoets uitgevoerd: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D22036&did=2020D22036

Inhoud

Doenvermogen: Van *toets* naar *tools*

1 Aandacht voor doenvermogen

2 Basisstappen

3 Hulpmiddelen

4 Proceselementen

5 Doenvermogen van de overheid

BL Doenvermogentoets

1. Aandacht voor het doenvermogen van burgers bij het ontwerpen van beleid en regelgeving

Veel beleid en regelgeving hanteren een rationalistisch perspectief: als burgers maar genoeg voorlichting en de juiste financiële prikkels krijgen, zullen zij vanzelf de regels volgen. De praktijk is echter anders, zo leren de vele affaires rond toeslagen en uitkeringen. Daar kwamen bonafide burgers in grote problemen, omdat de regelgeving te veel alertheid van hen verwacht. De gedragswetenschap leert dat het denk- en doenvermogen van burgers niet onuitputtelijk is. Dat geldt niet alleen voor laaggeletterden of minder begaafden, maar ook voor goed opgeleide burgers.

Bij het maken van beleid is het daarom verstandig als de overheid een realistisch perspectief op burgers hanteert en meer aandacht heeft voor de doenlijkheid van beleid en regelgeving. De burger moet de wet niet alleen 'kennen', maar hem ook 'kunnen'. Aandacht voor de doenlijkheid van beleid is niet hetzelfde als betere voorlichting geven en het gebruik van begrijpelijke formulieren. Meer aandacht voor heldere taal richt zich vooral op de beperkingen aan het *denkvermogen* van burgers. Een begrijpelijke uitleg is zeker belangrijk, maar niet genoeg. Burgers moeten ook in staat zijn om daar vervolgens naar te handelen. Daarbij gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid, het vermogen om in actie te komen, het hoofd voldoende koel houden, en om het vasthouden aan goede voornemens. Net als het menselijk denkvermogen, kent ook dat *doenvermogen* zijn grenzen. Burgers verschillen onderling in de mate van doenvermogen, en in situaties van stress en mentale belasting kan dat vermogen bij een ieder sterk teruglopen.

Hoe kun je als beleidsmaker of regelgever meer rekening houden met de grenzen aan het doenvermogen van burgers? We onderscheiden vijf **basisstappen**, geven suggesties voor een paar **hulpmiddelen** die van pas kunnen komen en benoemen tot slot vier **proceselementen** om succesvol tot een realistisch burgerperspectief te komen.

2. Basisstappen

1. Breng in kaart hoeveel acties van de burger worden verwacht in het bestaande of voorgenomen beleid.

Een eerste stap is om na te gaan hoeveel mentale lasten de regeling met zich meebrengt voor de burger. Daarbij kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn:

- Hoeveel verschillende acties moet de burger ondernemen om aan de regelgeving te kunnen voldoen?
- Wat vraagt de beoogde regelgeving aan alertheid van burgers?
- Hoe vaak moeten ze zelf in actie komen?
- Hoeveel formulieren moeten ze invullen?
- Hoe vaak moeten ze nagaan of de door hen verstrekte informatie nog klopt?
- Hoeveel deadlines moeten ze in de gaten houden?
- Is het belangrijk dat ze bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten?
- Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend oplettendheid gevraagd, omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen?

2. Is er sprake van samenloop met 'life events' of andere situaties van grote stress?

De gedragswetenschappen leren dat het doenvermogen sterk terugloopt wanneer mensen te maken hebben met chronische stress, bijvoorbeeld als gevolg van armoede of schulden of als gevolg van *life events*. Hieronder verstaan we een gebeurtenis die diep in het leven ingrijpt, zoals de geboorte van een kind, een echtscheiding, het verlies van een dierbare, ontslag, een ingrijpende verhuizing of immigratie.[4] Onder die omstandigheden is de mentale belasting al heel groot en zal het doenvermogen veel minder zijn. Regelgeving die is bedoeld voor die omstandigheden, of die burgers raakt die daarmee te maken hebben, dient extra terughoudend te zijn met het mentaal belasten van burgers.

4. Zie voor meer informatie over levensgebeurtenissen: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/levensgebeurtenissen

Goed voorbeeld: alternatief systeem voor de kinderopvangtoeslag

Het huidige systeem van de kinderopvangtoeslag is een bron van veel mentale lasten voor werkende ouders, omdat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van het actuele gezinsinkomen. Dat betekent dat een kleine verhoging van het gezamenlijk inkomen ertoe kan leiden dat men geen, of minder, recht heeft op toeslag. Dit vraagt van werkende ouders een grote alertheid. Zij moeten elke maand nagaan wat het actuele gezinsinkomen is en of een verhoging niet leidt tot een lagere toeslag. Doen zij dit niet, dan blijkt pas achteraf, bij de aangifte inkomensbelasting in het jaar erop, dat er te veel toeslag is ontvangen. Dit leidt tot veel stress en schuldenproblematiek.

In 2016 presenteerde de staatssecretaris van Sociale Zaken een concept wetsvoorstel dat de stressvolle situatie van ouders met jonge kinderen als uitgangspunt nam en was gericht op het terugbrengen van hun mentale lasten. Een belangrijke verbetering was dat het reeds vastgestelde fiscale inkomen van twee jaar eerder de basis vormde voor de hoogte van de toeslag. Dat vraagt veel minder alertheid van jonge ouders. Wie niets doet, zit automatisch goed.

In de memorie van toelichting werd met een tabel inzichtelijk gemaakt hoe in het nieuwe systeem de mentale lasten voor ouders lager uitvallen.[3]

3. Tweede Kamer (2017-2018) Brief van de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang. 25 april 2016. Kamerstukken II, 31 322, nr. 352. De tabel is een lichte bewerking van de tabel uit de memorie van toelichting. Het kabinet heeft later besloten niet dit aangepaste systeem in te voeren, maar te koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel.

2. Basisstappen

Gegevens	Kinderopvang-organisatie	Ouder	Basisregistratie
LRK-nummer	•		
Adresgegevens kinderopvang			•
Rekeningnummer Kinderopvang	•		
Startdatum opvang	•		
Einddatum opvang	•		
Aantal uren	•		
Uurprijs	•		
Wijziging vorm kinderopvang	•		
Wijziging locatie kinderopvang	•		
BSN ouder en kind	•		
Adresgegevens ouder			• (BRP)
Samenstelling huishouden		•	
Rekeningnummer ouder		•	
Eerste en volgende kind(eren)			• (BRP)
Peiljaarverlegging		•	
Wel of niet werken			• (UWV)
Aantal gewerkte uren			• (UWV)
Inkomensgegevens			• (BRI)

Bron: Memorie van toelichting Kamerstukken II, 31 322, nr. 352 (lichte bewerking door WRR)

3. Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?

Heeft de beoogde doelgroep van de regelgeving te maken met andere bestaande of voorgenomen regelgeving die ook veel van hen vragen? De wetgever lijkt vaak geen rekening te houden met de optelsom van lasten voor burgers. Voor een deel is dat het gevolg van de wijze waarop het Nederlandse openbaar bestuur is georganiseerd. Elke beleidskoker ziet dat deel dat vanuit zijn opdracht bezien relevant is, en hanteert regels die binnen de grenzen van het beleidsdomein wellicht hanteerbaar zijn, maar die geen rekening houden met regels uit andere domeinen. Daarom is het belangrijk om ook de vraag te stellen hoe de regeling zich verhoudt tot aanpalende regelingen. Wat is de totale belasting voor de burgers die onder die regeling vallen?

Verkeerd voorbeeld: huidige Wet op de kinderopvangtoeslag

Ook hier is de huidige Wet op de kinderopvangtoeslag een voorbeeld van hoe het niet moet. Juist in een zeer belastende en stressvolle periode van het leven wordt van jonge werkende ouders een grote alertheid verwacht bij het in de gaten houden en doorgeven van wijzigingen in het gezinsinkomen. Het voorstel voor een alternatief systeem nam dit als uitgangspunt en probeerde de mentale belasting zo laag mogelijk te houden.

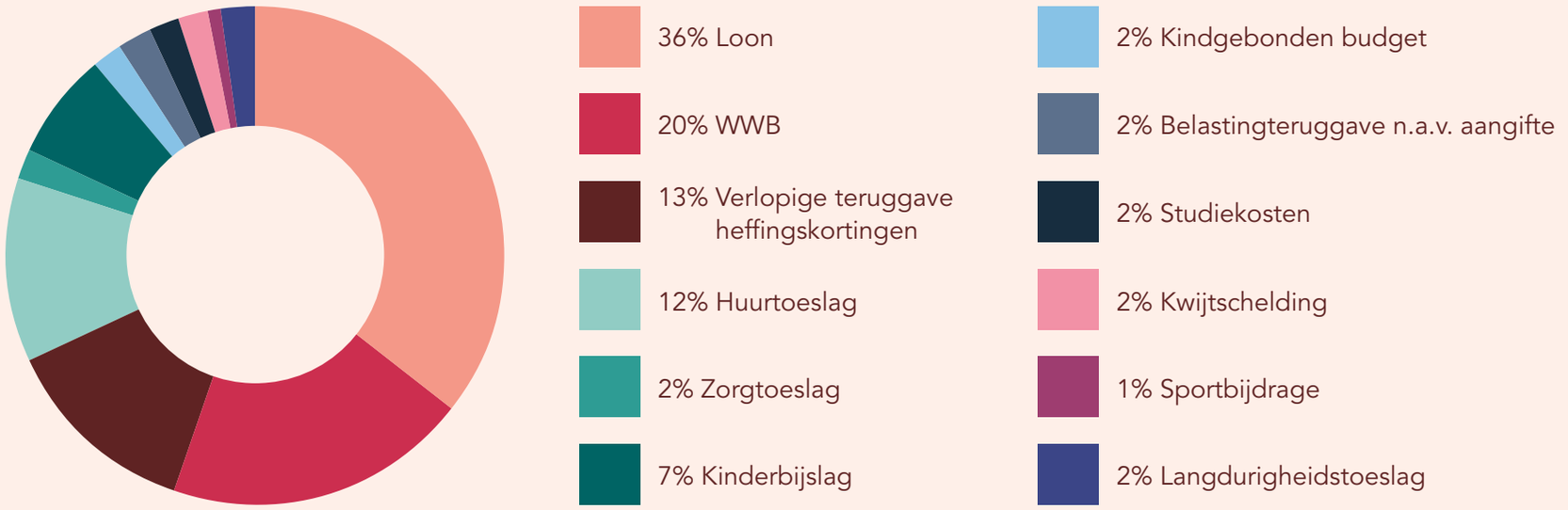
Verkeerd voorbeeld: regelingen voor inkomensondersteuning

In Nederland kennen we een uitgebreid systeem voor inkomensondersteuning. Elke individuele regeling kent zijn eigen regels en vereisten, maar houdt geen rekening met het totaal aan mentale belasting. De Nationale ombudsman bracht in 2013 de administratie in kaart van een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning.[5]

Deze ouder heeft ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen, moet daarvoor achttien verschillende formulieren invullen en ontvangt tachtig verschillende betalingen per jaar. Bij elke betaling moet de ouder controleren of er niet sprake is van een onterecht ontvangen toeslag, omdat deze moet worden terugbetaald. In de praktijk is dat te veel gevraagd, wat een belangrijke oorzaak is van problematische schulden.

5. Figuur uit Nationale ombudsman (2013), In het krijt bij de overheid, Den Haag: Nationale ombudsman.

Figuur uit Nationale ombudsman (2013), In het krijt bij de overheid



Bron: de Nationale ombudsman

4. Probeer de mentale belasting zoveel mogelijk terug te brengen, bijvoorbeeld met ‘defaults’ en ‘opt-out-regelingen’

Elke regeling die om alertheid en aandacht vraagt, vergroot de mentale belasting van burgers. De gedragswetenschappen laten zien dat niet alle burgers onder alle omstandigheden altijd die alertheid en aandacht hebben. Probeer daarom de mentale belasting zo laag mogelijk te houden. Dat kan door het aantal gevraagde handelingen zo laag mogelijk te houden, bijvoorbeeld door te werken met *defaults* en *opt-out*-regelingen. Daarbij hoeft de burger niet in actie te komen, tenzij hij of zij iets anders wil dan de standaardoptie.

Verkeerd voorbeeld: OV-studentenkaart
Een afgestudeerde student moet uiterlijk de tiende dag van de volgende maand de ov-studentenkaart opzeggen, want na het afstuderen gaat direct een boeteregime in. Opzeggen kan niet via internet, maar kan alleen door een aantal handelingen te verrichten bij een automaat op een station. Omdat het afstuderen gepaard gaat met veel veranderingen, zoals andere woonruimte zoeken, reizen, solliciteren of een baan, vergeten veel studenten hun kaart stop te zetten. Dat leidt tot snel oplopende boetes. Wie niets doet, zit al snel met een flinke extra studieschuld. Omkering van de *default*, waarbij de ov-kaart automatisch wordt gestopt op het moment van afstuderen, tenzij er bezwaar wordt gemaakt, zou veel beter passen bij dit *life event*.

2. Basisstappen

Goed voorbeeld: voorstel wet pensioenverdeling bij scheiding

Bij een scheiding moeten partners over veel zaken afspraken maken, ook over de verdeling van het pensioen. Uit evaluaties is gebleken dat hierbij beperkt gebruikt wordt gemaakt van de wettelijke regeling, door onbekendheid bij burgers en professionals. De huidige suboptimale situatie kan vrij eenvoudig verbeterd worden door automatisch over te gaan tot de verdeling en uitbetaling van het opgebouwde ouderdomspensioen, ook als een betrokkene niets doet. Het wetsvoorstel regelt dat een pensioenuitvoerder overgaat tot verdeling, tenzij de ex-partners aangeven dat zij de verdeling niet willen *(opt-out)* of dat zij een afwijkende afspraak over de verdeling van het pensioen hebben gemaakt.[6]

6. Tweede Kamer 2018-2019, 35287, Nr.3. Regels over de verdeling van pensioen bij scheidingen vanaf 2021 (Wet pensioenverdeling bij scheiding 2021), Memorie van toelichting.

5. Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien?

Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt? Bij elke regeling zullen er altijd mensen zijn die toch niet direct in actie komen, de brief niet openmaken, of het formulier misschien wel invullen, maar niet opsturen. Wat zijn de consequenties van dergelijk menselijk gedrag? Hierbij helpen vragen als:

- Leiden kleine fouten direct tot grote problemen?
- Zijn er mogelijkheden om fouten eenvoudig te herstellen?
- Hoeveel mentale belasting vraagt het van burgers om een fout te herstellen?
- Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit?
- Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?

Als algemeen ontwerpprincipe zou moeten gelden dat kleine fouten ook kleine gevolgen hebben. Dat principe zou moeten gelden voor wet- en regelgeving, maar ook voor de vertaling daarvan in de uitvoering.

Verkeerd voorbeeld: automatische boeteverhoging zonder aanmaning

Op basis van art. 30 van de Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen krijgt de eigenaar die een oude snorfiets wegdoet en deze niet afmeldt voor de verzekering, een boete van 330 euro. Na acht weken wordt de boete automatisch met 50 procent verhoogd. Blijft de acceptgiro dan nog liggen, dan wordt dit bedrag nog eens met 100 procent verhoogd. Binnen een paar maanden is de boete dan al opgelopen tot 990 euro. Bij de eerste boete werd het systeem van de automatische boeteverhoging aangekondigd, maar er volgden geen verdere aanmaningen. Wie de eerste brief opzij legde en vergat, kon dus ongemerkt een flinke schuld opbouwen. Het CJIB heeft inmiddels de werkwijze aangepast en stuurt nu wel aanmaningen.

3. Hulpmiddelen

Van groot belang is dat beleidsmakers en regelgevers al bij het ontwikkelen en inrichten van een nieuw voorstel inzicht krijgen in hoe belastend hun regels in de praktijk zullen zijn voor echte burgers. Dat is soms moeilijk invoelbaar in de relatieve kalmte van het kantoor en voor ambtenaren die zelf vaak over het nodige denk- en doenvermogen beschikken. Internetconsultaties zijn daarbij maar van beperkt nut, omdat juist de burgers met veel doenvermogen zich hiervoor aanmelden. Uitvoeringstoetsen kijken vooral of uitvoeringsorganisaties uit de voeten kunnen met de regels, maar gaan niet in op de doenlijkheid voor burgers, en worden vaak pas gedaan als het voorstel is uitgewerkt, aan het eind van een traject.[7]

7. Hoewel in de kabinetsreactie op 'Weten is nog geen doen' is aangegeven dat de uitvoeringstoetsen voortaan expliciet moeten ingaan op het doenlijkheid voor burgers, zien we dat er vaak nog vooral wordt gekeken naar de vraag of uitvoeringsorganisaties zelf uit de voeten kunnen met de regels.

Er zijn verschillende manieren om hier vooraf toch meer zicht op te krijgen:

1. Breng in beeld om wie het gaat:
Gaat het om algemeen beleid voor alle burgers of voor een specifieke groep die te maken heeft met specifieke omstandigheden, zoals echtscheidingen, werkeloosheid of andere life events?

2. Praat met uitvoerders:
Maak in een vroegtijdig stadium al gebruik van de kennis van experts bij uitvoeringsorganisaties en andere praktijkmensen. Begin niet bij de testfase van door beleidsmakers gekozen oplossingen, maar start al daarvoor met een gesprek over de analyse van het maatschappelijke probleem. Experts in de praktijk weten vaak prima waar de knelpunten zitten en wat wel en niet haalbaar is. Voer een aantal gesprekken of loop een dag mee op de 'werkvloer'. Uitvoeringsorganisaties beschikken soms ook over voorzieningen, zoals een klantpanel, die bruikbaar zijn om te onderzoeken in hoeverre beleid doenlijk is voor burgers.

3. Hulpmiddelen

3. Test nieuw beleid op doenlijkheid:
Van de overheid mag je verwachten dat, net als bij de introductie van nieuwe producten en diensten door het bedrijfsleven, nieuwe regels eerst worden uitgetest voordat ze worden ingevoerd. Dat kan door het uitvoeren van pre-testen onder burgers, om te onderzoeken hoe de burger omgaat met de voorgestelde wet of regeling. Vergelijk het met bedrijven die voor het introduceren van nieuwe digitale voorzieningen gebruikmaken van testpanels om te zien of ze gebruiksvriendelijk zijn en aansluiten op de wensen van de consument. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals testpanels, simulaties of experimenten in lab-situaties, waarbij verschillende variaties worden uitgeprobeerd. Voor het testen van nieuw beleid kun je een doelgroep 'creëren', bijvoorbeeld door mensen onder tijdsdruk of met een grote mentale belasting verschillende beleidsscenario's te laten doorlopen. Testen moeten plaatsvinden in een fase waarin aanpassing van voorgestelde wet- en regelgeving nog mogelijk is.

Goed voorbeeld: experiment belastingdienst met toeslagen
De Belastingdienst heeft een pilot[8] uitgevoerd, waarin burgers een melding kregen dat een wijziging in hun maandelijks inkomen consequenties zou kunnen hebben voor de hoogte van hun toeslag. De mail bevatte een link waarmee direct een hogere schatting van het inkomen doorgegeven kon worden, zodat mensen zelf met één handeling het risico op terugvordering konden verkleinen. De nieuwe werkwijze leidde tot een hogere klanttevredenheid, minder klantcontact achteraf en vermoedelijk lagere uitvoeringskosten. Na afronding van de pilot is besloten de werkwijze verder in te voeren.

8. Het gaat om het experiment 'De natuurlijke dialoog'. De eindrapportage is verschenen in november 2016.

3. Hulpmiddelen

4. Organiseer klantreizen:
Een vergelijkbaar hulpmiddel is een klantreis. Daarmee kan in kaart gebracht worden welke stappen een burger moet ondernemen om aan de eisen van het beleid te voldoen, hoeveel inspanning dat kost en waar de mentale belasting gereduceerd kan worden. Een klantreis kan nuttig zijn op verschillende momenten in het proces: om in kaart te brengen welke problemen of obstakels mensen in de huidige situatie tegenkomen, maar ook om te testen of het voorgestelde beleid uitgaat van realistische verwachtingen. Bij een klantreis moet een afspiegeling van de doelgroep worden betrokken, maar het kan zeer waardevol zijn om als beleidsmaker zelf ook de klantreis te maken. Ook hier is het van belang dat deze op tijd wordt georganiseerd, zodat er nog ruimte is om voorgesteld beleid aan te passen.

Goed voorbeeld: klantreizen van het UWV

Sommige uitvoeringsorganisaties werken al met klantreizen. Het UWV gebruikt ze om inzichtelijk te maken wat een klant tegenkomt wanneer hij van de diensten van het UWV gebruikmaakt.[9] Het UWV onderbouwt de klantreis met data en - waar nodig - kwalitatief klantonderzoek. Dat geeft inzicht in de 'klantbeleving', maar ook in de knelpunten en de verbetermogelijkheden. Zo is bijvoorbeeld in kaart gebracht welk route iemand die arbeidsongeschikt is moet afleggen bij het aanvragen van een uitkering onder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Daarbij wordt gekeken naar verschillende fasen van dat traject: oriëntatie, aanvraag, beschikking. Het onderzoek bracht knelpunten in beeld bij het vinden van de juiste informatie op de website, en onduidelijkheid over de procedure en de hoogte van de uitkering. Het UWV heeft vervolgens een gesprekswijzer ontwikkeld die op een toegankelijke manier antwoord geeft op vragen als: 'Wat gebeurt er na mijn WIA-aanvraag?', en: 'Wat kan ik de komende tijd verwachten?'

9. De auteurs bedanken Daniëlle Koning voor haar toelichting op de werkwijze van het UWV.

4. Proceselementen

Welke randvoorwaarden zijn er nodig om een realistisch perspectief echt te realiseren? Hoe bevorderen we het doenvermogen van de overheid?

1. Aandacht voor doenvermogen in elke fase van het beleidsproces

De benaming ‘doenvermogentoets’ wekt wellicht de indruk dat aandacht voor doenvermogen zich concentreert op de laatste fase van het beleidsproces, waarin ook de uitvoeringstoets plaatsvindt. Om te komen tot beleid en regelgeving uitgaande van een realistisch perspectief op de burger moet je echter in elke fase van het beleidsproces aandacht besteden aan gedrag en doenvermogen van mensen, zeker ook in het begin.

2. Voldoende tijd, steun en middelen om onderzoek te doen

Een beleids- en regelgevingstraject moet voldoende tijd bieden om onderzoek te doen naar gedragseffecten. Uitvoeringsorganisaties beschikken over kennis of voorzieningen, zoals een klantpanel, die bruikbaar zijn om te onderzoeken in hoeverre beleid of regelgeving doenlijk is voor burgers. Maar als je de uitvoeringsorganisatie pas inschakelt in de eindfase, als onderdeel van de uitvoeringstoets, maak je slechts zeer beperkt gebruik van deze kennis en voorzieningen. De tijdsdruk beperkt dan de mogelijkheden voor de uitvoeringsorganisatie om nieuw onderzoek te doen en andere instrumenten, zoals een experiment of klantreis, in te zetten. Goed opdrachtgeverschap van een ministerie houdt hier rekening mee door al in het begin van het beleidstraject bestaande expertise in te zetten en onderzoek te doen.

3. Bevorder kennisdeling

Gedegen onderzoek naar het doenvermogen van mensen in een bepaalde situatie levert veel informatie op over hun problemen en life events. Het zou goed zijn die informatie beschikbaar te maken voor beleidsmakers die werken aan andere dossiers.

4. Proceselementen

Goed voorbeeld: herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

Het kabinet is in 2019 van start gegaan met een meerjarig programma dat in 2024 moet resulteren in een nieuw stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Als onderdeel van de gefaseerde aanpak van dit programma heeft de minister voor Rechtsbescherming onder andere een doelgroepenanalyse laten uitvoeren, met het doel om de wensen en behoeften van mensen rondom juridische problemen beter in beeld te brengen. Juridische problemen hangen vaak samen met life events, zoals een echtscheiding of een conflict met de overheid. De kennis die dit programma oplevert over de relatie tussen *life events* en doenvermogen kan zeer waardevol zijn voor beleidsmakers die zich bezighouden met beleid op die specifieke dossiers.[10]

10. De onderzoekers concluderen in het eindrapport dat het op basis van bestaande registraties niet goed mogelijk is om relevante onderscheidende doelgroepen per life event te definiëren. Met behulp van interviews met praktijkexperts en een enquête zijn ze alsnog gekomen tot een typologie. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-917373

4. Beschrijf welke stappen zijn doorlopen en welke overwegingen daarbij leidend waren

Bij de beoordeling van wetsvoorstellen en Algemene Maatregelen van Bestuur kijken de Raad van State en het parlement niet alleen naar de toetsen in de laatste fase, maar ook naar de onderliggende beleidsassumpties. Het is daarom belangrijk te beschrijven welke stappen zijn gezet bij de ontwikkeling van het beleid en de regelgeving en welke overwegingen daarbij leidend waren. Dit geldt ook voor de beleidsbrieven. Met welk beeld van de burger is de wet of het beleid geschreven? Welke differentiatie zit daarin? Hoe is geprobeerd om de mentale lasten zo laag mogelijk te houden? Is van te voren getest of het voorstel ook 'doenlijk' is? Is er gelet op een stapeling van regelingen? Een goed voorbeeld van hoe dit kan was de voorgestelde herziening van de Wet op de kinderopvangtoeslag, waarbij in de memorie van toelichting expliciet werd beschreven hoe er aandacht is besteed aan het reduceren van de mentale lasten van jonge ouders, in samenspraak met allerlei betrokken partijen.

5. Het doenvermogen van de overheid

Ook het doenvermogen van de overheid kent zijn grenzen. De doenvermogentoets is vooral nuttig als hij tijdig wordt ingezet, vóórdat de inrichting en specifieke instrumenten zijn vastgelegd. Veel voorgenomen beleid en regelgeving zijn echter het resultaat van politieke onderhandelingen, vaak in een laat stadium, waarbij de burger niet altijd meer in beeld is.

Beleidsmakers en wetgevingsjuristen zijn bovendien nu al verantwoordelijk voor de bestaande uitvoeringstoetsen en daar komt de doenvermogentoets nog eens bovenop. Dat is ook voor hen een bron van mentale lasten. Niet alle instrumenten hoeven echter voor elk dossier ingezet te worden. Het is belangrijk het doel van de toets en van deze tools voor ogen te houden: beleid dat is ontworpen vanuit een realistisch perspectief zal bijdragen aan een faire behandeling van burgers en zal de effectiviteit en legitimiteit van beleid vergroten.

Doenvermogentoets

In reactie op het rapport Weten is nog geen doen heeft het kabinet besloten om bij het maken van beleid en regelgeving voortaan meer aandacht te besteden aan het doenvermogen van de burger. Dat betekent dat in uitvoeringstoetsen naast het perspectief van uitvoeringsorganisaties ook het perspectief van burgers wordt betrokken. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook ‘kunnen’. Kernvraag is: gaat de wetgeving uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers? De volgende procesmatige en inhoudelijke vragen kunnen helpen bij het beoordelen van voor-genomen wet- en regelgeving op de juiste voorbereiding.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Procesmatige vragen

Zijn er pretesten onder burgers uitgevoerd, bijvoorbeeld via test-panels, simulaties of experimenten?

Zijn daarbij alle relevante doelgroepen en burger-profielen betrokken?

Zijn er andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regel-geving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de voorgestelde regel-geving?

Inhoudelijke vragen

1. Mentale belasting
Welke mentale lasten – zoals het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden, bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten – brengt de regeling mee voor de burger? Kunnen die lasten omlaag? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voort-durend oplettendheid gevraagd omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen? Vraagt de regeling dat burgers zelf veel in actie komen, of wordt er met een *default* gewerkt?

2. Cumulatie van lasten
Hoe verhoudt de regeling zich tot aanpalende regelingen? Wat is de totale mentale belasting voor burgers die onder de regeling vallen? Is aannemelijk dat er sprake is van samenloop van de regeling met life events, waarvan bekend is dat ze de mentale belastbaarheid van mensen negatief beïnvloeden?

3. Gevolgen van inertie of fouten
Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt en bijvoorbeeld de brief niet openmaakt, het formulier niet invult of opstuurt? Leiden kleine fouten direct tot grote gevolgen, of zijn er mogelijk-heden van herstel? Kan de burger terug-komen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit? Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?

4. Hulp en vroegsignalering
Is voorzien in een toegankelijke frontoffice voor wie er zelf niet uitkomt? Is voorzien in vroegsignalering en een actieve bena-dering van probleemgevallen?

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID