

Doenlijk beleid dient centraal te staan gedurende het héle beleidstraject

Rekening houden met het doenvermogen van burgers is een kwaliteitseis bij het ontwikkelen van beleid, wet- en regelgeving. Burgers en ondernemers moeten wetten namelijk niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. In hoeverre beschikken ambtenaren zelf over voldoende doenvermogen om aan die maatschappelijke opdracht te voldoen?

IN HET KORT

- Ambtenaren geven aan dat de doenlijkheid van regelingen in veel dossiers in het gedrang komt.
- Doenlijkheid dient gedurende het héle beleidstraject meegewogen te worden.
- Meer steun, tijd en middelen zouden ambtenaren helpen om doenvermogenstoetsen effectiever uit te voeren.

LOTTE VAN DILLEN

Universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden en adviseur en onderzoeker aan het Kenniscentrum voor Psychologie en Economisch Gedrag

MIKE KEESMAN

Rijksbrede projectleider doenvermogen, vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid

De cognitieve psychologie leert ons dat de mentale vermogens van mensen beperkt zijn. Mensen vergeten en vergissen zich; ze hebben niet altijd paraat wat beleid van hen vraagt. Helaas is het daarnaast zo dat burgers bij levensgebeurtenissen, zoals een scheiding of een faillissement, vaak veel bij verschillende instanties moeten regelen, terwijl die levensgebeurtenissen het doenvermogen juist onder druk zetten (Rijksoverheid, 2024). Daarnaast blijkt dat vooral de stapeling van lasten ervoor zorgt dat regelgeving bij burgers en ondernemers knelt (Staat van de Uitvoering, 2023).

Burgers kunnen in de problemen komen wanneer de regelgeving niet voldoende doenlijk is, bijvoorbeeld omdat deze te veel alertheid vraagt (Oomkens et al., 2022), te complex is, niet aansluit bij de samenleving (Staat van de Uitvoering, 2023), of omdat de gevolgen van fouten disproportioneel zijn (Tweede Kamer, 2020; 2024).

Ook de onvoorzienbaarheid van de gevolgen kan de mensgerichtheid en doeltreffendheid van wet- en regelgeving ondermijnen. Zo blijkt een aanzienlijke minderheid van de burgers die in aanmerking komen voor inkomensregelingen en toeslagen, hier geen gebruik van te maken vanwege de mogelijke negatieve gevolgen van het niet-naleven of het maken van fouten (De Visser et al., 2021; Simonse et al., 2022).

Doenvermogen is, als onderdeel van het Beleidskompas (2024), een van de aspecten om in kaart te brengen en mee te wegen bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving. De doenvermogenstoets is een methodiek om rekening te houden met doenvermogen – het non-cognitieve vermogen van burgers – om zo beter doenlijk beleid, wet- en regelgeving te ontwikkelen. Burgers en ondernemers moeten wet- en regelgeving namelijk niet alleen kunnen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Wanneer doenvermogen niet goed is geborgd bij het treffen van nieuwe maatregelen, ondermijnt dit de doeltreffendheid en mensgerichtheid van wet- en regelgeving, met soms grote economische en maatschappelijke gevolgen.

De negatieve gevolgen die burgers kunnen ervaren, onderstreept het belang om beter zicht te krijgen op doenlijkheid en dit mee te wegen bij het ontwerpen van wet- of regelgeving, om onnodige mentale belasting zo veel mogelijk te vermijden.

In dit artikel staan we stil bij het doenvermogen van de ambtenaar. Hoe doenlijk vinden ambtenaren het beleid waar ze aan werken? En is het voor hen wel te doen om rekening te houden met doenvermogen?

Enquête

We vroegen ambtenaren naar doenvermogen tijdens een reeks webinars over doenvermogen, georganiseerd door het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag en de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen. Tijdens de webinars werden de belangrijkste inzichten over doenvermogen uiteengezet. Zo'n 450 ambtenaren namen vrijwillig deel; dit waren wetgevingsjuristen, beleidsmakers, handhavers van de verschillende ministeries, maar ook ambtenaren van gemeentes, agentschappen, uitvoeringsinstanties, inspectiediensten en de rechtspraak.

We vroegen deze ambtenaren tijdens de intake-survey voor de webinars om hun beleid te beoordelen aan de hand van de vijf indicatoren van doenlijkheid volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: (1) aantal benodigde handelingen, (2) samenloop met levensgebeurtenissen of stress, (3) stapeling van lasten, (4) mentale belasting, en (5) de voorzienbaarheid en proportionaliteit van de gevolgen van niet-naleven (WRR, 2020).

De tweehonderd geanonimiseerde responsen beschrijven hoe doenlijk betreffende ambtenaren hun eigen beleid vinden  n in hoeverre zij het als doenlijk erva-



ren om de doenvermogenstoets toe te passen in hun eigen praktijk (figuur 1). De volledige vragenlijst met resultaten is te vinden in de appendix, te vinden bij de online versie van dit artikel.

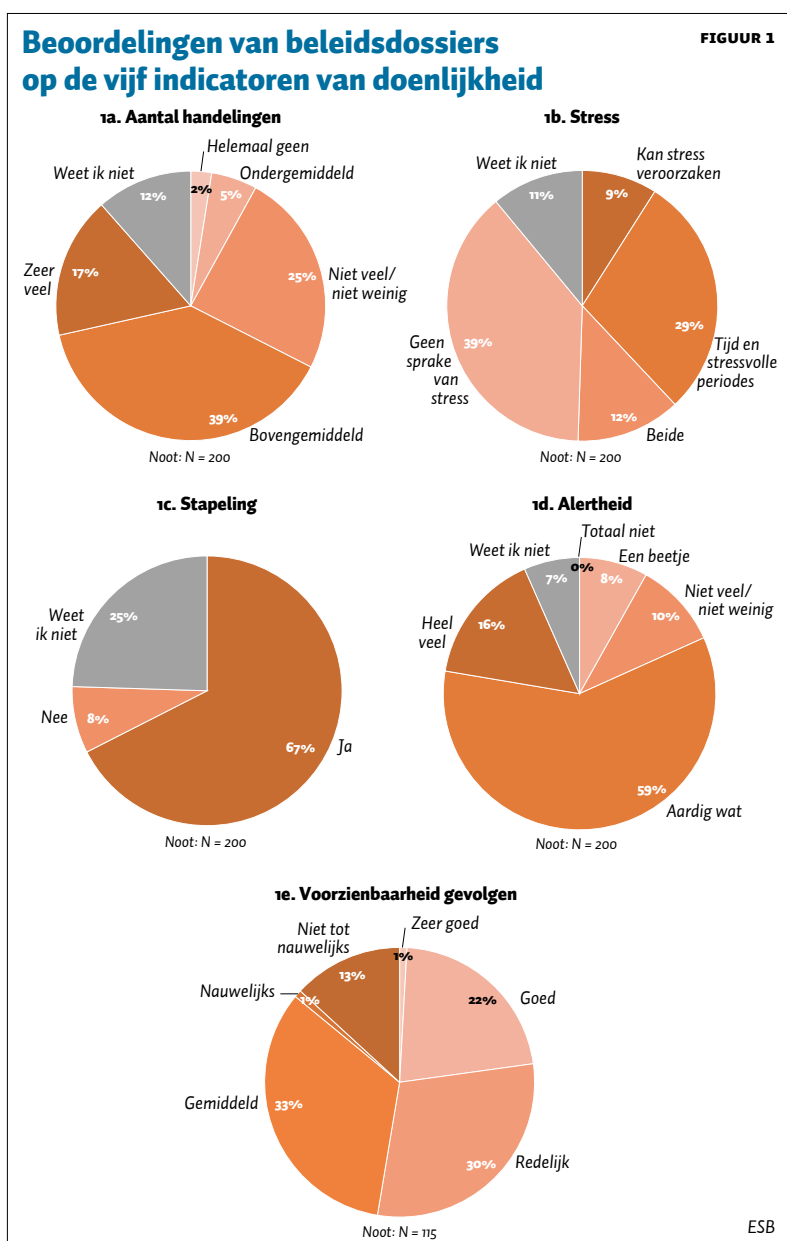
Doenlijkheid voor burgers

Figuur 1 laat zien dat meer dan de helft van de respondenten inschatte dat hun beleid zeer veel of bovengemiddeld veel handelingen vraagt van burgers (1a), stress veroorzaakt (1b; bijvoorbeeld vanwege regeldruk of angst om fouten te maken) en/of van toepassing is tijdens stressvolle periodes. Bovendien schat een meerderheid van de ambtenaren in dat de beoogde doelgroepen te maken hebben met andere bestaande of voorgenomen regelgeving (1c) en dat het beleid waaraan zij werken aardig wat tot heel veel alertheid van de doelgroep vraagt, en daarmee van hun mentale vermogens (1d). Ook denkt een deel van de respondenten dat de gevolgen van het maken van fouten voor hun doelgroepen niet of nauwelijks zijn te overzien (1e). Doenlijkheid van beleid voor ambtenaren behoeft dus meer aandacht.

Het doenvermogen van de ambtenaar

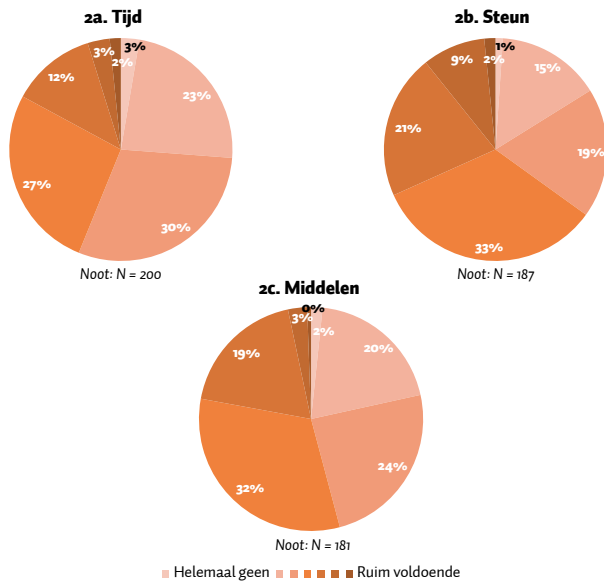
Zelfs wanneer men het belang van doenvermogen in het beleidsdossier scherp heeft, is het de vraag of men inderdaad rekening kan houden met het doenvermogen. Uit verschillende analyses blijkt dat doenvermogen niet in één specifieke fase een rol speelt. Zo suggereren de WRR (2014) en Van de Riet et al. (2023) recent hier in *ESB* dat niet alleen bij uitvoeringsvraagstukken, maar juist in de beleidsvorming een groot onbenut potentieel ligt voor dit gedachtegoed. Het idee daarachter is dat wanneer iets aan de voorkant is ingericht op basis van realistische aannames over menselijk gedrag, dit aan de achterkant niet meer opgelost hoeft te worden in de uitvoering. Minder dan de helft van de respondenten (43 procent) gaf echter aan gedurende het gehele beleidsproces rekening te houden met het doenvermogen van de beoogde doelgroepen (online appendix).

Een veel gehoorde opvatting is dat doenlijkheid makkelijker meegewogen kan worden als de uitvoering tot in



Ambtenaren ervaren onvoldoende tijd, steun en middelen om de doenvermogenstoets uit te voeren

FIGUUR 2



ESB

detail is uitgewerkt (Boumans en Sederel, 2023). Echter, ook in de beleidsvoorbereidende fase helpt een doenvermogenstoets bij zowel de idee-vorming als verdere uitwerking van de beleidsopties (Bots et al., 2023; Rijksoverheid, 2023).

Het ontwikkelen van doenlijk beleid vraagt om kennis over menselijk gedrag. Ongeveer de helft van de ambtenaren geeft aan onvoldoende tijd, steun of (financiële) middelen te hebben om de gedragseffecten van beoogd beleid te onderzoeken (figuur 2).

Conclusies en aanbevelingen

Weten is nog geen doen, en veel regelgeving staat of valt bij adequaat handelen van mensen. Er blijkt nog wat te winnen bij het in kaart brengen en meewegen van doenlijkheid door ambtenaren, zeker in samenhang met de andere kwaliteitseisen als uitvoerbaarheid, of bijvoorbeeld kosten (Boumans en Sederel, 2023). Zo vraagt het zorgen voor doenlijk beleid ook doenvermogen van de ambtenaar. Er is vooral terrein te winnen bij de steun die ambtenaren van collega's en leidinggevenden ervaren, alsook beschikbare tijd en (financiële) middelen.

De bevindingen uit onze enquête stroken met eerder onderzoek van anderen naar het ontwikkelen van *evidence-based* beleid. Belemmeringen voor het tijdig benutten van (wetenschappelijke) kennis blijken tijdsdruk, beperkte financiële middelen om onderzoek uit te voeren, onvoldoende fte aan coördinatie en expertise, en onvoldoende incentives vanuit de organisatie om rekening te houden met wetenschappelijke kennis (Severijnen et al., 2022; Torenvlied et al., 2022). Geadviseerd wordt om meer (financiële) ruimte en sturing te creëren om kennisintensief werken aan te moedigen (voor advies over het tonen van voorbeeldgedrag en motiveren, zie ook ABDTopConsult (2023)).

Doenlijkheid van beleid is een aandachtspunt gedurende het héle beleidstraject. Mede daarom is doenvermogen

een kwaliteitseis in het vernieuwde Beleidskompas, de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid; verder wordt er rijksbreed gewerkt aan een gebruiksvriendelijkere doenvermogenstoets (Eerste Kamer, 2022). Denk hierbij ook aan het opnemen van aparte paragrafen over doenlijkheid en menselijk gedrag in beleidsvoorstellen (Evers et al., 2022). En doe dit niet alleen bij wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur, maar ook bij ministeriële regelingen. Dit helpt bestuurders, de Kamers en Raad van State om bewust aandacht te schenken aan de doenlijkheid van beleid en wetgeving (IBTD, 2022).

Belangrijk is dat beleidsmakers bij het in kaart brengen en meewegen van doenlijkheid voldoende ondersteund worden, bijvoorbeeld door de gedragsdeskundigen van de verschillende kerndepartementen, van het Behavioral Insights Netwerk Nederland (BIN NL). Maar ook door hier voldoende tijd en middelen voor te begroten. Om tot doenlijkere regelingen te komen dienen zowel de politiek, beleidsambtenaren als de uitvoering daar aandacht aan te willen én te kunnen besteden.

Literatuur

ABDTopConsult (2023) *Kennisrijk samenwerken: Verkenning Rijksbrede kennisfunctie*. ABDTopConsult Rapport, 6 april.

Beleidskompas (2024) *Doenvermogen*. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. Te vinden op www.kcbr.nl.

Bots, K., L. Venhoeven, D. Wijnveen et al. (2023) *Stelselontwerp financiering kinderopvang: In hoeverre is het nieuwe kinderopvangstelsel doenlijk voor ouders?* D&B en Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Te vinden op www.kcepg.nl.

Boumans, V. en C. Sederel (2023) *Is het doenlijk?* Rapport, 8 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Eerste Kamer (2022) *Rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003–2019)*, CXLVIII, D.

Evers, A.W.M., P. van Empelen, M. Adriaanse et al. (2022) *Gedragsexpertise is de sleutel tot effectief leefstijlbeleid*. Lifestyle4Health Rapport, juli.

IBTD (2022) *Onderzoeksrapport IBTD Uitvoeringstoets Belastingplan 2023*. Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé et al. (2022) *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*. Panteia Rapport, 20 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Riet, O. van de, S. Pietersma en B. Enserink (2023) *Gedragsinzichten bieden meer beleidskansen dan er nu worden benut*. ESB, 108(4821), 236–237.

Rijksoverheid (2023) *Moeilijk makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid*. Rapport, maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Severijnen, F., G. Slob en S. Groot (2022) *Gedragsonderzoek evidentie onderbouwd beleid*. D&B Rapport, 30 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Simonse, O., G. Vanderveen, L. van Dillen et al. (2022) *Waarom mensen geen gebruik maken van sociale voorzieningen*. Sociaal Bestek, 84(6).

Staat van de Uitvoering (2023) *Staat van de Uitvoering 2022*. Uitgave 18 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Torenvlied, R., H.F. de Boer, S. Couwenberg et al. (2022) *Naar een meer evidence-based beleid binnen JenV*. Universiteit Twente Rapport, maart.

Tweede Kamer (2020) *Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag 'Ongekend onrecht'*, 35510, nr. 2.

Tweede Kamer (2024) *Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 'Blind voor mens en recht'*, 35867, nr. 6.

Visser, S. de, M. van Ommeren, S. Kistemaker et al. (2022) *Als verrekenen een beperking is: Eindrapport UWV-subsidie*. Rapport Optimistic, Muzus en Stimulansz, februari.

WRR (2014) *Met kennis van gedrag beleid maken*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Rapport, 92.

WRR (2020) *Doenvermogen: van toets naar tools*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Rapport.