

WRR-bijdrage Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)

Mark Bovens en Anne-Greet Keizer¹

Kernboodschap

Door een te sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid van burgers was er in het afgelopen decennium onvoldoende aandacht voor de grenzen aan hun denk- en doenvermogen. Daarom adviseren wij om in beleid en uitvoering een meer realistisch perspectief op burgers te hanteren.

Probleemanalyse²

Verschillende factoren speelden hierbij een rol:

1. In het afgelopen decennium is er een ongelukkige samenloop geweest van een sterk punitief regime en een ver doorgevoerde automatisering van de uitvoering. In het beleid was, ook vanuit de Tweede Kamer, een sterke nadruk op tegengaan van fraude. Dit heeft geleid tot regelgeving waarin weinig tolerantie was voor het maken van fouten en waarbij strenge boeteregimes zijn ingevoerd voor burgers die zich, om wat voor reden dan ook, niet aan de regels houden. De automatisering van veel grootschalige uitvoeringsprocessen heeft ertoe geleid dat dit punitieve regime zeer effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. Boeteoplegging gebeurt veelal volledig digitaal, zonder enige menselijke tussenkomst. Als bijvoorbeeld de computers van de RDW in zijn bestanden een onverzekerd voertuig tegenkomen, wordt er automatisch een boete opgelegd. Indien iemand niet binnen acht weken betaalt, wordt deze – zonder verdere aanmaning – automatisch verhoogd met 50 en daarna met 100 procent, waardoor in korte tijd forse schulden kunnen ontstaan.³ Computers kennen geen mededogen en voeren zonder aarzelen des persoons de regels uit.
2. Een verkeerde uitleg van het gelijkheidsbeginsel in de uitvoering, waarbij gelijke behandeling is opgevat als ‘iedereen over dezelfde kam scheren’ en er dus nauwelijks ruimte is voor de bijzondere omstandigheden van het geval. Deze rigide, eenvormige invulling van het gelijkheidsbeginsel gaat in tegen de bedoelingen van de wetgever in de

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

² Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek dat wij hebben verricht voor het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* (WRR 2017). Centraal stond de vraag: wat wordt er gevraagd van redzame mensen in onze samenleving? Het functioneren van uitvoeringsorganisaties stond niet centraal, maar we hebben wel onderzocht wat de rol is van uitvoeringsorganisaties in het ontstaan van problemen van mensen, zoals schulden. Na publicatie van ons rapport hebben we een groot aantal uitvoeringsorganisaties gesproken over de betekenis van ons rapport voor hun werk.

³ De RDW heeft inmiddels zijn werkwijze aangepast en neemt in een vroeger stadium contact op met de kentekenhouder. Dit leidt in een substantieel deel van de gevallen tot een aanpassing van het kentekenregister.

AWB, waarbij het gelijkheidsbeginsel juist betekent dat ongelijke gevallen ook ongelijk moeten worden behandeld en in de uitvoering juist zeer veel aandacht voor de bijzonder omstandigheden van het geval zou moeten zijn ⁴

3. Ten slotte zijn de uitvoeringsorganisaties zeker niet gespaard in de bezuinigingen in de jaren 2007-2013.⁵ In eindrapport van de Commissie Donner wordt goed beschreven hoe de schrijnende gevolgen van de kinderopvangtoeslagregelgeving de consequenties zijn van keuzes in de werkprocessen gericht op het doelmatig, tijdig en uniform afdoen van een massale werkstroom tegen zo laag mogelijke kosten.⁶ De nadelen van de werkwijze zijn volgens de commissie toegenomen door opeenvolgende bezuinigingen op het overheidsapparaat.

De menselijke maat

Beleid vanuit een realistisch perspectief onderkent dat lang niet alle burgers onder alle omstandigheden redzaam zijn. Ze beschikken niet altijd over het denk- en doenvermogen dat de wetgever van hen verwacht. Onderzoek laat zien dat die vermogens bijvoorbeeld sterk kunnen teruglopen in geval van een echtsscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden, of langdurige armoede. Het klassieke rationalistische beleidsperspectief van de overheid gaat er echter van uit dat een burger die de juiste informatie en voldoende financiële prikkels heeft, zich automatisch gedraagt zoals gewenst. Een realistisch perspectief op beleid erkent dat burgers, ZZP-ers en kleine ondernemers niet altijd direct handelen, ondanks hun goede voornemens. In dat perspectief is een onregelmatigheid niet meteen een bewijs van fraude, maar wordt eerst gecontroleerd of er misschien sprake is van onbegrip, onachtzaamheid of onvermogen.

Een meer realistisch perspectief kent verschillende componenten:

- a. Voorbereiding van beleid: *meer aandacht voor de mentale belasting van burgers, zzp'ers en kleine ondernemers*. Het adagium is hier: de burger moet de wet ook 'kunnen'. Gaat de wetgeving uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers? Is het voorgenomen beleid 'doenlijk' voor burgers? Dat kan onderzocht worden met behulp van de [doenvermogenstoets](#). De toets bevat inhoudelijke vragen als: welke mentale lasten brengt de regeling met zich mee, hoe veel acties worden verondersteld, wat gebeurt als iemand niet direct in actie komt? Uitvoeringorganisaties beschikken vaak over de kennis om deze vragen te beantwoorden, of de instrumenten om die kennis te verwerven, bijvoorbeeld via klantpanels of experimenten.
- b. Inhoud van beleid: *hanteer realistische ontwerpprincipes*. 1) Kies voor het juist beleidsinstrument: Vertrouw niet alleen op voorlichting en financiële prikkels. Het is ook belangrijk hoe de keuzearchitectuur wordt ingericht. 2) Kies daarbij voor impliciete of expliciete defaults: als mensen niet meteen hun post openmaken en begrijpen, niet direct in actie komen als dat noodzakelijk is, of aan de bel trekken als het mis gaat, moet dat niet meteen fatale gevolgen hebben. 3) Er moet altijd ruimte zijn voor maatwerk, bijvoorbeeld door te voorzien in hardheidsclausules en door de automatisering van de beoordeling van bijzondere gevallen.
- c. Uitvoering van beleid: *verifiëren en differentiëren*. Een rechtvaardige overheid zorgt dat kleine fouten slechts kleine gevolgen hebben. Daarbij is het belangrijk dat niet willen en

⁴ Zie voor nadere uitwerking Scheltema 2018.

⁵ Algemene rekenkamer (2013) Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties, Den Haag.

⁶ Adviescommissie uitvoering toeslagen 2020.

niet kunnen duidelijker worden onderscheiden. In plaats van volautomatische verhoging van boetes moet de overheid eerst nagaan in hoeverre er sprake is van niet willen of van niet kunnen betalen. Daartoe moeten uitvoeringsorganisaties vroegtijdig en persoonlijk contact hebben met burgers en ondernemers in geval van onregelmatigheden. Dat vraagt een andere instelling en vaardigheden van professionals bij uitvoeringsorganisaties.

Voorbeelden van een realistisch perspectief

In ons onderzoek en in de periode na publicatie zijn we verschillende voorbeelden tegenkomen die laten zien dat het mogelijk is om te werken vanuit een realistisch perspectief.

- Ziektekostenverzekeraar CZ voert sinds 2013 een debiteurenbeleid dat rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van cliënten. Zodra mensen één betaling missen worden ze opgebeld met de vraag: hoe kunnen we u helpen? CZ biedt een op maat gesneden betalingsregeling. CZ opereerde daarmee op het randje van de wet, want formeel dienen cliënten met een achterstand van enkele maanden als wanbetaler aangemeld te worden met een bestuursrechtelijke boete als gevolg. De persoonlijke, proportionele aanpak van CZ heeft succes. CZ treft vijf keer zoveel betalingsregelingen als vroeger, die ook beter worden nageleefd. De afschrijvingen op oninbare premies zijn gehalveerd en het percentage van achterstanden dat weer wordt ingelopen is gestegen van 70 naar 90 procent.⁷
- De Belastingdienst heeft enkele jaren geleden een pilot⁸ uitgevoerd, waarin burgers een melding kregen dat een wijziging in hun inkomen wellicht consequenties zou 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 slechts één handeling het risico op terugvordering kunnen verkleinen. De pilot leidde tot een hogere klanttevredenheid, minder klantcontact achteraf en gaf een indicatie dat verlaging van de uitvoeringskosten mogelijk was.
- De wet op de Kinderopvang is al lang 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 gezamenlijke inkomen ertoe kan leiden dat men geen, of minder, recht heeft op toeslag. Dit vraagt van werkende ouders een grote alertheid, omdat anders pas achteraf, bij de aangifte inkomstenbelasting, blijkt dat er teveel toeslag is ontvangen. Dit leidt tot veel stress en schuldenproblematiek. In 2016 diende de minister van SZW een concept wetsvoorstel financieringsstelsel kinderopvang in dat de stressvolle situatie van ouders met jonge kinderen als uitgangspunt nam en was gericht op het terugbrengen van hun mentale lasten. In het nieuwe systeem zou de rijksoverheid de kinderopvangorganisaties rechtstreeks gaan bekostigen in plaats van via voorschotten aan ouders. En ouders zouden een eigen bijdrage betalen waarvan de hoogte afhangt van hun reeds vastgestelde fiscale gezinsinkomen, namelijk van twee jaar geleden. Dat ontslaat hen van de plicht om elke maandelijkse wijziging in het actuele gezinsinkomen in de gaten te houden en door te geven.⁹ Het kabinet heeft helaas besloten niet dit systeem van directe financiering in te voren, maar te koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel.¹⁰

⁷ Deze cijfers zijn uit 2016. We zijn niet bekend met de actuele cijfers, maar weten wel dat meerdere verzekeraars en andere organisaties de werkwijze van CZ hebben overgenomen.

⁸ Het betreft het experiment De natuurlijke dialoog. De eindrapportage is verschenen in november 2016.

⁹ Zie verder: Bovens, M. en A.G. Keizer (2018).

¹⁰ Tweede Kamer (2017-2018) Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Aanpassing financieringssysteem kinderopvang. 25 april 2018. Kamerstukken II, 31 322, nr. 352.

De doenvermogenstoets

In het rapport 'Weten is nog geen doen' adviseerden wij om nieuw beleid te onderwerpen aan een [doenvermogenstoets](#). De vragen van de toets zijn in eerste instantie bedoeld om beleidsmakers en wetgevingsjuristen te helpen het perspectief van de burger meer centraal te stellen. Het kabinet heeft de aanbeveling overgenomen en departementen en uitvoeringsorganisaties zijn met de doenvermogenstoets aan de slag gegaan. Langzaam verschijnen er meer toepassingen. Die praktijk biedt inspiratie voor anderen, maar laat ook zien welke voor welke uitdagingen beleidsmakers en wetgevingsjuristen staan. We werken daarom momenteel aan een notitie waarin we meer handvatten bieden aan beleidsmakers. Na afronding zullen we deze notitie naar u toesturen.

De rol van de Tweede Kamer

Het Parlement heeft als medewetgever de taak om te zorgen dat wet- en regelgeving doenlijk is voor burgers, zzp'ers en kleine ondernemers. De doenvermogenstoets biedt de Tweede Kamer een extra instrument om de voorgestelde wet- en regelgeving en de amendementen hierop te toetsen. De Raad van State en de Eerste Kamer zijn al bezig om aandacht voor doenvermogen op te nemen in hun eigen werkprocessen. Wij adviseren u in samenspraak met het Presidium van de Tweede Kamer contact op te nemen met de directeur wetgeving van de Raad van State en het Presidium van de Eerste Kamer.

De Tweede Kamer kan ook een belangrijke rol vervullen bij bestaande wet- en regelgeving. Zeer belangrijk bij het laag houden van mentale lasten voor burgers is dat regels en werkwijzen niet te vaak worden aangepast. Voortdurende wijzigingen en verfijningen zorgen voor veel mentale lasten omdat burgers en kleine ondernemers dan niet kunnen varen op routines.

Wij zijn van harte bereid onze bijdrage in een gesprek nader toe te lichten en wensen de commissie veel succes bij het onderzoek.

Literatuursuggesties

- WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, WRR. (samenvatting als pdf bijgevoegd, rapport te downloaden op www.wrr.nl)
- Bovens, M. en A.G. Keizer (2018) De burger moet de wet ook 'kunnen': een realistisch perspectief op wetgeving, in Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner, Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 153-163. (pdf bijgevoegd)
- Scheltema, M (2018) Wetgeving in de responsieve rechtsstaat, in: Regelmaat (33) (3), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p.120- 131. (pdf bijgevoegd)
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2020) Omzien in verwondering 2. Eindadvies adviescommissie uitvoering toeslagen.