

Het doenvermogen van de wetgever

NTB 2021/103

1. Hoe zit het met het doenvermogen van beleidsmakers en wetgevingsjuristen zelf?

In 2017 pleitte de WRR in het rapport *Weten is nog geen doen* voor een meer realistisch beeld van de burger bij het maken van beleid en regelgeving. Dat pleidooi heeft veel weerklank gevonden. Tegelijk merken we dat het nog niet meevalt om dat gedachtegoed in de praktijk ook toe te passen. Ook voor de overheid geldt: weten is nog geen doen. In Den Haag weet men onderhand wel dat je aandacht moet hebben voor de 'doenlijkheid' van beleid en regelgeving, maar dat betekent niet dat dit ook voldoende gebeurt.

Daarom wil ik vandaag met u een gedachtenexperiment aangaan: kunnen de analyses en aanbevelingen van het rapport *Weten is nog geen doen* ook helpen om het doenvermogen van de wetgever zelf te vergroten? Daarbij concentreer ik mij op het doenvermogen van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen. Ook zij zijn mensen van vlees en bloed met persoonskenmerken als temperament, overtuiging en soms een beperkt vermogen tot zelfcontrole.

De centrale vraag van mijn verhaal is dus: Hoe zit het eigenlijk met het doenvermogen van beleidsambtenaren en de wetgevingsjuristen zelf? Kunnen we een meer realistisch perspectief op hun werk hanteren en hun mentale lasten reduceren zodat ze, als vanzelf, aandacht voor 'doenlijkheid' incorporeren in hun werk?

Ik ga eerst nog even in op de centrale boodschap van het rapport, en dan bespreek ik de grenzen aan het doenvermogen van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen. Ik sluit af met een aantal suggesties om hun keuzearchitectuur zo aan te passen dat zij vaker aandacht besteden aan de doenlijkheid voor burgers van wetgeving.

2. Aandacht voor de 'doenlijkheid' van wetgeving

De kern van ons rapport was: naast grenzen aan *denken*vermogen, zijn er ook grenzen aan het *doen*vermogen van burgers. Mensen weten vaak wel wat verstandig is, maar dat betekent niet dat zij daar altijd naar handelen, want dat vraagt dat zij in actie komen, en dat volhouden ook als het even niet lukt of als de verleiding groot is om wat anders

te doen. Beperkingen aan dat 'doenvermogen' komen in de beste kringen voor, en spelen extra in tijden van stress.

Daarom is het niet verstandig om er als overheid van uit te gaan dat de burger zich onder alle omstandigheden rationeel opstelt. Bij het maken en implementeren van beleid kun je niet volstaan met het geven van voorlichting over de nieuwe regels en het opleggen van boetes aan wie vervolgens niet horen wil. In plaats van een rationeel model, dat uitgaat van informatie en financiële prikkels, pleiten wij voor een realistisch model, dat ook aandacht heeft voor mentale lasten en voor een keuzearchitectuur die helpt om deze te verminderen. Daarbij is het verstandig om vooraf te testen of conceptbeleid en wetgeving 'doenlijk' is voor burgers. Dat kan bijvoorbeeld door een doenvermogenstoets te doen.

Zoals gezegd, is deze boodschap heel goed geland en er is zeer veel aandacht voor doenvermogen in beleidsstukken. Daarbij heeft de Toeslagenaffaire ook een belangrijke rol gespeeld. Tegelijkertijd merken we in de praktijk ook de nodige handelingsverlegenheid. Er wordt wel veel gesproken over een doenvermogenstoets, maar wat we nogal eens zien is de traditionele reflex om dan vooral te kijken naar begrijpelijke taal of om voorzieningen te treffen voor digibeten. Daar is op zich niets mis mee, maar die reflexen richten zich vooral op *cognitieve* kwesties, op denkvermogen en het vergroten van de begrijpelijkheid.

Ook wordt nogal eens verwezen naar internetconsultaties of 'botsproeven' waarbij allerlei belanghebbenden in de ontwerpfasen hun zegje kunnen doen. Dat kan zeker helpen om het draagvlak voor ontwerpwetgeving en de uitvoerbaarheid te vergroten, maar het zijn juist de burgers en de organisaties met het meeste doenvermogen die daar aan tafel komen.

Bij aandacht voor doenvermogen gaat het om iets anders: het verminderen van de mentale lasten van burgers door wetgeving meer 'doenlijk' te maken. Dat kan door van burgers minder alertheid en minder handelingen te vragen, en door de zaken zo te regelen dat wie even niets doet niet meteen fout zit.

3. Grenzen aan het doenvermogen van beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen

Kortom, beleidsmakers en wetgevingsjuristen *weten* inmiddels wel dat je rekening moet houden met beperkingen aan het doenvermogen van burgers, maar ze *doen* dat nog niet altijd. Weten is nog geen doen, geldt ook voor wetgevingsjuristen zelf.

Laten we daarom onze gedragswetenschappelijke analyses ook eens toepassen op beleidsmakers en wetgevingsjuristen

¹ Mark Bovens is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze bijdrage is de tekst van de Scheltemalezing die op 30 oktober 2020 werd uitgesproken. Een opname van deze lezing is beschikbaar via: <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/redzaamheid/nieuws/2020/11/02/lezing-over-het-doenvermogen-van-de-wetgever>. Met dank aan Anne-Greet Keizer en Dmitri Berkhout voor hun hulp bij het opstellen van de lezing.

zelf. Ook dat zijn immers gewone mensen wier mentale vermogens je niet onbeperkt kunt belasten. Ook zij hebben soms te maken met stress die weinig energie overlaat voor het volhouden van goede voornemens en voor het weerstaan van de verleiding om in de bestaande routines te vervallen.

Ze hebben bijvoorbeeld soms te maken met grote politieke druk, omdat coalitieonderhandelingen maken dat conceptteksten op het laatste moment moeten worden aangepast. Wetgevingsjuristen komen soms pas relatief laat in het proces aan boord, wanneer de meeste kaarten al zijn geschud en er weinig ruimte meer is voor overwegingen van doenlijkheid. Dit speelt nog sterker tijdens mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, bij de indiening van mogelijke amendementen. Ook hebben ze soms te maken met cumulatie van lasten: er moeten bijvoorbeeld van het IAK in de verschillende fasen van het proces al zoveel andere vinkjes worden gezet.

4. Een andere keuzearchitectuur voor beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen

Hoe zouden we ervoor kunnen zorgen dat beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen meer aandacht besteden aan de doenlijkheid van beleid en regelgeving? De klassieke reflex, ook van de WRR, is om meer voorlichting te geven. Bijvoorbeeld door brochures te maken, cursussen te geven via de Academie voor wetgeving en via lezingen als deze. Dat is de cognitieve route. Daar is op zich niets mis mee, voorlichting is een eerste stap. Maar het is niet genoeg. Weten is immers nog geen doen.

Er is ook aandacht nodig voor de keuzearchitectuur waar wetgevingsjuristen mee te maken hebben. Hoe kun je hun werk zo inrichten dat aandacht voor doenlijkheid van beleid als vanzelf aan de orde komt? En als dat lastig is, hoe kun je hen een steuntje in de rug geven om op het goede pad te komen? Hoe kun je hun mentale lasten verminderen zodat zij, als vanzelf, in hun werk rekening houden met doenvermogen van burgers? We hebben hierover gesprekken gevoerd met praktijkmensen van vakdepartementen, met J&V en de Raad van State. Op basis van die gesprekken formuleer ik een aantal concrete lessen die zijn gebaseerd op de gedragswetenschappelijke inzichten uit ons rapport:

- *Wees er vroeg bij met aandacht voor doenvermogen*
Aan het begin van een wetgevingstraject is er nog mentale en – heel belangrijk – politieke ruimte om aandacht te besteden aan burgerervaringen. Wanneer het doenvermogen pas aan het einde van een wetgevingstraject op de agenda staat, zijn de kaarten al geschud en zijn de politieke en mentale kosten van aanpassingen erg hoog. Aandacht voor doenvermogen moet daarom al in de *startnotitie* aan de orde komen en niet als een soort laatste check worden gedaan. Aan het begin van een wetgevingstraject is er bovendien nog tijd om onderzoek naar doenlijkheid te doen en om wat met de

uitkomsten te doen. Wanneer een doenvermogenstoets pas aan het einde wordt gedaan, is daar geen gelegenheid meer voor en zal men eerder in de klassieke reflexen vervallen. Door al aan het begin van het traject aandacht voor doenvermogen te vragen, maak je wetgevingsjuristen bovendien deel van de oplossing en zijn ze niet de klassieke ‘nee-zeggers’ die aan het einde nog eens komen vertellen dat het zo niet kan.

- *Maak de doenvermogenstoets vanzelfsprekend*
Door de gedragswetenschappelijke toets dezelfde status te geven als de financieel-economische en juridische toets, wordt deze een vanzelfsprekend onderdeel van het wetgevingsproces. Dit geeft beleidsmakers en wetgevingsjuristen een belangrijke steun in de rug, omdat aandacht voor doenvermogen dan een valide argument is tegenover de minister of de Tweede Kamer. Een eerste stap is dat deze nu onderdeel is geworden van het IAK en van de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting. Nog een stap verder gaan de staatssecretarissen voor Belastingzaken die hebben toegezegd dat aandacht voor doenvermogen een onderdeel wordt van de contourennota en de routekaart voor een alternatief toeslagenstelsel.
- *Werk met standaardopties*
Routines en standaardopties verminderen de mentale lasten. Aandacht voor doenvermogen van burgers wordt makkelijker wanneer er vaste handvatten beschikbaar zijn, zodat wetgevingsjuristen niet steeds zelf het wiel hoeven uit te vinden. Als WRR hebben we een duwtje de goede kant op willen geven met een nieuwe kleine publicatie: *Doenvermogen van toets naar tools*.² Op basis van enkele expertsessies rond de herziening van de wet op de rechtsbijstand hebben we geprobeerd om wat handvatten te ontwikkelen. Uitvoeringsorganisaties als DUO en het UWV hebben de handschoenen opgepakt en zijn inmiddels bezig met het ontwikkelen van zeer concrete toepassingen.
- *Biedt een ondersteunende infrastructuur aan*
Het helpt daarbij wanneer er ondersteuning beschikbaar is voor het organiseren van de doenvermogenstoets. Gedragsanalyse is een vak apart dat wetgevingsjuristen er niet zomaar even bij kunnen doen. Het helpt als die expertise op het ministerie beschikbaar is. Departementen kunnen bijvoorbeeld investeren in vaste burgerpanels en in standaardvoorzieningen voor het organiseren van klantreizen, zodat de afdeling wetgeving daar geen omkijken naar heeft. Ook hier loopt de Belastingdienst inmiddels voorop. De staatssecretarissen hebben aangekondigd dat zij een toolbox doenvermogen gaan ontwikkelen met daarin methoden als: gedragsanalyses, stakeholdersonderzoeken, burgerpanels, veldexperimenten, internetconsultaties, focusgroepen, enquêtes en interviews.

² <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/redzaamheid/documenten/publicaties/2020/09/15/doenvermogen>.

- *Aandacht voor stapeling van mentale lasten*
Net als burgers, hebben wetgevingsjuristen soms te maken met een samenloop van mentale lasten die hun doenvermogen aantasten. Breng daarom in kaart waar die extra belasting zit en probeer deze te reduceren. Of verwacht op die momenten niet te veel van hen.
- *Begin met kleine stapjes en kleine succeservaringen*
Begin met kleine stappen. Leg de lat niet meteen zo hoog dat falen zit ingebakken. Probeer niet in één keer het hele traject in te voeren, maar doe dat stapsgewijs. Onderzoek naar het vergroten van *self efficacy* laat zien dat kleine succeservaringen daarbij behulpzaam zijn. Hier ligt ook een rol voor J&V, de Raad van State en de Eerste Kamer. J&V kan via de rijksbrede wetgevingstoets 'best practices' naar voren halen. Iets soortgelijks geldt voor de Raad van State en de Eerste Kamer. Zij kunnen in hun advisering en behandeling van wetgeving de goede voorbeelden benoemen en ondersteunen. Zo wordt ook koudwatervrees op de departementen getemperd en kunnen leidinggevenden en bewindslieden overtuigd worden van het belang van een gedragswetenschappelijke aanpak.

5. Doenlijkheid als leidend beginsel bij de inrichting van beleid en wetgeving

Terug naar het doenvermogen van de wetgever. Dat is geen simpele optelsom van het doenvermogen van individuele ambtenaren. Hoe zij zich gedragen hangt immers sterk af van de context waarin ze moeten werken. Vergroten van het doenvermogen van de wetgever is daarom niet alleen een kwestie van gedragswetenschap en van het *nudgen* van individuele wetgevingsjuristen. Het vergroten van het doenvermogen van de wetgever vraagt ook om aandacht voor bestuurlijke processen.

In het bedrijfsleven is er tegenwoordig niet alleen aandacht voor *UX-design*, voor het meenemen van de ervaringen van gebruikers bij het maken van individuele producten en diensten. Steeds vaker ook is er aandacht voor *service-design*, voor de vraag hoe je de ontwerp- en werkprocessen zo inricht dat dit vanzelf spreekt bij alles wat het bedrijf doet. Eenzelfde ontwikkeling is nodig bij de overheid. Hoe richt je de werkprocessen zo in dat aandacht voor doenlijkheid niet afhangt van de goede bedoelingen en de zelfcontrole van individuele wetgevingsjuristen, maar zorg je ervoor dat dit als vanzelf zit ingebakken in de manier waarop beleid en regelgeving tot stand komt? Dat vraagt dat aandacht voor doenlijkheid niet een toets is die aan het einde van het beleidsproces nog even wordt afgevinkt, maar dat de burger van meet af aan het uitgangspunt is bij het ontwerpen en inrichten van beleid en wetgeving.

Dat is de spannende vervolgagenda om het doenvermogen van de wetgever blijvend te vergroten. Maar die agenda is misschien meer iets voor de Vereniging voor Bestuurskunde dan voor de Vereniging voor Bestuursrecht.