

Doendenken

Evaluatie van de Kwaliteitseis
Doenvermogen van het Beleidskompas

Onderzoeksrapport
EMMA – Experts in Media en Maatschappij

Menno Jacobs, Lilly Bogičević, Koen Gruijters
14 juli 2025

E:M+MA.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Beleidscontext	7
1.2 Doel van het onderzoek	8
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Overwegingen bij de onderzoeksopzet	9
1.5 Werkwijze	11
2. Planevaluatie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Beleidsreconstructie	14
2.3 De kwaliteitseis doenvermogen	16
2.4 Kamerstukken	19
2.5 Rapporten	22
2.6 Conclusie documentenanalyse	26
2.7 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel planevaluatie	27
2.8 Conclusie	30
3. Procesevaluatie	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Procesevaluatie – overwegingen en opzet	31
3.3 Werkwijze	32
3.4 Bevindingen	33
3.5 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel procesevaluatie	40
4. Doelbereikingevaluatie	43
4.1 Gebruik van de doenvermogenstoets	43
4.2 Rekening houden met doenvermogen	44
4.3 Drie praktijkvoorbeelden van rekening houden met doenvermogen	46
4.4 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel doelbereikingevaluatie	54
5. Conclusie en aanbevelingen	57
5.1 Conclusie	57
5.2 Aanbevelingen	59
Geraadpleegde literatuur	60
Bijlagen	61
Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	61
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	62

Samenvatting

Dit rapport beschrijft een evaluatie van de kwaliteitseis doenvermogen van het Beleidskompas. Deze kwaliteitseis was het directe gevolg van de kabinetsreactie op een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2017: “Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid”. Het rapport beschrijft aan de hand van (sociaal-) psychologische inzichten hoe burgers lange tijd door de overheid zijn overvraagd op hun doenvermogen. Daarmee introduceerde de WRR een nieuw concept dat vrijwel meteen breed werd omarmd door de overheid.

Een concreet resultaat daarvan is de ‘kwaliteitseis doenvermogen’ geweest, die een vast onderdeel werd van het Integraal Afwegingskader (IAK), dat later werd omgebouwd tot het Beleidskompas. Onderhavige studie evalueert deze kwaliteitseis doenvermogen, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, door middel van een planevaluatie, een procesevaluatie en een doelbereikingevaluatie.

Doel van het onderzoek is om aan de hand van de evaluatie de kwaliteitseis verder te kunnen ontwikkelen en te verbeteren. Aan de hand van het beantwoorden van een twintigtal onderzoeksvragen, worden in het rapport uiteindelijk vier aanbevelingen daartoe gedaan.

Planevaluatie

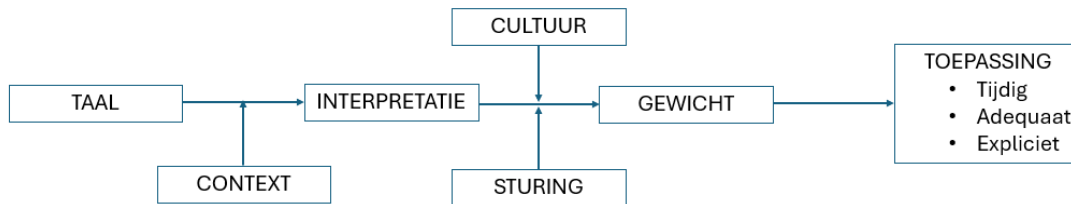
Voor de planevaluatie is een beleidsreconstructie gemaakt op basis van genoemd rapport van de WRR, de kwaliteitseis zelf en een reeks relevante Kamerstukken en verschenen rapporten. De overheid wilde haar legitimiteit en effectiviteit vergroten door uit te gaan van een realistisch mensbeeld. Daarmee erkende de overheid dat het doenvermogen van burgers al dan niet tijdelijk onder druk kan komen te staan door een stapeling van stressfactoren die het gevolg is van onvoldoende doenlijk beleid. De kwaliteitseis doenvermogen beoogt daarom te waarborgen dat beleid voor burgers en bedrijven doenlijk is. De omschrijving van de kwaliteitseis doenvermogen in het Beleidskompas laat veel ruimte aan individuele beleidsambtenaren om zelf te bepalen hoe, wanneer, op welke manier en hoe uitgebreid aan de eis wordt tegemoetgekomen. Lopende het onderzoek werd de tekst van de kwaliteitseis binnen het Beleidskompas een aantal keren bijgesteld.

In de loop der tijd is een keur aan andere (sub)doelen aan de kwaliteitseis toegevoegd en/of ermee verbonden geraakt. Deze zijn samen te vatten onder twee noemers, namelijk (1) betere dienstverlening van de overheid en (2) herstel van vertrouwen van de burger in de overheid. Hierdoor ontstond, naast de ‘smalle definitie’ van beleid zo doenlijk mogelijk maken, een tweede ‘brede definitie’, waarin het ‘rekening houden met doenvermogen’ allerlei vormen kan aannemen: rekening houden met de menselijke maat, het leveren van maatwerk of het tegengaan van ‘hardvochtig beleid’, bijvoorbeeld.

Procesevaluatie

Het onderzoek heeft een wat atypisch karakter. Uit de planevaluatie kan geen eenduidig evaluatiekader worden vastgesteld om te gebruiken bij de procesevaluatie. Dat heeft te maken met (1) de vrijheid die organisaties nemen bij het toepassen van de kwaliteitseis doenvermogen, (2) het ontbreken van een maatstaf of benchmark om te kunnen bepalen hoe de kwaliteitseis zou hebben bijgedragen aan het daadwerkelijk doenlijker maken van beleid en (3) de veelvormigheid die ‘rekening houden met doenvermogen’ in de loop der tijd heeft aangenomen. Om die reden is vooral gekeken naar de *ervaringen* van degenen die met de kwaliteitseis doenvermogen in aanraking komen of ermee hebben gewerkt. Daarbij is de vraag gesteld of het gebruik van de kwaliteitseis tijdig, adequaat en expliciet is gebeurd.

Er is gesproken met in totaal 33 mensen verdeeld over 8 departementen en 6 uitvoeringsorganisaties. Centraal stond de vraag wat rekening houden met doenvermogen voor de geïnterviewden inhield. Op basis van de gesprekken is een model geconstrueerd dat inzichtelijk maakt wat rekening houden met doenvermogen in de praktijk behelst.



Het blijkt dat departementen en uitvoeringsorganisaties heel wisselend met het rekening houden met doenvermogen omgaan. Het gewicht dat aan doenvermogen binnen de onderzochte organisaties wordt gegeven, blijkt afhankelijk te zijn van een samenspel van de cultuur binnen de organisatie, de sturing die op het onderwerp wordt gegeven en de interpretatie die aan de taal die de WRR in 2017 aanreikte, wordt gegeven. Het gewicht dat aan doenvermogen wordt gegeven zorgt als het goed is voor een tijdige, adequate en expliciete toepassing van het rekening houden met doenvermogen binnen de organisatie. Maar ook aan die toepassing worden zeer wisselende betekenissen gegeven.

Er wordt kortom zeer wisselend invulling gegeven aan de kwaliteitseis doenvermogen. Dat houdt in, aan de ene kant, dat doenvermogen wordt gezien als sowieso iets goeds, iets waar je als beleids-, wetgevings- of uitvoerend ambtenaar eigenlijk altijd rekening mee zou moeten houden. Aan de andere kant ondermijnt juist dat het ‘gezag’, ofwel het kaderstellend vermogen van de kwaliteitseis doenvermogen.

Doelbereikingsevaluatie

Vanwege de veelvormigheid die rekening houden met doenvermogen in de praktijk bleek te hebben aangenomen, werd al snel duidelijk dat doelbereiking van de oorspronkelijke doelen van de kwaliteitseis niet meer zou zijn aan te tonen. Te meer daar niet goed duidelijk valt te maken wat de oorspronkelijke doelen zouden moeten zijn. Dit met uitzondering van de frequentie van het gebruik van de doenvermogenstoets, wat door Koppenjan c.s. in 2024 is onderzocht.

Om toch aan de vraag naar doelbereiking tegemoet te komen, is met behulp van de criteria tijdig, adequaat en expliciet gezocht naar kenmerken die het behalen van doelen van het op een goede manier rekening houden met doenvermogen volgens een brede definitie *kansrijker* maken. Het blijkt dat dit het geval is:

- bij grote beleidstrajecten zoals een interdepartementaal beleidsonderzoek of een stelselherziening;
- als er een goede samenwerkingsrelatie bestaat of wordt opgebouwd tussen departement en uitvoeringsorganisatie;
- als rekening houden met doenvermogen onderdeel wordt van het moreel kompas, van de kernwaarden van de ambtenaar.

Dat laatste zou de kwaliteitseis doenvermogen zelfs overbodig kunnen maken. In het rapport worden drie praktijkvoorbeelden gegeven waarin bovenstaande mechanismen herkenbaar zijn.

Conclusie

Een en ander resulteert in drie vormen van ‘rekening houden met doenvermogen’ die relevant zijn.

1. Er is rekening houden met doenvermogen in brede zin. Daarbij geldt doenvermogen als het *pars pro toto* voor het realistisch mensbeeld, voor het (weer) centraal stellen van de burger, voor een betrouwbare en behoorlijke overheid.
2. Er is rekening houden met doenvermogen in smalle zin, bij grote en meer ingrijpende beleidstrajecten. Daarbij staat aandacht voor doenvermogen gelijk aan doenlijk beleid en daarmee aan kwalitatief goed beleid, en daarmee aan legitiem en effectief beleid.
3. En er is rekening houden met doenvermogen in smalle zin, bij kleine en minder ingrijpende beleidstrajecten. Daarbij staat rekening houden met doenvermogen vooral in het teken van de doenvermogenstoets. Vaak laat in het beleidstraject uitgevoerd, en soms als ‘moetje’, als *reminder* voor het feit dat beleid er ook is voor burgers.

Het woord ‘doenvermogenstoets’ wekt soms verwarring over de vraag wanneer er aandacht moet worden besteed aan doenvermogen. Beter is het te spreken van een doenvermogenanalyse, die voorafgaand aan de doenvermogenstoets kan worden gedaan. De vraag die daarbij telkens weer opduikt, is wat ‘voldoende doenlijk’ beleid is. Deze vraag is op dit moment onbeantwoordbaar. Daarom zou het goed zijn om daar onderzoek naar te doen: is er een bruikbare maatstaf te ontwikkelen die helpt beoordelen of beleid voldoende doenlijk genoemd kan worden? Dat kan ook helpen om de focus meer terug te brengen naar waar het allemaal om begonnen was, namelijk doenlijk beleid. In het verlengde daarvan lijkt het zinnig om de doenlijkheid van beleid helemaal los te koppelen van die even verleidelijk als verwarrend gebleken term doenvermogen. Het kan ook helpen om meer en gericht te sturen op doenlijk beleid doordat er beter verantwoording over kan worden afgelegd.

1. Inleiding

Een sterk denkvermogen staat sinds mensenheugenis hoog aangeschreven. Mensen zijn ermee in staat om complexe vraagstukken te lijf te gaan en het heeft gezorgd voor veel (onder meer) technologische vooruitgang. Een groot gedeelte van het leven van de mens staat in het teken van het ontwikkelen van het denkvermogen.

Interessant is het om te bedenken dat tot voor kort vrijwel niemand de meest voor de hand liggende pendant van het denkvermogen, namelijk het doe-vermogen, in de mond nam. Men denkt over het algemeen toch *om* te doen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft hierin definitief verandering gebracht met een baanbrekend rapport “*Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*” (2017). Het rapport zet aan de hand van (sociaal-)psychologische inzichten helder uiteen dat beschikken over de juiste informatie nog niet automatisch betekent dat mensen daar ook naar handelen. Terwijl dat lange tijd wel het uitgangspunt van de overheid is geweest. Om daar een handelingsperspectief aan te kunnen verbinden, introduceerde de WRR met het rapport de term ‘doenvermogen’. Doenvermogen is, net als denkvermogen, niet in gelijke mate verdeeld over mensen en kan bovendien door bepaalde levensgebeurtenissen tijdelijk onder druk komen te staan.

Het doenvermogen van burgers, zo schrijft de WRR, is door de overheid lange tijd stelselmatig overschat, wat leidde tot wet- en regelgeving die bij sommige burgers leidden tot stress of zelfs verlamming. In die stelselmatige overschatting wilde de WRR met het rapport een kentering aanbrengen. De term doenvermogen is breed omarmd door de overheid en heeft op allerlei manieren zijn weg gevonden in het *discours* rondom wat een goede, fatsoenlijke en bestuurlijk behoorlijke overheid is en zou moeten zijn.

Een concreet resultaat daarvan is de ‘kwaliteitseis doenvermogen’ geweest, die een vast onderdeel werd van het Integraal Afwegingskader (IAK), dat later werd omgebouwd en -gedoopt tot Beleidskompas, en dat ambtenaren dienen te gebruiken bij het ontwerpen en implementeren van beleid en nieuwe wet- en regelgeving. Onderhavige studie evalueert deze kwaliteitseis doenvermogen door middel van een planevaluatie, een procesevaluatie en een doelbereikingevaluatie.

Voordat we uiteenzetten hoe we dat doen, geven we een schets van de politieke en beleidsinhoudelijke context van de totstandkoming van de kwaliteitseis doenvermogen.¹

1.1 Beleidscontext

In diverse Kamerstukken heeft het kabinet na het verschijnen van het rapport van de WRR aangekondigd bij beleidsvorming en wet- en regelgeving meer rekening te willen houden met het doenvermogen van burgers. Dat bleek nog geen eenvoudige opgave te zijn. De term nam een hoge vlucht binnen tal van gelederen en in allerlei beleidsdocumenten (van de overheid, maar ook van uitvoeringsorganisaties) waardoor het steeds moeilijker werd om doenvermogen goed

¹ De kwaliteitseis doenvermogen is één van momenteel 22 kwaliteitseisen die onderdeel zijn van het Beleidskompas. Andere kwaliteitseisen zijn bijvoorbeeld de milieueffectentoets, de regeldruktoets en de dengelijkheidstoets. De kwaliteitseis doenvermogen is hier te vinden: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>

te blijven *pinpointen*: hebben we het met elkaar nog wel over hetzelfde als we spreken over ‘doenvermogen’?

In een brief aan de Tweede Kamer op 15 januari 2024 schrijft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming Frank Weerwind: “De implementatie en doorontwikkeling van het Beleidskompas is een voortdurend proces waar hard aan wordt gewerkt en tegelijkertijd nog flinke stappen te zetten zijn. Hiervoor is blijvende aandacht nodig.” In dezelfde brief kondigt hij aan de Kamer te zullen informeren over de resultaten van een evaluatieonderzoek naar de kwaliteitseis doenvermogen (als onderdeel dus van het Beleidskompas) om “doenvermogen nog beter te kunnen positioneren in de beleidsvoorbereiding.”² (p. 4) Kort voor de brief was het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum gevraagd een evaluatieonderzoek te (laten) uitvoeren naar de kwaliteitseis doenvermogen. Onderhavige rapportage is daarvan het resultaat.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om aan de hand van een evaluatie (van plan, proces en doelbereiking) van de kwaliteitseis doenvermogen, acties te kunnen ondernemen om deze kwaliteitseis verder te kunnen ontwikkelen en te verbeteren.

1.3 Onderzoeksvragen

Het WODC legde de doelstelling van het onderzoek uiteen in een twintigtal onderzoeksvragen. Deze zijn, met enkele minimale aanpassingen, onverkort in onderhavig onderzoek opgenomen.

Planevaluatie

1. Wat zijn de beoogde doelen van de kwaliteitseis doenvermogen?
2. Welke neveneffecten van de kwaliteitseis werden vooraf voorzien?
3. Welke instrumenten en werkprocessen zouden volgens het plan moeten worden geïmplementeerd om de doelen te bereiken?
4. Op welke wijze dienen deze instrumenten en werkprocessen te worden ingezet, door wie, voor welke doelgroepen en op welk moment in het beleid- en wetgevingsproces?
5. Wat zijn de beoogde criteria voor een geslaagde invulling van de kwaliteitseis doenvermogen, door wie dient dat te worden bepaald en op welk moment?
6. In hoeverre is het volgens het plan vereist dat de doelgroep, op wie beleid, wet- of regelgeving betrekking heeft, actief betrokken wordt bij ontwikkelingstrajecten?
7. Hoe verhoudt de kwaliteitseis doenvermogen zich in theorie tot de uitvoeringstoets?
8. Wat hebben uitvoerders nodig om doenvermogen te verdisconteren in de uitvoeringstoets en in hoeverre is dit vooraf voorzien?
9. Zijn er factoren die het bereiken van de doelen met de beoogde instrumenten en werkprocessen kunnen belemmeren?
10. Op welke wijze worden deze factoren geadresseerd?

Procesevaluatie

11. Welke instrumenten en werkprocessen (hieronder kunnen ook monitors worden verstaan) zijn geïmplementeerd om invulling te geven aan de kwaliteitseis doenvermogen?
12. Hoe wordt er bij het ontwerpen van beleid, wet- of regelgeving rekening gehouden met doenvermogen? En hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?
13. Hoe wordt de doelgroep, op wie beleid, wet- of regelgeving betrekking heeft, actief betrokken bij ontwikkelingstrajecten? En hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?
14. Hoe verhoudt de kwaliteitseis doenvermogen zich in de praktijk tot de uitvoeringstoets?
15. Hoe verhoudt de invulling die in de praktijk wordt gegeven aan de kwaliteitseis doenvermogen zich tot de beoogde invulling ervan volgens de beleidstheorie?

² Kamerbrief 36410-VI-26, 15 januari 2024

16. Wat zijn in de praktijk succesfactoren en knelpunten gebleken bij het invulling geven aan de kwaliteitseis doenvermogen?

Doelbereikingevaluatie

17. In hoeverre zijn de doelen onderliggend aan de kwaliteitseis doenvermogen dichterbij gekomen?
18. Wat is de rol van de invoering van de kwaliteitseis doenvermogen daarbij geweest?
19. In hoeverre lijkt de invoering van de kwaliteitseis doenvermogen neveneffecten te hebben gehad?
20. Op welke wijze zouden beleid en proces moeten worden aangepast om de beoogde doelen van de kwaliteitseis doenvermogen te kunnen behalen?

1.4 Overwegingen bij de onderzoeksopzet

De opdracht is het gebruik van de kwaliteitseis doenvermogen ‘rijksbreed’ te evalueren. Doordat het gaat om een plan-, een proces- en een doelbereikingevaluatie reikt dat verder dan te kijken naar hoe en hoe vaak de kwaliteitseis wordt toegepast. Het gaat erom te bekijken hoe en in hoeverre de (oorspronkelijke) doelstellingen van de kwaliteitseis *dankzij* de toepassing ervan worden bereikt. Wat waren die oorspronkelijke doelstellingen, hoe zijn die vertaald in werkprocessen en instrumentarium en wat heeft dat opgeleverd?³

Het rapport van de WRR “*Weten is nog geen doen*” laat al duidelijk zien dat er een keur aan aspecten aan doenvermogen verbonden is, die hoofdzakelijk van doen heeft met het op uiteenlopende manieren inbrengen van gedragskennis in het proces van beleidsvorming en wetgeving, soms ook impliciet.

Het concept werkt in alle lagen van beleid en uitvoering door en speelt, in wisselende hoedanigheden, een rol binnen vrijwel alle departementen en bij veel uitvoeringsorganisaties. De verschillende departementen hebben niet alleen hun eigen verschillende werkterreinen en doelstellingen, ze kennen ook verschillende ‘culturen’. Binnen het ene departement wordt anders gewerkt dan binnen het andere.

Een atypisch evaluatieonderzoek

Dit betekent dat we naar ons idee met de ‘klassieke’ plan-, proces- en doelbereikingevaluatie, zoals we die bij veel wet- en regelgeving kennen, hier niet uit de voeten kunnen.

Een veelbeproefde methodiek voor een evaluatieonderzoek is om aan elk aspect van de beleidstheorie indicatoren te koppelen die kunnen bepalen of het aspect toepassing vindt. Die indicatoren vormen tezamen het evaluatiekader.

Echter, de evidente ‘situationele verschillen’ maken dat het niet goed mogelijk is om één evaluatiekader te ontwerpen dat van toepassing kan zijn op al die situaties bij al die verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties met hun eigen denk- en werkculturen, zonder voorbij te gaan aan juist die situationele verschillen. Die verschillen doen ertoe om te begrijpen hoe met de term doenvermogen in het algemeen en met de kwaliteitseis in het bijzonder wordt omgegaan.

³ Onderhavig onderzoek wil zich hiermee ook onderscheiden van een evaluatieonderzoek dat Erasmus Research & Business Support (ERBS) in 2024 uitvoerde in opdracht van het WODC. ERBS evalueerde het *hele* beleidskompas en deed dat wel op de meer klassieke manier met een evaluatiekader met indicatoren, e.d. Bij het onderdeel doelbereikingevaluatie zullen we een samenvatting geven van de bevindingen van het evaluatieonderzoek van ERBS, voor zover betrekking hebbend op de kwaliteitseis doenvermogen.

Om die reden hebben we ervoor gekozen om de nadruk te leggen op de *ervaring en waardering* van betrokkenen. Dat betekent dat we zijn nagegaan *hoe* doenvermogen en het aanbod van instrumenten en werkprocessen wordt ervaren en gewaardeerd. En dus niet zozeer *in welke mate* ermee rekening wordt gehouden.

Ervaren en waarderen zijn twee verschillende dingen. Men kan het concept doenvermogen sterk waarderen en belangrijk vinden en tegelijkertijd *ervaren* dat het implementeren ervan, al dan niet strikt in de vorm van de kwaliteitseis doenvermogen, lastig is of om welke reden dan ook praktisch onuitvoerbaar.

Belangrijk bij de procesevaluatie is te bekijken of de processen van beleids- en wetsontwikkeling voldoende ruimte laten om rekening te houden met het doenvermogen van burgers. We willen ons daarbij meer richten op de waarom-vraag bij de procesevaluatie (waarom gaat het zoals het gaat), dan alleen op de wat-vraag (wat gebeurt er en in welke mate is dat in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstellingen). Dat geeft aan de procesevaluatie een atypisch karakter.

Doelbereikingevaluatie

Ook wat betreft de doelbereiking is deze evaluatie atypisch te noemen. Met iets als het rekening houden met het doenvermogen van burgers kan het altijd *nóg* beter. De meeste doelstellingen in de diverse nota's over doenvermogen zijn dan ook gesteld in termen van 'verbeteren van...', 'versterken van...', 'intensiveren van...', etc. Daarvan is natuurlijk vast te stellen of dat in enigerlei mate is gebeurd of niet, maar dat is toch wat onbevredigend. Je wilt toch weten in hoeverre, *in welke mate* dat is gebeurd. En dat is dan ook de manier waarop de onderzoeksvragen over de doelbereiking zijn geformuleerd.

Daarvoor is echter wel een *benchmark*, een ijkpunt nodig. Met name omdat in onderzoeksvraag 18 de vraag wordt gesteld of het al dan niet bereiken van 'de doelen' *is toe te schrijven* aan de invoering van de kwaliteitseis doenvermogen. Om enig zicht op dit attributievraagstuk te kunnen krijgen, is een 0-meting vereist. Alleen daarmee kun je vaststellen of de situatie op tijdstip t-1 anders/beter is dan op tijdstip t-0. Maar een 0-meting is er niet.

Om die reden is ook bij de doelbereikingevaluatie afgegaan op ervaring: hebben degenen die gewerkt hebben met de kwaliteitseis doenvermogen ervaren dat de doelen ervan dichterbij zijn gekomen? En niet onbelangrijk: wat zijn volgens de betrokken beleidsambtenaren die doelen? Die kunnen gerust ver af zijn komen te staan van de 'oorspronkelijke doelen'. Om het dichterbij komen van doelen, welke dat dan ook zijn, toe te kunnen schrijven aan de kwaliteitseis doenvermogen stellen we per departement steeds drie vragen:

- i. In hoeverre wordt het bij het ontwerpen van beleid, wet- en regelgeving nodig gevonden om rekening te houden met het doenvermogen van burgers?
- ii. In hoeverre wordt het ook gedaan? En waarom wel, of juist niet?
- iii. In hoeverre wordt het goed gedaan?

Die laatste vraag is lastig, want wat is 'goed', of 'goed genoeg'? Daar is geen antwoord op te geven. Tegelijkertijd ontkomen we niet aan een vraag juist daarover. Want als ambtenaren zich wel rekenschap geven van de kwaliteitseis doenvermogen, maar dat om welke reden dan ook in onvoldoende mate doen, zijn we met die kwaliteitseis niets opgeschoten. We vertalen 'goed' daarom in drie deelbegrippen:

- Tijdig (niet te vroeg, niet te laat, maar op tijd),
- Adequaat (niet te weinig, niet te veel, maar passende (proportionele) aandacht) en
- Expliciet (niet impliciet, maar geormerkt, herkenbaar).

In dit onderzoek zal de nadruk worden gelegd op wat er *kennelijk*, blijkend uit de praktijk, als tijdig, adequaat en expliciet voor door mag gaan. *Gegeven* het uitgangspunt dat ambtenaren, al was het maar vanuit een verplichting daartoe, geneigd zijn zich rekenschap van de kwaliteitseis doenvermogen te geven (i), en daar ook daadwerkelijk tijd en energie in steken (ii). Hoe aan de criteria ‘tijdig’, ‘adequaat’ en ‘expliciet’ in de praktijk vorm wordt gegeven, ofwel wat als ‘goed’ of ‘goed genoeg’ wordt gezien (iii), zal dus onderwerp van onderzoek zijn. De aanname die hieraan ten grondslag ligt, is dat tijdig, adequaat en expliciet aandacht geven aan de kwaliteitseis doenvermogen de doelen die aan die kwaliteitseis in de praktijk zijn verbonden hoe dan ook dichterbij zal brengen.

In aanvulling daarop analyseren we bij de doelbereikingevaluatie drie casussen waarbij doenvermogen in brede zin een cruciale rol heeft gespeeld. De casussen geven inzicht in de manier waarop aandacht voor doenvermogen doorwerkt in de praktijk van beleidsontwerp en wet- en regelgeving.

We proberen doelbereiking van een veelvormig fenomeen als rekening houden met doenvermogen dus op drie manieren vast te stellen: op basis van eigen ervaring, op basis van de criteria tijdig, adequaat en expliciet en aan de hand van drie casussen.

1.5 Werkwijze

Planevaluatie

De planevaluatie omvat hoofdzakelijk een documentenstudie. Het gaat (uiteraard) om publicaties van de WRR over het onderwerp en de meest relevante Kamerbrieven en andere Kamerstukken. En het gaat om de meest relevante onderzoeksrapporten in dit verband, zoals van diverse commissies die de afgelopen jaren werden ingesteld om onderzoek te verrichten naar geschaad vertrouwen in de overheid, en de burger die ‘klem’ was komen te zitten. Kwesties die duidelijk met het ‘te ver doorgeschoten’ rationalistische mensbeeld van de overheid in verband werden gebracht en dus ook met het doenvermogen van burgers.

We zullen met de planevaluatie niet één moment prikken waarop ‘het plan’ zou zijn vastgesteld, maar de hele periode bezien vanaf 2017 (verschijnen van het rapport “*Weten is nog geen doen*”), via de inpassing van het begrip in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en later het Beleidskompas, tot aan recente (theoretische) inzichten over hoe doenvermogen in beleid en wetgeving geïncorporeerd zou kunnen/moeten worden. We trekken daarbij een grens tot januari 2024 als de minister voor rechtsbescherming de Tweede Kamer informeert over de implementatie van het Beleidskompas en ‘de ontwikkelingen op het gebied van doenvermogen.’⁴

Anders dan bij bijvoorbeeld een wetsevaluatie is het bij onderhavige evaluatie lastig om één punt of tijdstip te bepalen waarop ‘het plan’ in werking trad. Bij een wetsevaluatie is dat logischerwijze het moment waarop de wet van kracht wordt. In onderhavig onderzoek zouden we onrecht doen aan het onderwerp van onderzoek door toch zo een moment te kiezen. Wat wij als het plan definiëren zal dus niet alleen de lancering van de kwaliteitseis doenvermogen omvatten, maar ook alle (althans, zoveel mogelijk) relevante aspecten die later aan de kwaliteitseis doenvermogen, door het kabinet en door middel van daarvoor relevante gebeurtenissen zijn toegevoegd of veranderd.

Proces- en doelbereikingevaluatie

Ten behoeve van de proces- en doelbereikingevaluatie zijn in totaal 33 gesprekken gevoerd met ambtenaren van de rijksoverheid, bij verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties.

⁴ Kamerstuk 36410-VI, nr. 26

Om de tijd die beschikbaar was voor de interviews zo goed mogelijk te besteden, is ervoor gekozen het accent te leggen bij departementen en uitvoeringsorganisaties die beleid maken voor burgers. Daarmee viel een aantal op voorhand af, waaronder Defensie, Algemene Zaken, en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

De focus van het onderzoek lag zodoende bij de volgende kerndepartementen:

- Justitie en Veiligheid (JenV)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)
- Volkshuisvesting, Welzijn en Sport (VWS)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Financiën
- Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en
- Buitenlandse Zaken (BZ).

Uitvoeringsorganisaties waarmee gesproken is, zijn:

- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Centraal Administratie Kantoor (CAK)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB) en
- Belastingdienst.

Het startpunt om interviewkandidaten op het spoor te komen, was het in 2014 opgerichte Behavioural Insights Netwerk Nederland (BIN NL).⁵ Dit netwerk werd opgericht naar aanleiding van eerdere rapportages van de WRR (eerder nog dan “*Weten is nog geen doen*”).⁶ De grotere aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten bij het maken van beleid had met de komst van BIN NL daadwerkelijk gestalte gekregen en kreeg met het verschijnen van “*Weten is nog geen doen*” een nieuwe impuls.

Voor de analyse van de data is gekozen voor een inhoudsanalyse per departement. Vervolgens zijn daaruit op inductieve wijze een aantal kernconcepten gedestilleerd die tezamen een begrippenkader vormen dat de al dan niet tijdige, adequate en expliciete toepassing van (de kwaliteitseis) doenvermogen in beleid per departement kan verklaren.

Om een antwoord te krijgen op de laatste onderzoeksvraag “Op welke wijze zouden beleid en proces moeten worden aangepast om de beoogde doelen van de kwaliteitseis doenvermogen te kunnen behalen?” is een drietal diepte-interviews gehouden met topambtenaren. Met hen zijn de onderzoeksresultaten uit de plan- en procesevaluatie doorgenomen en is het gesprek aangegaan over hoe het beter kan.

⁵ BINNL.nl

⁶ WRR (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag: WRR en WRR (2014) *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: WRR.

2. Planevaluatie

2.1 Inleiding

De totstandkoming van de kwaliteitseis doenvermogen is het directe gevolg geweest van de publicatie van het rapport “*Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2017.⁷

Het rapport was een vervolg op een eerder rapport van de WRR, namelijk “*Met kennis van gedrag beleid maken*”, uit 2014.⁸ In dat rapport hield de WRR een pleidooi om in beleid (meer) rekening te houden met gedragswetenschappelijke inzichten. Het perspectief was daarmee duidelijk op de overheid gericht. “*Weten is nog geen doen*” gaat een stap verder door nu de blik op de burger te richten: wat kun je als overheid met je beleid redelijkerwijs van de burger vragen en in hoeverre is die burger in diverse omstandigheden (tijdens bepaalde levensgebeurtenissen) in staat om daar adequaat gehoor aan te geven?

Later, in 2023, zou het sluitstuk volgen van wat je een drieluik zou kunnen noemen, namelijk het rapport “*Grip – het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*”.⁹ Hierin verlegt de WRR het perspectief opnieuw, namelijk van dat van ‘de burger’ naar de individuele burger. De vraag staat centraal wat individuele burgers nodig hebben om persoonlijke doelen in het leven te kunnen verwezenlijken. Waar het bij “*Weten is nog geen doen*” vooral ging om als burger greep op jezelf te hebben, gaat het in “*Grip*” vooral om greep op je (directe) omgeving.

Het rapport “*Weten is nog geen doen*” vormde zoals gezegd de directe aanleiding voor de kwaliteitseis doenvermogen. Om die, als onderdeel van het Beleidskompas, te kunnen evalueren, moeten we eerst weten welke (beleids)veronderstellingen daaraan ten grondslag lagen. Wat hoopte de WRR met de introductie van de term ‘doenvermogen’ te bereiken, en later het kabinet met de kwaliteitseis doenvermogen? Welke werkzame mechanismen werden verondersteld daaraan bij te dragen?

We grijpen daarvoor terug op het rapport “*Weten is nog geen doen*”, de eerste Kabinetsreacties daarop en een reeks Kamerstukken en rapporten die daar weer op volgden. De rapporten waren veelal het resultaat van het instellen van programma’s en commissies. Denk aan het programma Werk aan Uitvoering met als doel de publieke dienstverlening en uitvoering van beleid duurzaam te verbeteren. Of denk aan de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, welke laatste weliswaar geen direct gevolg was van de introductie van de term doenvermogen, maar die er wel voor zorgde dat het perspectief van de burger (en diens doenvermogen) centraal werd gesteld.

We maken een selectie van de belangrijkste documenten. Belangrijkste doel is een begrijpelijk en coherent beeld te verkrijgen van de grondbeginselen van doenvermogen en de ontwikkelingen die volgden toen het begrip eenmaal gemeengoed was geworden.

Maar eerst bekijken we de basis, het rapport “*Weten is nog geen doen*” van de WRR uit 2017 en de allereerste Kabinetsreactie daarop.¹⁰

⁷ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

⁸ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2014/09/10/met-kennis-van-gedrag-beleid-maken>

⁹ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/11/30/grip>

¹⁰ Kst-34775-VI-88

2.2 Beleidsreconstructie

Zoals gezegd is de kwaliteitseis doenvermogen het directe gevolg geweest van het rapport “Weten is nog geen doen” van de WRR.

Reden voor de WRR om aandacht te besteden aan het doenvermogen van burgers was een pleidooi voor het omarmen van een realistisch mensbeeld in plaats van het bestaande, rationalistisch mensbeeld. Het rationalistisch mensbeeld als bouwsteen van het al lang bestaande neoliberale politieke denken was binnen een al maar complexer geworden samenleving aan vervanging toe, zo was de gedachte. Een realistisch mensbeeld, moest daarvoor in de plaats komen. Een mensbeeld dat rekening houdt met een tijdelijk verminderd doenvermogen bij burgers door een stapeling van stressfactoren bijvoorbeeld, of door (een combinatie van) levensgebeurtenissen die zorgen voor mentale overbelasting. De overheid zou daar coulant mee kunnen omgaan door niet meteen te sanctioneren als burgers steken laten vallen, en door beleid te maken dat rekening houdt met een tijdelijk verminderd doenvermogen van burgers. Dat vereist volgens de WRR hoofdzakelijk drie punten van aandacht, namelijk:

- (1) het monitoren van mentale belasting bij burgers,
- (2) het verminderen (of het weerstaan) van verleidingen en
- (3) het bevorderen van het ondernemen van actie die wordt volgehouden.

Het Kabinet reageert negen maanden na het verschijnen van het rapport met een Kamerstuk (34775-VI, nr.88). De brief opent met het omarmen “van een realistisch perspectief van redzaamheid van mensen en daarbij gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten.”

Verderop schrijft de minister voor Rechtsbescherming: “Het kabinet ziet dit rapport [het rapport “Weten in nog geen doen”] als een aanmoediging om – meer dan nu het geval is – inzichten in gedragskennis ter hand te nemen, zodat problemen van mensen kunnen worden opgelost en de effectiviteit en legitimiteit van het overheidshandelen wordt versterkt.” (p.2). Het Kabinet zet in op drie lijnen: voorbereiding, inhoud en uitvoering van beleid door middel van het opnemen van een doenvermogenstoets in de bestaande uitvoerings- en handhavingstoets van het Integraal Afwegingskader (IAK). Het Kabinet zegt specifiek aan de slag te willen gaan met problematische schulden, echtscheidingen, onderbenutting toeslagen en een andere financieringssystematiek van de kinderopvang. Ook zoekt het kabinet daarin, in lijn met de aanbevelingen van de WRR – een meer persoonlijke benadering. Interessant is dat het Kabinet ook stelt: “De WRR beveelt aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers.” (p. 3) De term ‘doenlijk’ komt in het WRR-rapport echter niet voor.

Integraal Afwegingskader en Beleidskompas

Het IAK werd in 2009 aangekondigd als een nieuwe werkwijze voor een integrale voorbereiding van beleid en wetgeving (Kamerstuk 31731, nr. 6). De ontwikkeling van het IAK is voortgekomen uit de wens de bestaande eisen voor de kwaliteit van de inhoud en verantwoording van beleid en regelgeving te inventariseren en te stroomlijnen. Daarnaast was de ambitie om te zorgen dat deze eisen, meer dan voorheen, een rol spelen in het beleid- en wetgevingsproces.

Vanaf 14 april 2011 liet het kabinet weten het structureel te gaan toepassen bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving (Kamerstuk 29515, nr. 330). Het IAK kende zeven centrale vragen, onderverdeeld in drie fasen, en achttien kwaliteitseisen die verplicht moeten worden toegepast bij voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving. In de loop der jaren is het aantal kwaliteitseisen uitgegroeid tot 22.

Het Beleidskompas is ontstaan uit het IAK. In januari 2021 werd de interdepartementale opdracht gegeven om het IAK te herzien, onder meer omdat het IAK te weinig werd gebruikt in de beleidsvoorbereiding en te weinig bekend was. In de reactie op het rapport “Ongekend Onrecht” van de parlementaire commissie kinderopvangtoeslag is aangegeven dat het kabinet beter gebruik zal maken van het IAK (Kamerstuk 35510, nr. 4). De herziening is medio 2021 aangekondigd aan de Tweede Kamer door de minister voor Rechtsbescherming (Kamerstuk 31731, nr. I).

De minister voor Rechtsbescherming heeft in december 2021 de Tweede Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd over de stand van zaken van de herziening. Bij brief van 20 oktober 2022 zijn ook de inhoudelijke contouren van de herziening geschetst en is aangekondigd dat het Beleidskompas het IAK vanaf voorjaar 2023 zal vervangen (Kamerstuk 36200 VI, nr. 10).

[Tekst is grotendeels gebaseerd op <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/geschiedenis-beleidskompas>]

Voor de overheid bestond de kern van aandacht voor doenvermogen, zo blijkt uit de eerste Kabinetsreactie op het rapport, dus uit het *versterken van de legitimiteit en de effectiviteit* van het overheidsoptreden.¹¹

In een later te verschijnen Kamerstuk (34775-VI, nr. 113: 29-6-2018) informeert de minister voor Rechtsbescherming de Kamer over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen die naar aanleiding van het WRR-rapport “Weten is nog geen doen” zijn genomen. Het kabinet neemt ‘doenvermogen’ op als ‘nieuwe kwaliteitseis’ in het IAK, alsmede in de uitvoeringstoetsen (d.w.z. niet langer alleen vanuit het perspectief van uitvoeringsorganisaties, maar ook vanuit dat van burgers). Er komt een leerplatform doenvermogen binnen de Rijksbrede Benchmarkgroep van (destijds) 41 uitvoeringsorganisaties, alsmede een vermelding van ‘doenvermogen’ in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de Schrijfwijzer voor de Memorie van Toelichting.

¹¹ Bij legitimiteit moeten we waarschijnlijk – in de Kabinetsreactie wordt het niet verder toegelicht – vooral denken aan de *morele* rechtvaardiging van het overheidsbeleid, aangenomen dat de *wettelijke* rechtvaardiging niet in het geding is. Cf. Van Noije, 2019 https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/rapporten/2020/12/09/conceptuele-verkenning-overheidslegitimiteit-in-scp-onderzoek/conceptuele+verkenning+%27overheidslegitimiteit+in+SCP-onderzoek%27_.pdf

Daarnaast kondigt het kabinet versterking van BIN NL en gedragsexpertise binnen departementen aan, meer ‘checklists’ bij life-events, verbeteringen in keuze-architectuur, de inrichting van een Regieraad Responsieve Overheid voor problemen in contacten tussen overheid en burger en het invoegen van gedragsinzichten in de handreiking Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Speciale aandacht gaat uit naar ‘de problematiek als gevolg van terugvorderingen’ bij de Kinderopvangtoeslag, al wordt een wetsvoorstel dat een directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvangorganisaties zou realiseren ‘niet verder uitgewerkt’. Het wordt vervangen door ‘verbeteringen in het huidige stelsel bij de Belastingdienst [...] door maatwerk te bieden voor ouders met een verhoogd risico op terugvorderingen.’

Zetten we bovenstaande uitgangspunten in een schema dan ontstaat het volgende beeld:



2.3 De kwaliteitseis doenvermogen

De kwaliteitseis doenvermogen is het (aangekondigde) resultaat van de kabinetsreactie op het rapport “Weten is nog geen doen” van de WRR. Om uit te leggen wat de kwaliteitseis precies inhoudt, kan het beste geciteerd worden uit wat de website van het Beleidskompas daarover zegt.¹²

“De verplichting om in de beleidsvorming rekening te houden met het doenvermogen is als kwaliteitseis door het kabinet vastgesteld. [...]”

Ook van uitvoerders wordt gevraagd om in de uitvoeringstoets naar voren te brengen hoe de uitvoering aan zal sluiten bij het doenvermogen van de doelgroep waarmee ze te maken hebben. De departementen hebben zelf de taak om voor de uitvoeringsorganisaties die onder

¹² Tekst is geciteerd van de website van het beleidskompas <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen> zoals die was in februari 2024.

hun verantwoordelijkheid vallen concrete werkafspraken te maken over de wijze waarop deze doenvermogenstoets in de diverse uitvoeringstoetsen wordt opgenomen. (Kamerstuk 2018/2019, 34775, nr. AQ). [...]

Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Dat vraagt doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen.[...]

De gedragswetenschap leert dat het denk- en doenvermogen van burgers niet onuitputtelijk is. Dat geldt niet alleen voor laaggeletterden of minderbegaafden, maar ook voor theoretisch 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.

Een doenvermogenstoets geeft inzicht of beleid, wet- en regelgeving uitgaat van realistische aannames over het doenvermogen van de doelgroep. 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. De doenvermogenstoets wordt ook wel eens doenvermogenscan genoemd. [...]

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. De benaming ‘doenvermogenstoets’ 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. Een beleids- en regelgevingstraject moet voldoende tijd bieden om onderzoek te doen naar doenvermogeneffecten. Uitvoeringsorganisaties beschikken over kennis of voorzieningen, zoals een panel, die bruikbaar zijn om te onderzoeken in hoeverre beleid of regelgeving doenlijk is voor burgers.”¹³

In bovenstaande citaten van wat de kwaliteitseis doenvermogen inhoudt, zijn de beleidsveronderstellingen die we hierboven in het schema hebben gezet goed herkenbaar. Alle elementen komen terug, behalve de ‘persoonlijke benadering’. Het woord ‘redzaamheid’ wordt niet als zodanig genoemd, maar de zin “Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen” kunnen we ook lezen als “mensen moeten redzaam kunnen zijn”.¹⁴

¹³ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>

¹⁴ De WRR kiest bewust voor de term ‘redzaam’ en niet ‘zelfredzaam’ omdat het redzaam zijn niet per se zelf hoeft te worden gedaan. Daar kan hulp van anderen bij aan te pas komen. Op pagina 12 van het rapport “Weten is nog geen doen” definieert de WRR redzaamheid zo: “Daaronder verstaan we het totaal aan vermogens waarover een individu beschikt om zijn doelen te bereiken en zich te kunnen redden in het leven.”

De kwaliteitseis blijft daarmee dicht op de definitie van doenvermogen zoals de WRR die presenteert in het rapport “Weten is nog geen doen”. Alleen is daar dus een belangrijk extra element aan toegevoegd en dat is *de doenlijkheid van beleid*.

Wat we ook zien is dat de formulering van de kwaliteitseis eerder neigt naar een (her)ijking van het moreel kompas van ambtenaren dan naar een strikte set regels die moet worden opgevolgd. Het lijkt erop dat het erom gaat zich voldoende rekenschap van doenvermogen te geven: het is ‘verstandig’ als de overheid een realistisch perspectief op burgers hanteert en ‘meer aandacht’ heeft voor de doenlijkheid van beleid en regelgeving.

Vervolgens worden vijf ‘hulpmiddelen’ genoemd om een doenvermogenstoets te doen:

1. Breng in beeld om wie het gaat en betrek hen
2. Praat met uitvoerders
3. Test nieuw beleid vooraf op doenlijkheid
4. Breng burgerreizen/ondernemerreizen in kaart
5. Betrek een doenvermogen expert

Om tot een “doenvermogen oordeel” te kunnen komen, worden vijf basisstappen gepresenteerd:

1. Breng in kaart hoeveel acties worden verwacht in het bestaande of voorgenomen beleid.
2. Is er sprake van samenloop met levensgebeurtenissen of andere situaties van grote stress?
3. Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?
4. Welke mentale belasting brengt de regeling mee en kunnen die lasten omlaag?
5. Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien en in verhouding?

Vervolgens wordt er verwezen naar de doenvermogenstoets van de WRR. Die doenvermogenstoets bestaat uit 16 vragen, die wel sterk lijken op de hulpmiddelen en basisstappen over doenvermogen op de website van het beleidskompas, maar toch ook net iets anders zijn. Niet duidelijk is of die 16 vragen óók moeten worden beantwoord, of dat kan worden volstaan met het doorlopen van de hulpmiddelen en basisstappen.

In een latere versie van de kwaliteitseis doenvermogen (maart 2025) worden er ook nog ‘instructies’ gegeven die hoofdzakelijk gaan over het *verantwoorden van keuzes*: “Heb je doenlijkheid niet meegewogen? beargumenteer waarom niet.” Als doenlijkheid wel is meegewogen wordt de ambtenaar gevraagd om met enkele hulpvragen te beargumenteren wat de conclusies zijn en wat er gedaan is om tot die conclusies te komen. Tot slot wordt gevraagd: “Beschrijf waarom jouw aanpak passend is bij de context van jouw beleidstraject.” Daarbij lijkt het dus te gaan om de vraag of de aanpak ‘passend’ is, naast de vraag of die voor burgers doenlijk is.

In een nog weer latere versie van de kwaliteitseis, kort voordat onderhavig rapport werd afgerond (mei 2025), is de tekst van de kwaliteitseis opnieuw herzien en ook vereenvoudigd.

Al met al heeft de kwaliteitseis doenvermogen de volgende doelstelling:

Maak beleid doenlijk door:

1. bij het maken van beleidsopties gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten;¹⁵
2. burgers uit de doelgroep te betrekken bij de beleidsontwikkeling;
3. de mentale belasting bij de doelgroep in te schatten bij verschillende beleidsopties;
4. te kiezen voor de beleids optie die de minste mentale belasting voor burgers oplevert of nieuwe beleids opties te ontwerpen.

2.4 Kamerstukken

Om een goed beeld te krijgen van de manier waarop aandacht voor doenvermogen ambtelijk, maar vooral ook politiek zijn weg vindt, hebben we een analyse gemaakt van tien belangrijke Kamerstukken die volgden op de allereerste kabinetsreacties op het rapport van de WRR (34775-VI, nr.88 & 34775-VI, nr. 113, hierboven behandeld). Dit betreft zowel brieven aan de Eerste als Tweede Kamer, als verslagen van debatten en moties. De periode loopt vanaf het verschijnen van de eerste Kamerbrief over doenvermogen, op 22 januari 2018 naar aanleiding van het WRR-rapport, tot aan de voorlopig laatste Kamerbrief daarover, op 15 januari 2024.

De tien Kamerstukken die we bespreken gaan niet allemaal alleen maar over doenvermogen. Gaandeweg raakt de term doenvermogen namelijk meer en meer verknoopt met tal van andere aanverwant geraakte begrippen, zoals maatwerk, menselijke maat, herwinnen van vertrouwen, e.a. Om aan die ontwikkeling recht te doen, moeten we dus niet alleen kijken naar wat er is gedaan met de kwaliteitseis doenvermogen, maar dat we de blik ook breder moeten richten, naar wat ermee is gebeurd met doenvermogen in politiek-maatschappelijke zin.

Hieronder vatten we de belangrijkste Kamerstukken kort samen.

1. Kamerstuk 34775, nr. AQ: 26-2-2019 Overleg in de Eerste Kamer van commissies van BZK, AZ, Financiën en SZW over de Kamerbrief van 29 juni 2019, plus een reactie van de minister voor rechtsbescherming: uitwerking WRR-rapport kan “een stevige bijdrage leveren aan het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid”. Vastgesteld wordt dat er 1) geen coördinerend minister is, 2) Het uitgangspunt is dat er voldoende aandacht is voor doenlijkheid, “tenzij...” (p.5), en 3) de verantwoordelijkheid primair bij uitvoeringsorganisaties ligt in de uitvoeringstoets en secundair bij departementen door het maken van ‘werkafspraken’ daarover. Het kabinet volgt de aanbevelingen van de WRR behalve op het punt van (de beperking van de) keuzevrijheid, vanwege de “principiële waarde” die het kabinet daaraan hecht. De minister stelt dat “duurzame aandacht voor een realistisch burgerperspectief ingebed [is] in de bestaande processen voor het maken van nieuw beleid en nieuwe regelgeving. Ze bieden de basis voor iedere beleidsmedewerker, wetgevingsjurist en de betrokken uitvoeringsorganisaties om bij het opstellen van nieuw beleid en nieuwe regelgeving zoveel mogelijk uit te gaan van een realistisch perspectief op degenen die erdoor worden geraakt. Dit is een door het hele kabinet ondersteund streven. Dat betekent dat iedere bewindspersoon hiermee in het eigen departement en de daaronder vallende uitvoeringsorganisaties aan de slag gaat, met op hun eigen situatie toegesneden maatregelen en met de eigen gedragsexperts.” (p.5)
2. Kamerstuk 34775, nr. AS: 4-7-2019 Aanvullende vragen op Kamerstuk 34775, nr. AQ, zie bovenstaand punt 3, en antwoorden van de minister voor rechtsbescherming. Er is geen coördinerend minister gewenst want het vereist maatwerk van de departementen

¹⁵ Dit doel staat eigenlijk alleen *impliciet* in de kwaliteitseis, namelijk door te verwijzen naar de coördinator gedragskennis van BIN NL die de ambtenaar ‘verder kan helpen’ met de doenvermogenstoets. Het staat wel expliciet in de Kabinetsreactie op het WRR-rapport “Weten is nog geen doen”.

afzonderlijk. Samenhang wordt verkregen door toepassen gedragskennis, o.a. door BIN NL. “Ook wat betreft het systematisch leren en terugkoppelen ondersteunt het netwerk van BIN NL.” Het document noemt een aantal ‘goede voorbeelden’, waaronder de wijziging van de WAJONG (UWV heeft op verzoek van SZW een doenvermogenstoets uitgevoerd); Wet pensioenverdeling bij scheiding 2021; Besluit rookvrije schoolterreinen; Gedragsexperimenten DUO [betere herinnering aflossen studieschuld en stopzetten studentenreisproduct], e.a. De minister wijst erop dat “dit soort veranderingen niet onmiddellijk gerealiseerd [zijn] en [dat dit] vraagt om gedegen aandacht, capaciteit en doenvermogen van de overheid zelf.” Er is “maatwerk nodig omdat ieder departement zijn eigen bijzonderheden kent” (p. 6). Er wordt een toezegging voor een voortgangsrapportage gedaan voor “eind 2020”.

3. Kamerstuk 35387-2: 25-2-2021 Aanbieding rapport “Klem tussen balie en beleid” van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Centraal staat de ‘menselijke maat’. Maar, de term ‘doenvermogen’ komt ook vaak voor in de Kamerbrief. “Onder menselijke maat verstaat de TCU: recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Het begrip «doenvermogen» van burgers, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), hangt hier nauw mee samen.” (p.6) “Beleidsmakers hebben nauwelijks aandacht voor doenvermogen van mensen.” (p.7). De TCU pleit voor “meer aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen”. De TCU pleit ook voor een grotere rol van het parlement daarbij. “Uit haar onderzoek blijkt dat er bij beleidsmakers wel toenemende aandacht is voor doenvermogen, maar ook dat voorgenomen beleid hierop nog niet vanzelfsprekend getoetst wordt; het staat nog in de kinderschoenen.” (p. 46). Het blijkt “dat het toetsen van voorgenomen beleid op doenlijkheid zijn weg nog moet vinden van papier naar praktijk.” (p.48) Aanbeveling 2: “Doe vooraf een betere toets op uitvoerbaarheid van beleid en wet- en regelgeving, houd rekening met het doenvermogen van burgers en bied professionals ruimte om maatwerk te leveren.” (p.139)
4. Kamerstuk 35570-VI, nr 115: 25-6-2021 Brief van de minister voor rechtsbescherming aan Tweede Kamer (de zogeheten “junibrief”) ter versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving naar aanleiding van de POK, TCU en het ABD-rapport Werk aan Uitvoering (WaU). De brief stelt vertrouwen van de burger centraal. “Het begint met het vertrouwen dat de overheid in de burger stelt en het mensbeeld dat de overheid heeft; een burger is niet op voorhand een fraudeur en wetgeving mag daar niet van uitgaan.” (p.1) Vervolgens herhaalt de minister de kabinetsreactie op het POK-rapport: “Het kabinet zal beter gebruik maken van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle kwaliteitseisen voor beleid en wetgeving zijn opgenomen. Bovendien zal de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, naar voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën, worden versterkt om beter toezicht te houden op de vraag of het beleid en de wettelijke regels uitvoerbaar en doenbaar zijn voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties.” (p.2)

Het kabinet wil met de brief ‘langs vijf lijnen’ een aantal nieuwe initiatieven vormgeven, beter gebruik maken van de al bestaande instrumenten en daarop voortbouwen door:

1. Intensivering samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering
2. Vernieuwing van het Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving, waaronder het bevorderen aandacht voor en kennis van doenvermogen.
3. Versterking wetgevingskwaliteit
4. Versterking interdepartementale wetgevingstoets met een focus op menselijke maat, doenvermogen, uitvoerbaarheid (JenV).
5. Sneller inspelen op ervaringen in de praktijk onder andere door invoering van de invoeringstoets.

Over doenvermogen lezen we: “De term «doenvermogen» is dankzij het WRR-rapport «Weten is nog geen doen» uit 2017 een ingeburgerd begrip geworden dat ook is opgenomen in het IAK. Het rapport heeft ervoor gezorgd dat bij het maken van beleid en wet- en regelgeving vaker wordt nagedacht over de vraag of burgers regelgeving wel kunnen naleven of uitvoeren («doen»). Uit de POK- en TCU-rapporten blijkt dat dit nog beter kan en moet.” (p.6)

“Het toepassen van gedragsinzichten, waaronder doenvermogen, moet vaste praktijk worden bij de departementen en de uitvoeringsinstanties.” [...] “Daarnaast wordt een Rijksbrede opleiding over doenvermogen ontwikkeld voor zowel beleidsmedewerkers als wetgevingsjuristen. Door de gedragskennis bij de departementen te vergroten, zal het rekening houden met doenvermogen en het toepassen van gedragsinzichten bij beleid en wetgeving steeds gebruikelijker worden.” (p.6).

Er is een bijlage toegevoegd die laat zien hoe “het onderwerp doenvermogen en het toepassen van gedragsinzichten duurzaam is belegd bij de rijksoverheid.” (p. 14 e.v.) alsook een bijlage met een overzicht waar en hoe doenvermogen is toegepast in beleid, wet- en regelgeving. (p.17 e.v.)

5. Kamerstuk 35925-VI, nr. 124: 6-12-2021 Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede kamer. Aankondiging dat “we samen moeten toewerken naar een cultuuromslag waarbij het toepassen van het IAK een standaard onderdeel wordt van het werkproces.” (p.1) “Ook de recent gepubliceerde Regulatory Policy Outlook 2021 van de OESO onderstreept het belang van een beter gebruik van het IAK.” (p.2) Als acties worden benoemd: Inhoud van het IAK verbeteren, toegankelijkheid vergroten, bekendheid vergroten, verstevigen in organisaties, sturen op gebruik (d.w.z. “goed en tijdig toepassen”).
6. Kamerstuk 35788, nr. 151: 19-1-2022 Motie Den Daan & Hermans: “...verzoekt de regering om bij de uitvoeringstoets niet alleen te kijken of beleid haalbaar is, maar ook of het begrijpelijk, toegankelijk en laagdrempelig is voor de burger, en dus heel duidelijk het burgerperspectief voor ogen te houden.” Reactie: “Vanuit het programma Werk aan Uitvoering is met de departementen besproken dat op basis van de eerder aangenomen motie Den Haan/Hermans er een goed werkende doenvermogenstoets wordt uitgewerkt op basis van de toets en begrippenkader van de WRR. Alle departementen gaan nu afzonderlijk hiervoor zorgdragen bij hun uitvoeringstoetsen, en het programma Werk aan Uitvoering zal dit gaan monitoren. Daarnaast is de doenvermogenstoets onderdeel van het Integraal Afwegingskader (IAK) en moet dus ‘verplicht’ worden langsgelopen.”
7. Kamerstuk 35387, nr. 10: 24-3-2022 Motie Van Dijk & Van der Graaf : “...verzoekt de regering bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, met name als die het inkomen van burgers raakt, een doenvermogenstoets uit te voeren, en de Kamer over de ervaringen met de doenvermogenstoets te informeren voor 1 september 2023.” Status: aangenomen, niet uitgevoerd.
8. Kamerstuk 36200-VI, nr. 10: 20-10-2022 Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede kamer. Aankondiging: IAK wordt Beleidskompas. “Het Beleidskompas biedt een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvoorbereidingsproces goed vorm te geven met als doel een goede beleidskwaliteit. Bijvoorbeeld door oog te hebben voor het doenvermogen van de doelgroep en vroegtijdige en gelijkwaardige betrokkenheid van de uitvoering.” (p.1) Beleidskompas draagt samen met o.a. het programma Werk aan Uitvoering en Ambtelijk vakmanschap bij aan versterking van de beleidsvoorbereiding.
9. Kamerstuk EK CXLVIII, D: 8-11-2022 Motie Verkerk. In deze motie wordt de regering verzocht “een robuuste, handzame en gevalideerde toets te ontwerpen op doenvermogen door de burger van (fiscale) wetsvoorstellen.” Overwegingen die daarbij onder meer een rol speelden, waren: “dat de toeslagenaffaire heeft laten zien dat het

doenvermogen van de burger systematisch wordt overschat” en “dat ook de WRR adviseert om wetgeving vooraf te toetsen op «doenlijkheid», ofwel een operationele toets op cognitieve vaardigheden en mentale competenties van burgers om wetsvoorstellen te doorgronden” en “dat de motie-Sent [Kamerstuk 35026, I] eerder aandacht vroeg voor een dergelijke toets.”

10. Kamerstuk 36410-VI, nr. 26: 15-1-2024 Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede kamer. “Met de lancering van het Beleidskompas op de Dag van het Beleid op 29 maart 2023 heb ik de ambitie van het kabinet uitgesproken om binnen de Rijksoverheid op een meer gestructureerde manier beleid te maken zodat alle relevante kwaliteitsaspecten op het juiste moment aan bod komen.”(p.1) “Het gaat om doenlijkheid voor burgers én bedrijven.” “Alle ministeries zijn begonnen met het implementeren van het Beleidskompas. [...] Een meerderheid van de ministeries heeft inmiddels een operationeel Beleidskompas-/expertiseteam, dat binnen een ministerie ondersteunt bij de toepassing van het Beleidskompas.” [...] Daarnaast worden verschillende soorten informatiebijeenkomsten georganiseerd over het Beleidskompas, variërend van lunchlezingen tot aan het begeleid doordenken van beleidscasüistiek aan de hand van het Beleidskompas.” (p.2) De brief noemt ‘goede voorbeelden’ bij LNV (o.a. een expertisecommissie en een monitorcommissie), I&W (een beleidskwaliteitscommissie), OCW (beleidsatelier), JenV (leerlijn Beleid), Defensie (online leermodule). “Departementen geven aandacht aan het inbedden van de doenvermogentoets. Dit is maatwerk omdat ieder departement zijn eigen bijzonderheden kent waar het bijvoorbeeld gaat om het inzetten van gedragsexperts en de eisen en afspraken met betrekking tot uitvoeringsorganisaties en uitvoeringstoetsen.”(p.4). Er wordt gewerkt aan de “doorontwikkeling van de doenvermogentoets en de ontwikkeling van handreikingen”.

2.5 Rapporten

In bovenstaande Kamerstukken wordt geregeld verwezen naar rapporten. De rapporten zijn belangrijk voor een goed begrip van de manier waarop aandacht voor doenvermogen is opgepakt en vormgegeven. We hebben zeven rapporten geselecteerd die elk op hun eigen wijze hebben bijgedragen aan de interpretatie en operationalisatie van het begrip doenvermogen.¹⁶

Meest in het oog springend daarbij is misschien wel *Ongekend onrecht* van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Hoewel de term ‘doenvermogen’ als zodanig daarin niet of nauwelijks wordt genoemd, heeft het rapport gezorgd voor een ommezwaai in het denken over de relatie tussen overheid en burger. Naast doenlijk beleid moet het daarbij gaan om maatwerk, menselijke maat, goede dienstverlening en vertrouwen in de overheid.

Verder zijn het programma Werk aan Uitvoering en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties met hun rapporten van belang geweest. Daarin wordt sterk gepleit voor meer aandacht voor doenvermogen van kwetsbare burgers die ‘klem’ komen te zitten ‘tussen balie en

¹⁶ Een misschien opvallende omissie daarbij is het evaluatierapport van de Erasmus Universiteit dat in de zomer van 2024 verscheen.¹⁶ Daarin wordt ‘een eerste evaluatie’ van het beleidskompas beschreven, waaronder ook de kwaliteitseis doenvermogen. Het rapport geeft een inkijk in de mate waarin beleids- en wetgevingsambtenaren gebruikmaken van het Beleidskompas en de doenvermogentoets. We bespreken het ERBS-rapport bij het onderdeel ‘doelbereikingevaluatie’.

beleid'. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties was een direct gevolg van een parlementair onderzoek naar de oorzaken van problemen bij de uitvoeringsorganisaties.¹⁷

Ook de WRR komt met nog twee publicaties over het onderwerp doenvermogen. De eerste is "Van toets naar tools", dat een concrete handreiking voor beleidsmakers is om een doenvermogenstoets uit te voeren. De tweede is een zogeheten *whitepaper* waarin het nut van de focus op maatwerk wordt genuanceerd.

Opmerkelijk en belangrijk verschil tussen de rapporten en de beleidsstukken is het verschil in perspectief. De rapporten richten zich vooral op burgers en uitvoeringsorganisaties en de interactie tussen die twee. De beleidsstukken richten de blik veel meer 'naar binnen', op het goed regelen en waarborgen van procedures.

Net als bij de beleidsstukken vatten we hieronder de rapporten kort samen.

1. ABD TOPconsult "*Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*", februari 2020. De analyse richt zich op vier belangrijke uitvoerders, de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV "Organisaties die intensief contact hebben met burgers, bedrijven en instellingen." In interacties tussen politiek, beleid en uitvoering en de invloed daarvan op de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van beleid, wet- en regelgeving wordt de burger weliswaar centraal gesteld, maar 'de burger' bestaat niet. Zoals ook Tjeenk Willink (aangehaald in het rapport) in zijn eindverslag als informateur aangaf: "Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen [...]. Degenen die knelpunten ondervinden zijn [...] burgers die complexe(re) vragen hebben (multiproblematiek, schulden), burgers met een (tijdelijk) beperkt 'doenvermogen'" (p.31) Het rapport is kritisch op de totstandkoming van beleid: Er is sprake van "versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leidden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen." (p. 7) Het rapport legt de focus op burger en maatwerk: Er is "een wisselende groep burgers die veelal tijdelijk extra meer persoonlijke hulp nodig heeft bij levensgebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld bij scheiding, overlijden van partner of baanverlies. Deze groepen hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten daarin maatwerkoplossingen." (p.8) Het rapport benoemt verder 'cruciale ontwikkelingen' ten aanzien van het kinderopvang-toeslagschandaal en de intrede van de 'menselijke maat': "De Koning refereert in de troonrede [in 2019] aan vertrouwen in de overheid, problematiek bij de uitvoering en het belang van de menselijke maat." (p.21)
2. ABD TOPconsult "*Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven*", juli 2020. Het rapport schetst een hoopvol toekomstbeeld: "Over tien jaar is het vertrouwen tussen burger en overheid verbeterd. Beleid is goed en duurzaam uitvoerbaar, goed uitlegbaar en begrijpelijk voor burgers. Er is ruimte voor maatwerk." (p. 92). "De 'menselijke maat' behelst de gedachte dat een besluit niet alleen rechtvaardig is, maar ook als rechtvaardig ervaren wordt en genomen is op basis van de bedoeling van de wet." (p. 37)
Maar het rapport is ook kritisch, vooral op (het gebruik van) het IAK: "Het IAK is voor beleidsmedewerkers een onbekend instrument gebleken." (p. 66) Het rapport citeert de OESO die ook kritisch is op het IAK: "...geconstateerd wordt onder meer dat het IAK niet

¹⁷ Zie Kamerstuk 35387-1, 6-2-2020 Brief van het Presidium aan de Tweede Kamer. Het gaat om het verlies aan menselijke maat, de rol en de informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en hoe de uitvoerbaarheid van beleid gewaarborgd kan worden in het parlementaire proces.

of te laat wordt toegepast, dat het als afvinkexercitie wordt gezien, dat geen goede afweging van beleidsopties plaatsvindt, dat stakeholders beter betrokken moeten worden, en dat er geen effectief toezicht is. Ook vindt de OESO het IAK te complex. In de derde voortgangsrapportage van de operatie “Inzicht in kwaliteit” kondigt de Minister van Financiën aan dat in samenwerking met andere ministeries wordt gewerkt aan een plan om het IAK te vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker te maken en het gebruik ervan te bevorderen.” “Waar het om gaat is dat de ontwerpteams voldoende ‘doenvermogen’ hebben om wet- en regelgeving vorm te geven met oog voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid. [...] De uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen zijn in de hierboven voorgestelde aanpak het sluitstuk van een proces waarbij de uitvoering al vanaf het begin is aangehaakt. Aandachtspunt bij deze toetsen blijft dat uitvoeringsorganisaties en ministeries alert moeten zijn op de kanttekeningen die bij positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd worden (dit kan, mits...)” (p.67)

3. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid “*Doenvermogen: van toets naar tools*”, september 2020. De Raad is kritisch op het tempo waarmee omarming van het concept doenvermogen wordt omgezet in daden. “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 [...] 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’.” (p. 2) De WRR “wil daarom wat handvatten bieden aan beleidsmakers en wetgevingsjuristen om meer aandacht te besteden aan de ‘doenlijkheid’ van beleid en regelgeving.” en presenteert hun “een stappenplan om de basisgedachten achter doenvermogen beter in de praktijk te kunnen toepassen.”

Het stappenplan omvat drie vragen:

1. “Zijn er pretesten onder burgers uitgevoerd, bijvoorbeeld via testpanels, simulaties of experimenten?”
2. Zijn daarbij alle relevante doelgroepen en burgerprofielen betrokken?
3. Zijn er andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de voorgestelde regelgeving?”

Deze drie procesmatige vragen worden aangevuld met dertien inhoudelijke vragen over respectievelijk mentale belasting, cumulatie van lasten, gevolgen van inertie of fouten en hulp en vroegsignalering.¹⁸

4. De Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslagen publiceert “*Ongekend onrecht*”, december 2020. Het rapport gaat uitgebreid in op de verhooren over het kinderopvangtoeslagenschandaal. Veelvuldig wordt gerefereerd aan ‘de rapporten van de Nationale Ombudsman en de WRR’ over (het ontstaan van) problematische schulden bij burgers. [De WRR publiceerde in juni 2016: *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden* (WRR-Verkenning nr. 33, 2016).] Ook wordt gerefereerd aan het WRR-rapport “Weten is nog geen doen”. Aandacht voor ‘de menselijke maat’ en ‘maatwerk’ wordt als één van de “expliciete lessen” uit de verhooren genoemd.
5. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties publiceert “*Klem tussen balie en beleid*”, februari 2021. Het rapport zet sterk in op het gebrek aan menselijke maat en opent met de vaststelling dat “de menselijke maat uit het oog verloren” is. Er wordt een

¹⁸ <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen>

duidelijke verbinding gelegd met doenvermogen: “De term drukt uit dat burgers niet alleen de wet moeten kennen, maar hem ook moeten ‘kunnen’: ze moeten ernaar kunnen handelen. Een overheid die oog heeft voor de menselijke maat, houdt er rekening mee dat niet iedereen dat onder alle omstandigheden kan.” (p. 7) Het rapport trekt ook de (onjuiste) conclusie dat “doenvermogens [...] structureel minder [kunnen] zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme.” Om vervolgens de ‘schatting’ te maken: “20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen.” (p.7) “...terwijl inmiddels wel breed erkend wordt dat de bedrijfsmatige aanpak (de filosofie van New Public Management) te ver is doorgeschoten.” (p.8) “Naast een beter gebruik van uitvoeringstoetsen, pleit de TCU bij nieuwe wetgeving voor aandacht voor de doenvermogenstoets van de WRR.” (p.12) Uit het onderzoek van de TCU zou blijken dat “er bij beleidsmakers wel toenemende aandacht is voor doenvermogen, maar ook dat voorgenomen beleid hierop nog niet vanzelfsprekend getoetst wordt; het staat nog in de kinderschoenen.” (p.46) Uit de hoorzittingen zou daarnaast zijn gebleken “dat het toetsen van voorgenomen beleid op doenlijkheid zijn weg nog moet vinden van papier naar praktijk.” (p.48)

6. Mark Bovens en Anne-Greet Keizer (beiden co-auteurs van het WRR-rapport “Weten is nog geen doen”) publiceren een zogeheten *whitepaper* met de kernboodschap “De menselijke maat is zoveel meer dan maatwerk”, november 2022. De auteurs stellen vast dat de overheid te gemakkelijk te sterk koerst op maatwerk, waar dat volgens hen een *ultimum remedium* behoort te zijn. Ze pleiten ervoor “niet te starten met maatwerk, met aandacht voor afwijking van de algemene regels, maar te starten met beleid dat uitgaat van een realistische perspectief op wat van burgers verwacht kan worden.” (p.3). Maatwerk zou dus niet te veel als remedie tegen slecht doenlijk beleid moeten worden ingezet.
7. Werk aan Uitvoering “*Voortgangsrapportage 2023*”, februari 2024. Het rapport gaat in op een zestal elementen van de verbetering van de publieke dienstverlening. ‘Begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving’ is daar één van. “De instrumenten zijn er, maar de bedoeling, die we met de verschillende instrumenten hebben, moet nog verder in werkwijzen worden geborgd.” (p.1) “Uitvoeringstoetsen en – in bredere zin – het betrekken van de uitvoering bij Europese en internationale wetgeving en bij generieke regelgeving (die voor meerdere of alle ministeries geldt) worden ook genoemd als aandachtspunten om de komende jaren aan te werken. De roep om vereenvoudiging van wet- en regelgeving blijft klinken, zowel voor mensen en bedrijven als voor de uitvoering om zo de publieke dienstverlening te kunnen verbeteren.” (p.1) “Het gebruik van de doenvermogenstoets [is een instrument] waardoor bij het opstellen van wet- en regelgeving rekening wordt gehouden met het doenvermogen van mensen en bedrijven. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in dit kader de gedragsexpertise uitgebreid om ervoor te zorgen dat mensen en bedrijven de wet niet alleen kennen, maar ook kunnen toepassen.” (p.34). Verder wordt gemeld dat een begin is gemaakt met het actief tegengaan van onnodig ingewikkelde regelgeving in bestaande wet- en regelgeving.” (p.20) De ‘menselijke maat’ en ‘maatwerk’ voeren toch de boventoon. In de eerste alinea: “Mensen en bedrijven mogen er daarbij van uitgaan dat zij zorgvuldig, tijdig en met oog voor de menselijke maat door de overheid worden geholpen.” Genoemd worden verder het Atelier menselijke maat, maatwerktafels, de maatwerkplaats en een keur aan andere maatregelen die het maatwerk moeten vergroten.

2.6 Conclusie documentenanalyse

Allereerst lijkt het erop dat het concept ‘doenvermogen’, zoals de WRR dat in 2017 lanceerde, kwam als een panacee voor tal van kwalen die door de ‘te ver doorgeschoten bedrijfsmatige aanpak’ van het toen al enige tijd geldende neoliberale bewind waren ontstaan. Burgers kwamen daardoor ‘in de knel’, zoals onder meer de Nationale Ombudsman, ook nadien, herhaaldelijk constateerde. Het Kabinet erkende dit en muntte de term doenvermogen in zijn eerste reactie al, ook door er de ‘doenlijkheid van beleid’ aan te verbinden. Die kon en moest beter stelde het Kabinet, onder meer door meer ruimte te creëren voor gedragswetenschappelijke inzichten bij de beleidsontwikkeling.

Tegelijkertijd werd, vooral vanuit uitvoeringsorganisaties, meer aandacht gevraagd voor mogelijkheden om meer maatwerk te kunnen leveren aan burgers die dat nodig hadden. De dienstverlening van de overheid was te ver uitgehold en moest beter. De menselijke maat moest terugkeren, niet alleen in beleid, maar ook bij de uitvoering en handhaving ervan.

Dit gedachtegoed werd zowel politiek als ambtelijk breed omarmd toen, mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire, bleek dat het vertrouwen in (het handelen van) de overheid ernstig geschaad was. Aandacht voor het doenvermogen van de burger, maar ook voor het doenvermogen van beleidsambtenaren en uitvoeringsorganisaties zelf, kon en moest helpen de zaak ten goede te keren, zo was de breed gedeelde gedachte.

Veel sturing of regie zat er bij deze beweging niet op. Sterker, als argument voor het ontbreken van een eindverantwoordelijk of coördinerend minister stelde de minister voor rechtsbescherming dat het juist de verantwoordelijkheid van ieder departement afzonderlijk zou behoren te zijn om aan doenvermogen een eigen invulling te geven. Dit resulteerde erin (al is enige vorm van oorzakelijkheid hierbij natuurlijk niet vast te stellen) dat (kern)departementen en uitvoeringsorganisaties de term vrijelijk naar hun hand konden zetten. Doenvermogen werd een soort ‘vlag’ waaronder tal van hersteloperaties konden worden geschaard.

De betekenis, of beter gezegd de praktische invulling, van ‘aandacht voor doenvermogen van de burger’ dreef daarmee af van die welke de WRR en in het voetspoor daarvan het kabinet in zijn reactie daarop er in eerste instantie in 2018 aan hadden gegeven. Ook de WRR zelf bewoog mee op het veranderende discours. In zijn publicatie *“Van toets naar tools”* in 2020 spreekt ook de WRR intussen over ‘de doenlijkheid van beleid’, waar hij nog weer twee jaar later waarschuwt voor een te sterke focus op maatwerk.

Tegelijkertijd bestaat er veel onduidelijkheid over wat ‘aandacht voor doenvermogen’ nou precies moet betekenen. Gaat het inderdaad om de ‘doenlijkheid van beleid’? Gaat het om aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten? Gaat het om maatwerk, de menselijke maat en goede dienstverlening? En wanneer moet er op getoetst worden, achteraf in een uitvoeringstoets, of ‘aan de voorkant’, bij de beleidsontwikkeling, of allebei? En zijn daar wel voldoende tijd en middelen voor beschikbaar? Oproepen om meer aandacht voor doenvermogen te hebben, zoals van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties maar ook van de overheid zelf, lijken weinig effect te hebben, doordat niet duidelijk is waar ze precies aan appelleren. Het leidt tot de vaststelling dat instrumenten waarin doenvermogen een meer formele en vastomlijnde plaats heeft gekregen, zoals de doenvermogenstoets, nog ‘in de kinderschoenen’ staan (TCU) en dat het IAK zo goed als ‘mislukt’ moet worden beschouwd (ABDTopconsult).

Aan enthousiasme ontbreekt het evenwel niet, zoals ook uit de procesevaluatie nog zal blijken, maar onduidelijk blijft waar dat enthousiasme nou *precies* betrekking op heeft. En natuurlijk is dat bij elk abstract fenomeen, zoals ook ‘doenvermogen’, sowieso lastig te duiden, maar in dit geval lijkt juist de ongrijpbaarheid ervan te hebben bijgedragen aan het succes ervan. De term wordt graag en veelvuldig gebezigd, als iets goeds, als iets wat de kwaliteit van beleid en de uitvoering ervan alleen maar ten goede kan komen, als iets waar niemand tegen kan zijn.

Tegelijkertijd betekent dat dat doenvermogen niet tot één plan, of één interventie te herleiden of te reduceren valt. De blauwdruk ervan, zoals de WRR en het kabinet in haar reactie daarop die hebben neergezet, liet ruimte voor interpretatie, de uiteindelijke formulering van de kwaliteitseis in het beleidskompas laat dat ook. Het zou onrecht doen aan de kracht van het concept doenvermogen om het te willen terugbrengen tot alleen de kwaliteitseis.

Al met al leidt dit tot het hanteren van twee definities van ‘rekening houden met doenvermogen’.

Er is wat we noemen de smalle definitie, die dicht op de doelstellingen van de kwaliteitseis doenvermogen staat. Het gaat daarbij om beleid doenlijk te maken door:

1. bij het maken van beleidsopties gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten;
2. burgers uit de doelgroep te betrekken bij de beleidsontwikkeling;
3. de mentale belasting bij de doelgroep in te schatten bij verschillende beleidsopties;
4. te kiezen voor de beleidsoptie die de minste mentale belasting voor burgers oplevert of nieuwe beleidsopties te ontwerpen.

En er is de brede definitie, die daarnaast een keur aan andere doelstellingen aan ‘rekening houden met doenvermogen’ verbindt. De belangrijkste daarvan zijn het leveren van maatwerk, het rekening houden met de menselijke maat, het zorgen voor een goede dienstverlening en herstel van vertrouwen in de overheid.

2.7 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel planevaluatie

1. *Wat zijn de beoogde doelen van de kwaliteitseis Doenvermogen?*

Het belangrijkste beoogde doel van de kwaliteitseis doenvermogen is concreet gestalte te geven aan de door de WRR ingezette beweging richting een meer realistisch mensbeeld als reactie op een ‘te ver doorgeschoten’ rationalistisch mensbeeld. Voor de overheid zou dit naar eigen zeggen de effectiviteit en legitimiteit van haar optreden ten goede kunnen komen.

De WRR stelt dat mentale overbelasting moet worden voorkomen bij burgers die door bepaalde levensgebeurtenissen mogelijk te maken hebben met een tijdelijk verminderd doenvermogen. Dat kan worden bereikt door het monitoren van mentale belasting en stressfactoren als gevolg van beleid. En door het vergroten van de redzaamheid bij burgers door het verminderen van verleidingen en het bevorderen van een plan te maken, (tijdig) in actie te komen als dat nodig is en dat ook vol te houden.

De overheid stelt in haar eerste reactie op het WRR-rapport dat daarnaast moet worden toegezien op ‘doenlijk beleid’. In latere aanvullingen daarop, en in andere aan doenvermogen gerelateerde ‘officiële verklaringen’, wordt een keur aan andere (sub)doelen daaraan

toegevoegd die zijn samen te vatten onder twee noemers, namelijk (1) betere dienstverlening van de overheid en (2) herstel van vertrouwen van de burger in de overheid.

2. *Welke neveneffecten van de kwaliteitseis werden vooraf voorzien?*

Veel neveneffecten werden er bij de introductie van de kwaliteitseis doenvermogen (destijds nog in het IAK) niet voorzien. Met zaken als ‘rekening houden met mentale overbelasting bij burgers’ en ‘beleid doenlijker maken’ kan in theorie op voorhand weinig misgaan. Al was het maar omdat er geen *target* of maatstaf aan verbonden werd. Zoeken we toch verder naar onbedoelde effecten (die misschien niet werden voorzien) dan komen we uit bij de gevolgen van een gebrek aan eindverantwoordelijkheid en coördinatie. Het Kabinet stelde dat die onnodig of zelfs ongewenst waren omdat rekening houden met doenvermogen de verantwoordelijkheid van de departementen afzonderlijk zou moeten zijn. Het leidde tot allerlei betekenisverschuivingen en -addities, versnippering in taken en een diffuus verdeelde verantwoordelijkheid bij departementen en uitvoeringsorganisaties.

3. *Welke instrumenten en werkprocessen zouden volgens het plan moeten worden geïmplementeerd om de doelen te bereiken?*

Er blijkt niet zoiets te zijn wat je als ‘het plan’ zou kunnen aanmerken. In de eerste Kabinetsreactie (kst. 34775-VI nr.88) worden wel aanzetten daartoe gepresenteerd. Het Kabinet ziet het rapport als ‘een aanmoediging’ om ‘inzichten in gedragsekennis ter hand te nemen’ en ‘kan zich goed vinden in de door de WRR gesuggereerde doenvermogenstoets’. Het leidt uiteindelijk tot ‘investeren in gedragsexpertise’ en ‘informatie over doenvermogen’ in het IAK. Een doenvermogenstoets wil het Kabinet vooralsnog ‘voor een groot deel bij de uitvoerder beleggen’.

Uiteindelijk zijn als belangrijkste overheidsbrede instrumenten en programma’s aan te merken:

- Opnemen doenvermogen als kwaliteitseis in IAK (Integraal Afwegingskader)
- Opnemen doenvermogen(scan) in uitvoeringstoets
- Oprichten van een leerplatform doenvermogen binnen de Rijksbrede Benchmarkgroep van uitvoeringsorganisaties
- Opnemen van een verplichting (‘eis’) tot het schrijven van een paragraaf over doenvermogen in de schrijfwijzer voor memories van toelichting
- Versterken BIN NL, gedragsexpertise en keuze-architectuur binnen overheid
- Oprichten Regieraad Responsieve Overheid
- Opnemen gedragssinzichten in handreiking Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
- Introductie Invoeringstoets
- Programma Werk aan Uitvoering
- Werkagenda publieke dienstverlening
- Vervanging IAK door Beleidskompas met diverse implementatiecommissies en -modules en werk- en stuurgroepen.

4. *Op welke wijze dienen deze instrumenten en werkprocessen te worden ingezet, door wie, voor welke doelgroepen en op welk moment in het beleid- en wetgevingsproces?*

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor een tijdige inzet van de instrumenten. Dit vereist volgens het Kabinet in 2018 “maatwerk van elk van de departementen afzonderlijk”. Het betekent in de praktijk dat er heel verschillend met de instrumenten en programma’s wordt omgegaan. Zeker is dat er vooraf geen draaiboek of protocol voorhanden was, anders dan dat het gebruik van de kwaliteitseis doenvermogen door de ministerraad verplicht werd gesteld als onderdeel van de uitvoeringstoets en van het IAK en later het Beleidskompas. De omschrijving

van de kwaliteitseis doenvermogen in het Beleidskompas laat veel ruimte aan individuele beleidsambtenaren om zelf te bepalen hoe, wanneer, op welke manier en hoe uitgebreid aan de eis wordt tegemoetgekomen.

5. *Wat zijn de beoogde criteria voor een geslaagde invulling van de kwaliteitseis doenvermogen, door wie dient dat te worden bepaald en op welk moment?*

Er zijn geen expliciete criteria voor een geslaagde invulling, ook geen beoogde. Dat kan ook haast niet, want een ‘criterium’ als ‘betrek de doelgroep in een vroeg stadium’ is lang niet in alle gevallen nodig of zinvol. Wel zou je kunnen spreken van impliciete criteria. Daarbij gaat het dan om tijdig, expliciet en adequaat toepassen van (een toets op) doenlijkheid voor overheid en burger

Daarnaast is moeilijk te bepalen wat ‘een geslaagde invulling van de kwaliteitseis doenvermogen’ zou moeten zijn. Want behalve dat er geen expliciete criteria zijn, is er ook geen maatstaf. Niets bepaalt wat ‘goed genoeg’ is. Niets definieert wat ‘voldoende inspanning’ zou moeten zijn. Wat we niettemin mogen *veronderstellen* is dat alles wat er op het terrein van aandacht voor doenvermogen van burgers gebeurt, dit de kwaliteit van beleid ten goede zal kunnen komen.

6. *In hoeverre is het volgens het plan vereist dat de doelgroep, op wie beleid, wet- of regelgeving betrekking heeft, actief betrokken wordt bij ontwikkelingstrajecten?*

Er is zoals eerder opgemerkt niet zoiets als ‘het plan’. Maar als we deze onderzoeksvraag relateren aan wat erover in het Beleidskompas beschreven staat dan kunnen we vaststellen dat het beleidskompas voorschrijft dat de doelgroep of in elk geval de uitvoeringsorganisatie *tijdig* wordt betrokken. Sommige uitvoeringsorganisaties beschikken over een panel, bestaande uit leden van de doelgroep, of hebben andere manieren waarop zij de doelgroep kunnen betrekken bij het vooraf testen van voorgenomen beleid op (neven)effecten in het kader van de uitvoeringstoets. Het Beleidskompas is echter niet eenduidig over de vraag op welk moment de doelgroep nou precies betrokken zou moeten worden: het wordt ‘van groot belang’ geacht dat “beleidsmakers en regelgevers [...] inzicht krijgen in hoe belastend hun regels in de praktijk zullen zijn voor echte burgers [...] in elke fase van het beleidsproces, zeker ook in het begin.”

7. *Hoe verhoudt de kwaliteitseis doenvermogen zich in theorie tot de uitvoeringstoets?*

De doenvermogenscan of -toets is onderdeel van de kwaliteitseis doenvermogen die is opgenomen in de uitvoeringstoets. Voorheen had de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets alleen betrekking op de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving voor de uitvoeringsorganisaties. Daar is met de kwaliteitseis doenvermogen het perspectief voor burgers (en later ook voor bedrijven) bijgekomen.

8. *Wat hebben uitvoerders nodig om doenvermogen te verdisconteren in de uitvoeringstoets en in hoeverre is dit vooraf voorzien?*

In theorie vraagt het incorporeren van een doenvermogenscan of -toets in de uitvoeringstoets dat het contact (en de timing daarvan) tussen departement en uitvoeringsorganisatie van dien aard is dat het departement daadwerkelijk iets kan *doen* met de uitkomsten van de doenvermogenscan of -toets. Waar het voorheen nogal eens voorkwam dat beleid via wetten bij de uitvoeringsorganisaties terecht kwam om aldaar in de praktijk verder vorm te krijgen, zou het nu, idealiter, zo moeten zijn dat beleid en wetten kunnen worden *aangepast* op grond van de uitkomsten van de doenvermogenstoets. Er zou dus in samenwerking tussen departement en

uitvoeringsorganisatie een schifting moeten worden gemaakt van de opbrengsten van de uitvoeringstoets: bevindingen waar de uitvoeringsorganisatie iets mee kan of zou moeten doen en bevindingen die het departement ertoe zouden kunnen of moeten aanzetten om (de vormgeving van) het voorgenomen beleid nog eens goed tegen het licht te houden.

9. *Zijn er factoren die het bereiken van de doelen met de beoogde instrumenten en werkprocessen kunnen belemmeren?*

Op de weg naar het niet-gedefinieerde einddoel (te zien dus als ‘een constant streven’) speelt het voorziene neveneffect van het ontbreken van eindverantwoordelijkheid en coördinatie (zie onderzoeksvraag 2) vermoedelijk een belemmerende rol. Uiteraard kan ‘verplicht stellen’, als ander uiterste, ook belemmerend werken, maar als je werkprocessen en instrumenten wilt implementeren, zijn sturing en controle / verantwoording wel een voorwaarde.

10. *Op welke wijze worden deze factoren geadresseerd?*

Vanuit de departementen gebeurt dit niet expliciet. Uitvoeringsorganisaties (met name ZBO's) proberen wel eigenstandig vorm te geven aan (sturing op) doenvermogen. Een voorbeeld daarvan is het UWV, dat verscheidene publicaties over het onderwerp het licht deed zien.

Bij het feit dat de overheid niet ingrijpt om de belemmering weg te nemen, kan meespelen, zoals ook uit onderhavige planevaluatie blijkt, dat:

1. Betekenis, doelen, criteria met betrekking tot doenvermogen niet helder gedefinieerd zijn en bovendien een fluïde karakter hebben;
2. Niet duidelijk is wanneer er voldoende rekening is gehouden met doenvermogen en/of wanneer beleid voldoende doenlijk voor burger en overheid genoemd kan worden.

2.8 Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat aandacht voor het doenvermogen van burgers verknoopt is geraakt met, en ondergeschikt is geworden aan, een mentaliteitsverandering die zich binnen de overheid aan het voltrekken is. Dit is mede het gevolg van, en is zeker aangejaagd door, de toeslagenaffaire, die een gerichtheid op een betere dienstverlening, meer menselijke maat, meer maatwerk, herstel van vertrouwen en behoorlijk bestuur teweeg heeft gebracht. Aandacht voor doenvermogen bleek binnen dit metier heel gemakkelijk inpasbaar, waardoor toepassing van de term, in verschillende gedaantes, altijd op vruchtbare grond kon rekenen.

Ten aanzien van de kwaliteitseis doenvermogen zien we dat deze in de loop der tijd ook verschillende gedaantes heeft gekend. Allereerst bij de implementatie ervan in het IAK, en later ook in het Beleidskompas. De formulering van de kwaliteitseis laat aan individuele ambtenaren veel ruimte of zelf te bepalen wanneer, hoe en hoe uitgebreid er een doenvermogenstoets wordt uitgevoerd. De minister voor rechtsbescherming benadrukt die vrijheid door te stellen dat er hierbij maatwerk nodig is, omdat ieder departement zijn eigen bijzonderheden kent. Ook het ontbreken van een formele verantwoordingsstructuur werkt het geven van een eigen interpretatie aan de kwaliteitseis in de hand.

In het volgende hoofdstuk zullen we zien hoe dit proces zich in de loop van de tijd heeft voltrokken. Aan de hand van gesprekken met ambtenaren van departementen en uitvoeringsorganisaties zal duidelijk worden welke plaats de term doenvermogen en de kwaliteitseis uiteindelijk binnen ambtelijk (en ook politiek) Den Haag hebben ingenomen.

3. Procesevaluatie

3.1 Inleiding

Uit de planevaluatie bleek dat het begrip ‘doenvermogen’, dat de WRR in 2017 lanceerde, zeer uiteenlopend wordt geïnterpreteerd. Mede als gevolg van de toeslagenaffaire en alle commotie daaromheen is de overheid zich meer dan voorheen gaan richten op een keur aan maatregelen om de dienstverlening te verbeteren, door meer doenlijk beleid, meer menselijke maat, maatwerk, behoorlijk bestuur, e.d. Rekening houden met doenvermogen bleek ‘een kapstok’ te zijn om al deze doelstellingen aan op te hangen. De doenlijkheid van beleid werd daarmee een *onderdeel* van rekening houden met doenvermogen. Een onderdeel, waaraan ook nog eens door ambtenaren een eigen interpretatie kan worden gegeven. Van een eenduidig plan achter de kwaliteitseis doenvermogen kan daardoor niet worden gesproken.

‘Rekening houden met doenvermogen’ dat we als ‘hoofddoel’ kunnen kwalificeren kent verscheidene definities, waarvan de doenvermogenstoets, als onderdeel van de kwaliteitseis doenvermogen, er dus maar één is. En die trouwens ook zelf niet erg eenduidig is.

Dit heeft vergaande consequenties voor onderhavige evaluatie. Want de vraag rijst: wat precies zijn we nu aan het evalueren? Het object van onderzoek kent veel verschillende interpretaties en verandert bovendien voortdurend.

3.2 Procesevaluatie – overwegingen en opzet

In de inleiding noemden we het huidige evaluatieonderzoek al atypisch. Dat kwam vooral doordat op voorhand al te zien was dat:

1. de verschillende te onderzoeken departementen erg zouden kunnen verschillen in de wijze waarop zij met de kwaliteitseis doenvermogen (en alles wat ermee samenhangt) omgaan;
2. er geen maatstaf of *benchmark* voorhanden is, aan de hand waarvan zou kunnen worden vastgesteld hoe de kwaliteitseis doenvermogen zou hebben bijgedragen aan het dichterbij brengen van de (oorspronkelijke) doelstellingen ervan;
3. Het begrip ‘doenvermogen’ breed wordt geduid en ingezet om, vaak met de beste bedoelingen, doelen te realiseren die soms ver afstaan van de oorspronkelijke doelstelling, namelijk het maken van doenlijk beleid.

Een van de doelen van de procesevaluatie is om te onderzoeken hoe de processen van beleids- en wetsontwikkeling aansporen tot en/of ruimte laten voor ambtenaren om rekening te houden met het doenvermogen van burgers. Centraal staat daarbij de vraag of er tijdig, adequaat en expliciet rekening wordt gehouden met doenvermogen.

In de inleiding hebben we deze criteria geïntroduceerd. We gebruiken de criteria om per departement steeds drie vragen te stellen:

- i. In hoeverre wordt het bij het ontwerpen van beleid, wet- en regelgeving nodig gevonden om rekening te houden met het doenvermogen van burgers?
- ii. In hoeverre wordt het ook gedaan? En waarom wel, of juist niet?
- iii. In hoeverre wordt het goed gedaan?

De eerste twee vragen komen hier, bij het onderdeel procesevaluatie, aan de orde. De laatste vraag is voor het onderdeel ‘doelbereikingevaluatie’. We beschrijven in dit hoofdstuk wat ‘rekening houden met doenvermogen’ in de praktijk behelst.

3.3 Werkwijze

Via BINNL zijn we de respondentenwerving gestart. De ministeries van Algemene Zaken, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Defensie en Economische Zaken en Klimaat zijn, in samenspraak met de begeleidingscommissie van het onderzoek, op voorhand uitgesloten omdat deze ministeries weinig of geen beleid maken waarvoor primair burgers in actie moeten komen. Aan gedragsdeskundigen van de overige departementen (Buitenlandse Zaken (BZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Justitie en Veiligheid (JenV), Financiën (FIN), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) hebben we gevraagd met ons in gesprek te gaan over het rekening houden met doenvermogen binnen hun departement. Daarbij vroegen we om ons namen te geven van andere ambtenaren die ons zouden kunnen inlichten over de wijze waarop wordt omgegaan met de kwaliteitseis doenvermogen, hoe die wordt geïnterpreteerd, wie ervoor verantwoording dragen en op welke manier, en met welke uitvoeringsorganisatie het goed zou zijn om in het kader van onderhavig evaluatieonderzoek te spreken. Aan elke volgende gesprekspartner werden ook steeds deze vragen gesteld, waardoor we steeds dieper in de organisatie konden doordringen.

De mate waarin dat daadwerkelijk lukte, wisselde sterk per departement. Zo werden we bij BZ, BZK, IenW en VWS na verloop van tijd uitsluitend nog terugverwezen naar mensen die we al gesproken hadden. Soms ook werden uitnodigingen genegeerd (7x) of simpelweg afgewezen (5x).¹⁹

Het vinden van leidinggevendenden die aan het onderzoek wilden meewerken, bleek extra lastig. Medewerkers van de ministeries van Financiën, SZW, OCW en JenV bleken het meest bereid, én het meest enthousiast, om geïnterviewd te worden.

Uiteindelijk is gesproken met 33 personen. In bijlage B is een overzicht te vinden om welke departementen en uitvoeringsorganisaties het gaat en (globaal) om welke functies.

Aangezien er geen sprake is van een eenduidig plan achter de kwaliteitseis doenvermogen hebben we zoals gezegd niet kunnen werken met een evaluatiekader zoals dat in veel evaluatieonderzoek gebruikelijk is. Wat we doen is een conceptueel model construeren op basis van de interviews dat duidelijk maakt wat rekening houden met doenvermogen in de praktijk blijkt te betekenen. Daarmee zijn we dus exploratief en inductief te werk gegaan.

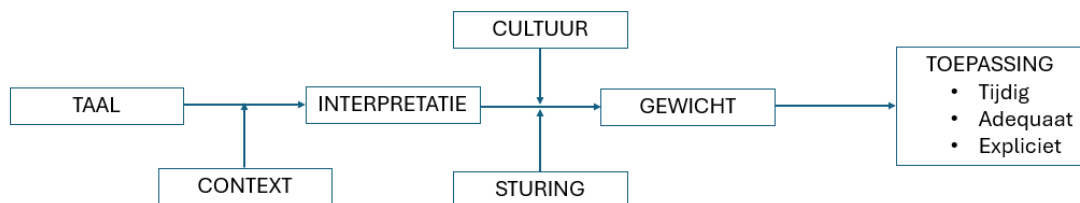
Aan de geïnterviewden is beloofd dat zij op geen enkele wijze in de rapportage herkenbaar zouden zijn. Dat betekent dat hun functie niet als één die herkenbaar is wordt genoemd, en ook dat we niet heel specifiek op bevindingen van de afzonderlijke departementen ingaan.

¹⁹ We kunnen niet uitsluiten dat we, ook binnen genoemde ministeries, mensen niet hebben benaderd die mogelijk wel graag mee hadden willen doen aan het onderzoek. Die werden met onze doorvraagmethode dan toch niet gevonden. Overigens hebben we op verscheidene momenten de begeleidingscommissie van het onderzoek gevraagd ons ook namen vanuit hun netwerk aan te reiken om te interviewen. Zo konden we, bijvoorbeeld via de ‘implementatiecoördinatoren beleidskompas’, uiteindelijk toch bij alle beoogde departementen betrokken ambtenaren te spreken krijgen.

3.4 Bevindingen

De interviews die we hebben gehouden, hebben geresulteerd in zeven elementen: taal, context, interpretatie, cultuur, sturing, gewicht en toepassing. Bij het element ‘toepassing’ hanteren we de criteria ‘tijdig’, ‘adequaat’ en ‘expliciet’ om te kunnen bepalen hoe de kwaliteitseis doenvermogen wordt toegepast.

Het model dat we daaruit hebben geconstrueerd ziet er als volgt uit:



Allereerst geven we een beschrijving van deze zeven elementen en de manier waarop die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen als kernbegrip. We illustreren dat met enkele (niet tot personen herleidbare) opmerkelijke of treffende uitspraken uit de interviews.

TAAL

Het eerste begrip dat zich aandient is ‘taal’. Met een nieuwe pakkende term (doenvermogen) wilde de WRR een te ver doorgeschoten (neo-liberaal) rationalistisch mensbeeld nuanceren en de politieke blik verruimen. Beleid en regelgeving moesten realistischer, menselijker, om de redzaamheid van burgers te vergroten.

“Doenvermogen is een gave term voor inzichten uit de psychologie die al veel ouder zijn. Niks nieuws onder de zon dus eigenlijk. Maar het is wel veel makkelijker te promoten nu.”

De term ‘doenvermogen’ werd het kristallisatiepunt van die nieuwe taal. De taal van het nieuwe perspectief. De taal van het realisme, van de menselijke maat, van herstel van vertrouwen. Door die taal te spreken, kon je duidelijk maken dat je ‘aan de goede kant’ stond, toe was aan vernieuwing en bereid tot verandering. Al was niet meteen duidelijk welke verandering.

“De term was mooi..., maar wat ermee te doen was lastig.”

Tegelijkertijd bracht de taal ook nieuwe onduidelijkheid met zich mee. Want waar hadden we het nou precies over met elkaar?²⁰

“De term is briljant. Door zo’n term gaat het leven, bijna iedereen kent de term. Maar het leidt ook tot Babylonische spraakverwarring.”

“Ik vraag me weleens af: brengen we niet een te ingewikkelde boodschap? Is doenvermogen niet te academisch?”

²⁰ In een studie van Boumans & Cederel (2023) in opdracht van de Belastingdienst, Concerndirectie Innovatie en Strategie wordt geconcludeerd: “Er is geen gedeelde taal en perspectief op doenlijk beleid wetgeving en uitvoering. Wat onder doenlijk beleid wetgeving en uitvoering wordt verstaan verschilt wie je het vraagt.” De gedeelde taal lijkt er dus alleen ten aanzien van doenvermogen volgens de brede definitie te zijn. (<https://open.overheid.nl/documenten/e5c11da7-cfcf-48ae-92ff-b4f74eed5ea8/file>)

INTERPRETATIE

De Taal leent zich dus voor interpretatie. Die interpretatie van de Taal blijkt meestal niet conform de oorspronkelijke *ex negativo* formulering van de WRR, zoals we die ook in de kwaliteitseis doenvermogen tegenkomen. Die formulering is: het is goed, als het beleid *niet te belastend* is voor burgers die in een kwetsbare positie verkeren. Doenvermogen wordt anders geduid, namelijk als het streven om beleid voor alle burgers *zo gemakkelijk mogelijk* te maken ('doenlijk' of 'doenbaar'). Als een voortdurend streven dus.

"We hebben doenvermogen omgekat naar doenlijkheid en naar maatwerk."

"Het mooie is dat je doenvermogen ook kunt omkieperen naar doenlijkheid: Wat is nou redelijk om van mensen te verwachten, los van of mensen het kunnen?"

"De term wordt vaak gebruikt voor politieke doeleinden. Maar dat is niet een enorm probleem, vind ik. In de toets is het wel helder. Daarin wordt de term gebruikt zoals die bedoeld was."

Naast het 'omkatten' of 'omkieperen' naar doenlijkheid zijn er tal van andere interpretaties geweest, zoals we ook in de planevaluatie hebben gezien.

"De dienstverlening moet verbeteren. En of dat nou is met doenvermogen of een burgerparticipatietraject, het maakt mij niet uit. Het zijn allemaal instrumenten die bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening."

CONTEXT

De Interpretatie van de door de WRR aangereikte Taal vindt uiteraard plaats binnen een bepaalde context. Die context is in belangrijke mate bepalend voor de manier waarop de taal wordt geïnterpreteerd. De context laat zich kenmerken door drie belangrijke aspecten.

- 1) Het politieke discours is, aangejaagd door onder meer de toeslagenaffaire, gericht geraakt op 'herstel van vertrouwen', 'goede dienstverlening', 'menselijke maat', 'maatwerk' en 'behoorlijk bestuur' (cf. planevaluatie).

"Doenvermogen is echt een containerbegrip geworden: dat maakt het moeilijker om te pinpointen wat we er nou echt mee moeten."

"We verleggen de focus van doenvermogen naar doenlijkheid, omdat doenvermogen door ons eigenlijk niet te beïnvloeden is. Omdat het gaat om persoonskenmerken en levensgebeurtenissen, en om kwetsbare omstandigheden die we vaak zelf hebben veroorzaakt."

- 2) De meeste beleids- en wetgevingsambtenaren hebben beperkte wetenschappelijke kennis van menselijk gedrag. Het zijn (meestal) geen psychologen. Vaak roepen ze daarom de hulp in van de bij elk departement aangestelde gedragsdeskundigen.

"Het is een term die veel mensen niet begrijpen. Veel mensen zijn daardoor sceptisch over het beleidskompas, ook omdat het een opvolging is van het IAK, dat is mislukt."

"Er is veel wil om het goed te doen, maar zo'n doenvermogenscan is voor mensen zonder veel gedragskennis gewoon best moeilijk."

De geraadpleegde gedragsdeskundigen focussen primair op 'rekening houden met menselijk gedrag', op menselijke maat en op de doenlijkheid van beleid, in termen van

gedrag. Zij focussen niet zozeer op het monitoren van de mentale belasting die door het beleid kan worden veroorzaakt.

- 3) Er speelt nog een factor mee, en die is dat ‘de term’ ook aan uitvoerings-organisaties de mogelijkheid geeft om de doenlijkheid van beleid bij het departement aan te kaarten. De uitvoerbaarheid van beleid staat immers op gespannen voet met de doenlijkheid ervan.

“Het label doenvermogen, aan de hand van het WRR-rapport, gaf de mogelijkheid vanuit de uitvoering om richting beleidsmakers dit onderwerp bespreekbaar te maken en aan te geven dat beleid vaak niet doenlijk is voor burgers en bedrijven.”

CULTUUR

Bij sommige departementen is rekening houden met het perspectief van de burger en daarmee ook de doenlijkheid van beleid al lang vast onderdeel van het arbeidsethos, ofwel van de ambtelijke cultuur.

“Het beleidskompas wordt door sommigen gezien als een hete aardappel. Daar wordt wat mee geschoven, als ‘een veelkoppig monster’, ‘een taai vraagstuk’. Maar het valt wat ons betreft eigenlijk gewoon binnen het ambtelijk vakmanschap.”

Rekening houden met de doenlijkheid van beleid, en zelfs het hele beleidskompas, lijkt dus soms ingebed in de structuur van de organisatie, zodanig dat er niet expliciet op hoeft te worden gestuurd. Het staat ‘op het netvlies’ of het zit ‘tussen de oren’, zo wordt gezegd.

“Je probeert gewoon zo goed mogelijk in contact te staan met de mensen waarvoor je de wet maakt.”

Toch kent elk departement ook zo zijn eigen cultuur. En meestal prevaleert het juridisch/economisch perspectief boven het psychologisch/sociaal perspectief.

“We hebben een juridische afdeling van 60 man en maar 2 mensen met gedragsexpertise.”

Dat neemt niet weg dat aandacht voor gedragswetenschap en het perspectief van de burger onmiskenbaar groeiende is binnen zowel departementen als uitvoeringsorganisaties. Het zou te ver gaan om nu al te spreken van een cultuuromslag in die zin, vooral omdat er nog grote verschillen zijn in dat opzicht tussen departementen en uitvoeringsorganisaties.

STURING

Bij geen van de departementen wordt expliciet en in brede zin gestuurd op rekening houden met doenvermogen in zijn oorspronkelijke betekenis.

“De moeilijkheid is dat er niemand is die formeel verantwoordelijk is voor het onderwerp.”

Eenzijds omdat er bij de overheid geen ‘afrekencultuur’ heerst. Men is vooral vriendelijk voor elkaar, er wordt ‘gepolderd’. Daarmee ligt de sturing duidelijk in het verlengde van de cultuur.

“Er is een belangrijke kwaliteit van de Nederlandse manier van werken binnen de centrale overheid, namelijk het polderen. We houden er niet zo van om iemand centraal aan te wijzen die ervoor gaat zorgen dat anderen doen wat nodig is.”

“We hebben een vriendelijke cultuur waarin het niet werkt om dingen te verplichten, dus we moeten uitgaan van de langzame inktvlekwerking.”

Anderzijds ontbreekt sturing omdat niet precies duidelijk is waarop gestuurd zou moeten worden. Rekening houden met doenvermogen heeft daarvoor te veel verschillende interpretaties gekregen.

“Daarop expliciet sturen is niet nodig. We hebben mooi gebruik kunnen maken van het Beleidskompas, maar als dat er niet geweest was hadden we het zelf gedaan. Misschien met andere terminologie.”

“Er is geen specifieke aanjager van doenvermogen, maar er zijn wel een aantal mensen die het onderwerp op hun netvlies hebben en het onderwerp aanstippen.”

“Er hoeft geen verantwoording over de kwaliteit van beleid te worden afgelegd. Het staat niet in de functieomschrijving van de SG [Secretaris-Generaal] om hier op te sturen.”

Maar ook sturing in engere zin, bijvoorbeeld op de doenlijkheid van beleid op bepaalde speciaal daarvoor in aanmerking komende dossiers, komen we alleen bij uitzondering tegen.

“Het is niet als onderwerp ergens belegd. Wordt er op gestuurd? Ik denk eigenlijk niet.”

Sturing en cultuur hangen samen. Bij enkele departementen bestaat de sturing op ‘doenvermogen’ – hier met opzet ‘breed geformuleerd’- erin dat het gedrags- of burgerperspectief van beleid de organisaties wordt ‘ingemasseed’, om het tot onderdeel van de cultuur te maken, als een ‘onontkoombaar principe’.

“Het sturen gebeurt op een onzichtbare manier. En heel veel. We hebben grote stappen gezet. We lopen voorop!”

“De bestuursraad heeft uitgesproken dat het binnen 3 of 4 jaar verplicht is om altijd de burger te betrekken.”

GEWICHT

Cultuur en sturing dragen beide bij aan een bepaald gewicht dat aan het concept ‘doenvermogen’ wordt gegeven. Het gewicht dat departementen geven aan aandacht voor doenvermogen blijkt niet-structureel en soms ook gering.

“We doen nog maar heel weinig met doenvermogen. Dat stel ik voorop.”

Dit geldt vooral buiten het verplicht gestelde gedeelte om, van het moeten uitvoeren van de doenvermogenstoets in de uitvoeringstoets en een paragraaf in de Memorie van Toelichting.

“Beleidskompas is een moetje.”

Sommige departementen doen echter duidelijk meer, al deden ze dat vaak al lang, als onderdeel van hun cultuur. Bij sommige andere departementen is het afhankelijk van de keuzes die individuele beleidsmedewerkers maken, soms ook wel onder tijds- of politieke druk of persoonlijke prioritering van de vele kwaliteitseisen.

“Het is toevallig, en willekeurig. Dat is wel een beetje jammer.”

“Ik mag, samen met mijn collega gedragsexpert, inspringen waar dat handig is.”

Departementen die weinig of geen beleid voor burgers maken, hechten duidelijk de minste waarde aan aandacht voor doenvermogen.

“Wat lastig blijft is dat we wéér iets moeten doen, weer een toets, het is al zoveel. En de gedachte: we houden al voldoende rekening met de burger.”

TOEPASSING

In de inleiding van dit rapport hebben we ons de vraag gesteld wanneer er in beleid ‘in voldoende mate’, ‘goed’ of ‘goed genoeg’ rekening zou zijn gehouden met het doenvermogen van burgers. We stelden dat dit het geval is als de toepassing van de kwaliteitseis tijdig, adequaat en expliciet plaatsvindt. In het hoofdstuk ‘doelbereiking’ maken we wat dat betreft de balans op. Hier bekijken we wat in de praktijk onder tijdig, adequaat en expliciet wordt verstaan.

Tijdig

Bij sommige beleidstrajecten wordt de doelgroep in een vroeg stadium betrokken, zeker als er een zogenoemd IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) aan vooraf gaat en bij trajecten ‘zonder opdracht’. Er wordt dan zorgvuldig gekeken welke beleidsopties welke consequenties voor burgers kunnen hebben. En vaak wordt daar dan ruim de tijd voor genomen.

“We zijn nu anderhalf jaar bezig. Eigenlijk nog geen idee hoe lang we nog bezig zullen zijn. We hebben ook echt bewust de ruimte gekregen om het beleidskompas goed te gebruiken.”

Bij minder omvangrijke trajecten wordt vaak achteraf de doenvermogenstoets uitgevoerd, nogal eens als afvinkexercitie. Wat regelmatig voorkomt (maar onduidelijk is hoe vaak precies) is dat beleidsmedewerkers vooraf één of enkele gesprekken voeren met één van de recent aangestelde gedragsdeskundigen van het departement om gezamenlijk na te denken over gedragsmatige aspecten van het voorgenomen beleid.

“Door de politiek wordt veelal al voorgesorteerd op wat ze willen doen en uitvoeren. Er wordt dan in alle haast een beslissing genomen, terwijl het onderzoek eigenlijk nog loopt.”

“We zouden eigenlijk volgens de beleidscyclus moeten werken, maar daar kom je in de praktijk meestal niet aan toe. Komt ook wel door politieke druk.”

“Vrijwel iedereen bleek pas aan het einde van het beleidsproces met het kompas aan de gang te zijn gegaan. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.”

Adequaat

Adequate toepassing blijkt hoofdzakelijk drie aspecten te omvatten:

- Het bereiken van (ook de) ‘moeilijke doelgroepen’;
- Interdepartementaal overzicht op de potentiële mentale belasting van burgers: wat is de optelsom van de diverse verplichtingen voor burgers?
- Voldoende prioritering van de kwaliteitseis doenvermogen ten opzichte van de overige kwaliteitseisen uit het Beleidskompas.

“Ik denk dat de bekendheid het probleem niet is en de welwillendheid ook niet. Voornaamste drempel is dat het moeilijk is om de juiste mensen te bereiken. Moeilijke doelgroepen kosten veel tijd. Het zou helpen als daar een duidelijke faciliteermogelijkheid voor zou zijn.”

“Hoe krijg je overzicht over de vraag in hoeverre er overlap is met andere verplichtingen voor burgers? Het is bijna niet te doen om daar voldoende zicht op te krijgen.”

Een principieel gebrek aan overzicht van de mentale belasting voor burgers door de optelsom van gevolgen van wet- en regelgeving voor burgers belemmert proportioneel (adequaat) handelen door diezelfde overheid. Voor veel geïnterviewden is immers niet duidelijk wanneer de aandacht voor het doenvermogen van burgers ‘voldoende’ is, in die zin dat niemand, of slechts

een ‘aanvaardbaar’ percentage mensen, door het overheidsbeleid in problemen komt. Hierdoor blijft dus ook ten enenmale onduidelijk wat je als overheid in bepaalde situaties van burgers mag vragen, en wat niet. En rest als enige optie voor diezelfde overheid om te proberen om wet- en regelgeving voor burgers zo gemakkelijk / zo doenlijk mogelijk te maken.

Daar komt bij dat de kwaliteitseis doenvermogen, als waarborg voor kwalitatief goed beleid, er één is van vele. Tenminste, zo wordt dat nogal eens ervaren.

“Het valt niet mee; we kunnen sneller eisen erbij bedenken dan de bestaande goed uitvoeren.”

“Het was een corvee-gevoel, verplicht nummer. Nog iets over doenvermogen zeggen.”

Het resultaat is dat *anything goes*. Een doenvermogenstoets als sluitstuk - of als ‘*tick-the-box-exercitie*’ zoals Koppenjan c.s. (2024) van de Erasmus Research & Business Support (ERBS) het in hun evaluatieonderzoek noemen (zie volgende hoofdstuk) - van het beleidstraject of juist als integraal onderdeel ervan.

Expliciet

Bij enkele departementen (Financiën, SZW, OCW, JenV, VWS) is een eigen doenvermogenscan ontwikkeld, maar andere instrumenten, monitors of neergeschreven werkprocessen (anders dan die van het beleidskompas) werden niet aangetroffen.²¹ Dat maakt de toepassing van de kwaliteitseis bij de departementen over het algemeen weinig expliciet.²²

De vraag is wel of dat als gemis moet worden geduid. Er wordt namelijk misschien niet altijd naar de letter, maar wel vaak naar de geest van de kwaliteitseis doenvermogen (en het beleidskompas als geheel) gehandeld. Of, naar de tijdgeest, zou je ook kunnen zeggen. Het denken over de doenlijkheid van beleid, over de menselijke maat, over goede dienstverlening is voor veel ambtenaren namelijk intussen een *vanzelfsprekendheid* geworden.

“Als er dingen in de doenvermogenscan staan dan wordt dat meegenomen in de uitvoeringstoets, maar niet altijd even expliciet.”

Tegelijkertijd is expliciete toepassing wel van belang voor de herkenbaarheid van wat je doet. Alleen dan namelijk kan ‘rekening houden met doenvermogen’ onderdeel worden van het *businessmodel*, van met name de uitvoeringsorganisaties. Als je als uitvoeringsorganisatie kan aantonen dat de uitvoering dankzij rekening houden met doenvermogen efficiënter en effectiever is geworden, bevordert dat de toepassing van bijvoorbeeld een doenvermogenstoets in vroeg stadium. En dat kan de altijd bestaande spanning tussen doenlijk beleid en uitvoerbaar beleid doen verminderen. Daarbij is iedereen gebaat: beleidsontwikkelaar, uitvoeringsorganisatie én de burger.

“Je moet een goed businessmodel hebben. Als je kan laten zien dat het uiteindelijk iets oplevert in termen van geld en tevredenheid, als je kan laten zien dat het helpt, kom je verder.”

²¹ Voor de uitvoeringsorganisaties ontwikkelde het ministerie van BZK de zogenoemde UDO, ofwel de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden. In de handleiding daarvoor wordt uitgelegd hoe het Beleidskompas kan worden toegepast, maar wordt niet specifiek ingegaan op de kwaliteitseis doenvermogen.

²² Wel is er de handreiking *Werken aan wetten: Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden*, waarin op meerdere plaatsen op doenvermogen wordt ingegaan. Deze handreiking kan uiteraard iedereen die met beleid bezig is behulpzaam zijn. Daarnaast wordt er in de invoeringstoets (ex durante) aandacht besteed aan de doenvermogenstoets (ex ante).

“Het businessmodelaspect wordt te weinig uitgemolken nog. Het vindt te veel zou je kunnen zeggen onbewust zijn weg.”

Ter afsluiting van deze paragraaf vatten we de elementen zoals ze hierboven zijn uitgeschreven samen in onderstaand tekstvak.

Taal: De WRR reikte met het concept doenvermogen een idioom aan dat een oplossing bood voor een te ver doorgeschoten rationalistisch mensbeeld.

Context: De context waarbinnen de taal binnen een departement wordt geduid, is gestoeld op gedragswetenschappelijke inzichten.

Interpretatie: De manier waarop doenvermogen door ambtenaren binnen een departement of uitvoeringsorganisatie wordt geduid en de betekenissen die eraan worden gegeven. Doenlijkheid van beleid is daarbij leidend geworden voor een overheid die zich wil richten op goede dienstverlening en herstel van vertrouwen.

Cultuur: De vaak impliciete verzameling van waarden binnen een departement die bepalen hoe er gewerkt wordt. Die vertoont soms sterke verschillen, van een sterk economisch/juridisch ‘old school’-overheidsgericht perspectief, tot een meer gedragswetenschappelijk georiënteerd nieuw elan, dat het perspectief van de burger (meer) centraal stelt.

Sturing: De manier waarop binnen de organisatie wordt gestuurd op rekening houden met doenvermogen voor burgers, door a) medewerkers daarop aan te spreken en/of b) beleidstrajecten aan te wijzen waarbij rekening houden met doenvermogen extra belangrijk is. Het blijkt in de praktijk weinig te gebeuren. Sturing is, als die er is, vaak impliciet en ‘onzichtbaar’.

Gewicht: De mate waarin het binnen de departementen nodig of wenselijk wordt gevonden om tijdig, adequaat en expliciet aandacht te besteden aan doenvermogen. Er bestaat veel ruimte voor ambtenaren, althans zo wordt het ervaren, om zelf te bepalen hoeveel gewicht zij aan ‘doenvermogen’ willen geven. Het resultaat is dat dit sterk wisselt.

Toepassing: De manier waarop rekening wordt gehouden met doenvermogen:

Tijdig	Indien mogelijk aan het begin en aan het eind van het traject
Adequaat	Proportioneel, waar zinvol door het betrekken van de doelgroep
Expliciet	Door middel van werkprocessen, instrumenten, monitors

Het model zoals we dat aan het begin van deze paragraaf hebben geïntroduceerd drukt het volgende uit:

Het gewicht dat aan doenvermogen binnen de onderzochte organisaties wordt gegeven, is afhankelijk van een samenspel van de cultuur binnen de organisatie, de sturing die op het onderwerp wordt gegeven en de interpretatie die binnen de context aan de taal die de WRR in 2017 aanreikte, wordt gegeven. Het gewicht dat aan doenvermogen wordt gegeven zorgt als het goed is voor een tijdige, adequate en expliciete toepassing van het rekening houden met doenvermogen binnen de organisatie. Wat we zien is dat er grote verschillen zijn qua gewicht, en ook aan de betekenissen die aan tijdig, adequaat en expliciet worden gegeven.

3.5 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel procesevaluatie

11. *Welke instrumenten en werkprocessen (hieronder kunnen ook monitors worden verstaan) zijn geïmplementeerd om invulling te geven aan de kwaliteitseis doenvermogen?*

Sommige departementen hebben een doenvermogenscan ontwikkeld (of overgenomen en doorontwikkeld of op het eigen departement toegesneden) die aan het begin van elk beleidsontwikkeltraject kan worden ingezet om een schatting te maken van de mate waarin met het te ontwikkelen beleid een beroep wordt gedaan op het doenvermogen van burgers. Sommige departementen passen eigen methoden toe (en deden dat soms ook al veel langer) om met de doelgroep te bekijken wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een nieuwe wet of maatregel.

Uit de gesprekken die we voerden kwam soms het beeld naar voren dat de doenvermogenstoets wel wordt gedaan, maar vaak pas achteraf, soms zelfs als ‘moetje’, als het voor de beleidsmaker eigenlijk al te laat is om nog aanpassingen aan het beleid te kunnen doorvoeren. Dat heeft veelal met tijdsdruk of politieke druk te maken. In die gevallen zijn er al keuzes gemaakt en is er geen tijd en ruimte meer om andere beleidsopties te (her)overwegen. Als er wel tijd is, bijvoorbeeld bij beleidsverkenningen, dus wanneer er geen ‘politieke opdracht’ achter het beleidstraject zit, loopt het anders. Dan wordt er vaak wel in vroeg stadium contact gezocht met de doelgroep. Enkele departementen beschikken over een vast panel van mensen aan wie beleidsvoornemens worden voorgelegd. Uitvoeringsorganisaties daarentegen beschikken vaak over een panel, of maken daar gebruik van. Het kan gaan om een cliëntenpanel, een klantenlab of een *community*.

De werkprocessen op de diverse departementen kenmerken zich over het algemeen door hun informele, noem het vrije karakter. De recent aangestelde gedragsdeskundigen hebben veel vrijheid om aan te sluiten bij beleidstrajecten waarvan zij denken dat die gebaat zouden kunnen zijn bij het toepassen en benutten van kennis over menselijk gedrag. Ook beleidsmedewerkers hebben veel vrijheid om zelf te bepalen of en wanneer ze gebruik zouden willen maken van (de kennis van) de gedragsdeskundigen. De werkwijze is veeleer gericht op elkaar helpen waar mogelijk en nuttig, dan op het doorlopen van vaste protocollen of vooraf uitgeschreven werkprocessen.

12. *Hoe wordt er bij het ontwerpen van beleid, wet- of regelgeving rekening gehouden met doenvermogen? En hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?*

Rekening houden met doenvermogen kent vele verschijningsvormen, uiteenlopend van vooraf uitgebreid consulteren van de doelgroep, tot aan het ‘afvinken’ van de doenvermogenstoets als het beleid al van de tekentafel af is. Rekening houden met doenvermogen heeft daarnaast nog vele andere verschijningsvormen die zijn samen te vatten als ‘het perspectief van de burger’ voortdurend in het oog te houden. Dat wil zeggen dat wordt gekeken hoe de kans op stress, vergissingen en vervelende of onbedoelde gevolgen als gevolg van het beleid voor de doelgroep zo klein mogelijk kan worden gehouden. Daarbij wordt soms gebruikgemaakt van gedragswetenschappelijke inzichten.

Dit wordt zeer verschillend gewaardeerd en ervaren. Er zijn ambtenaren die zich verre van dit al houden, vaak doordat zij weinig wetenschappelijke kennis over menselijk gedrag hebben (we zien dat bijvoorbeeld onder wetgevingsjuristen). Maar er zijn ook ambtenaren, zeker de meer recent aangestelde, die bewust op de gedragsdeskundigen afstappen om gezamenlijk diverse beleidsopties op doenlijkheid door te lichten.

13. *Hoe wordt de doelgroep, op wie beleid, wet- of regelgeving betrekking heeft, actief betrokken bij ontwikkelingstrajecten? En hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?*

Het ontbreekt vaak aan tijd om de doelgroep te betrekken bij ontwikkeltrajecten, zeker aan het begin ervan. Dat wordt door sommige respondenten die we spreken duidelijk betreurd. Het wordt anderzijds ook als ‘ingewikkeld’ ervaren om mensen uit de doelgroep te traceren, denk bijvoorbeeld aan ‘laaggeletterde mensen die mogelijk ten onrechte geen bezwaar maken tegen snelheidsovertredingen’. Nogal eens wordt er contact gelegd via toevallige connecties. Om voor een dergelijke opdracht een extern bureau in te schakelen – een optie die door sommigen wordt overwogen –, ontbreekt het meestal aan tijd en middelen.

Bij beleidsverkenningen, of ontwikkeltrajecten waar geen ‘opdracht’ vanuit de politiek op zit, of bij Rijksbrede trajecten (de zogenoemde Interdepartementale Beleidsonderzoeken, IBO’s) en grote beoogde stelselherzieningen is die ruimte er juist wel. Deels ook doordat het ministerie van Financiën, dat vanuit het Bureau Strategische Analyse voor die IBO’s verantwoordelijk is, daarop let.

Soms is de voorbereiding van een wetsvoorstel dermate uitgebreid dat een doenvermogenstoets achteraf daarbij als overbodig wordt ervaren. Het betrekken van de doelgroep wordt dan als vanzelfsprekend gezien.

14. *Hoe verhoudt de kwaliteitseis doenvermogen zich in de praktijk tot de uitvoeringstoets?*

In het Beleidskompas staat: “De departementen hebben zelf de taak om voor de uitvoeringsorganisaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen concrete werkafspraken te maken over de wijze waarop de doenvermogenstoets in de diverse uitvoeringstoetsen wordt opgenomen.” Dit suggereert dat de doenvermogenstoets onderdeel zou moeten zijn van de uitvoeringstoets. Maar het is ook de bedoeling van de kwaliteitseis doenvermogen om burgers in vroeg stadium te betrekken bij beleidsvorming.

Het is duidelijk dat daarover verwarring bestaat bij sommige beleidsambtenaren. De formulering van de kwaliteitseis doenvermogen laat ook veel ruimte om een eigen invulling aan ‘rekening houden met doenvermogen’ te geven: als doenvermogenscan bij de start van de beleidsontwikkeling, als punt van continue aandacht bij de beleidsontwikkeling (en dus niet zozeer als een ‘scan’ of een ‘toets’), als onderdeel van de uitvoeringstoets, maar uitgevoerd door de beleidsmedewerker(s) van het departement, of als onderdeel van de uitvoeringstoets, en ook uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie, afhankelijk van de ‘werkafspraken’ die er zijn gemaakt.

Dit maakt het ingewikkeld om het goed vorm te geven. Er worden soms ‘vinkjes gezet’, met een paragraaf over doenvermogen in de uitvoeringstoets en in de Memorie van Toelichting. Dat is wat er minimaal moet gebeuren. Maar er zijn ook departementen die samen met de bijbehorende uitvoeringsorganisaties de zaken serieus oppakken, soms met gebruikmaking van vaste panels. Het lukt vooralsnog niet om beleid ook echt *aantoonbaar* doenlijker te laten zijn en dat toe te schrijven aan aandacht voor doenvermogen. Wel kan een goede samenwerking bijdragen aan een goede balans tussen doenlijk beleid en uitvoerbaar beleid, waarmee doenvermogen als onderdeel van een goed *businessmodel* kan worden geduïd.

15. *Hoe verhoudt de invulling die in de praktijk wordt gegeven aan de kwaliteitseis doenvermogen zich tot de beoogde invulling ervan volgens de beleidstheorie?*

Volgens de beleidstheorie beoogt rekening houden met doenvermogen twee doelen:

1. Voorkómen van overmatige mentale belasting bij burgers door een stapeling van stressfactoren bij bepaalde levensgebeurtenissen, door het monitoren van mentale belasting, en

2. Vergroten redzaamheid door verminderen van verleiding en bevorderen van het ondernemen van actie en vol te houden, door toepassing van gedragsinzichten en beleid doenlijk te maken.

We zien dat het eerste doel beperkt toepassing vindt. Het is soms erg ingewikkeld om de groep kwetsbare burgers te traceren die mogelijk met een beperkt doenvermogen te maken krijgt als gevolg van verschillende vormen van beleid die op enig moment, bij 'een levensgebeurtenis', in hun leven samenkomen in hun uitwerking en daardoor overmatige mentale belasting veroorzaken. Wel wordt geprobeerd, terecht dus zou je kunnen zeggen, om beleid zo doenlijk mogelijk te maken voor burgers. Maar of burgers niet toch 'verlamd' zouden kunnen raken door een stapeling van stressfactoren wordt niet (en kan haast niet worden) gemonitord.

Het tweede doel wordt wel nagestreefd. Dat wil zeggen dat in sommige gevallen gedragsinzichten worden benut, om beleid zo doenlijk mogelijk te maken.

16. *Wat zijn in de praktijk succesfactoren en knelpunten gebleken bij het invulling geven aan de kwaliteitseis doenvermogen?*

Als succesfactor mag de *verleidelijkheid* van de term doenvermogen gelden. Politiek en ambtenarij hebben de term van de WRR in dank overgenomen om er vervolgens een eigen draai en invulling aan te geven. Voor de één betekent het vooral goede dienstverlening, rekening houden met de menselijke maat, doenlijk beleid en het leveren van maatwerk, voor een ander gaat het om herstel van vertrouwen, minder 'hardvochtigheden' in beleid en behoorlijk bestuur. Voor alle betrokkenen betekent het, gesteund door de toeslagenaffaire, een rechtvaardiging voor het kunnen uitgaan van een realistisch mensbeeld.

Tegelijkertijd is de succesfactor ook een faalfactor, een knelpunt. Want de kwaliteitseis in zijn oorspronkelijke vorm voorziet niet altijd in de kennelijke behoefte, zoals die blijkt uit de interviews die we hebben gehouden. Dat maakt hem in sommige gevallen tot een 'afvinkexercitie' of een 'moetje'. De term 'doenvermogentoets' wordt soms als misleidend ervaren: als iets dat je alleen achteraf moet, of hoeft te doen. De vragen/basisstappen van de kwaliteitseis doenvermogen worden ook ervaren als 'lastig te beantwoorden of in te schatten'. Bovendien ontbreekt een *benchmark* of maatstaf: wanneer is er 'voldoende' rekening gehouden met het doenvermogen van de doelgroep? Wanneer nog zakt er een aanvaardbaar percentage burgers 'door het ijs'? Dat valt niet te zeggen en daardoor resulteert de kwaliteitseis doenvermogen uiteindelijk, noodgedwongen zou je kunnen zeggen, in een niet nader gedefinieerde *inspanningsverplichting* om beleid 'zo doenlijk mogelijk' te maken. Samen met de mentaliteitsverandering die na de toeslagenaffaire binnen de overheid is ingezet, waarin het perspectief van de burger sowieso een prominente positie heeft gekregen, ondermijnt dat het 'gezag', ofwel het kaderstellend vermogen van de kwaliteitseis doenvermogen als leidraad voor kwalitatief goed beleid.

4. Doelbereikingevaluatie

In de inleiding hebben we drie hulpvragen gepresenteerd die, bij afwezigheid van een meetlat of benchmark om de toepassing van de kwaliteitseis doenvermogen tegen af te zetten, zicht zouden moeten kunnen geven op doelbereiking:

- i. In hoeverre wordt het bij het ontwerpen van beleid, wet- en regelgeving nodig gevonden om rekening te houden met het doenvermogen van burgers?
- ii. In hoeverre wordt het ook gedaan? En waarom wel, of juist niet?
- iii. In hoeverre wordt het goed gedaan?

Rekening houden met doenvermogen gebeurt hoofdzakelijk op twee manieren, zo is duidelijk geworden. In hoofdstuk twee (einde paragraaf 2.6) hebben we de smalle en de brede definitie geïntroduceerd.

In dit hoofdstuk zullen we beide vormen van ‘rekening houden met doenvermogen’ afzonderlijk nader tegen het licht houden om te bezien wat dat oplevert in termen van doelbereiking.

Dat wil zeggen dat we ten aanzien van de smalle definitie kijken naar hoe vaak de doenvermogenstoets wordt uitgevoerd. We kunnen dan vaststellen of een van de doelen van de kwaliteitseis doenvermogen wordt gehaald, namelijk het doel ‘doe een doenvermogenstoets’.

Daarnaast kijken we ook waartoe doelen leiden die aan rekening houden met doenvermogen in een meer brede definitie verbonden zijn geraakt. Daarvoor kijken we of deze vorm van rekening houden met doenvermogen goed wordt gedaan. We gebruiken de criteria tijdig, adequaat en expliciet, die ook in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn geweest, om te proberen te bepalen of het rekening houden met doenvermogen van burgers goed wordt gedaan.

Om dat praktisch gezien inzichtelijk te maken presenteren we in paragraaf 4.3 drie casussen die inzicht geven in de verscheidenheid van resultaten die het gevolg zijn geweest van rekening houden met doenvermogen.

4.1 Gebruik van de doenvermogenstoets

De toepassing van de doenvermogenstoets is in kwantitatieve zin onderzocht door de Erasmus Research & Business Support (ERBS) in 2024 (Koppenjan c.s., 2024). Het vormt een mooie aanvulling op ons kwalitatieve onderzoek.

Het onderzoek van Koppenjan c.s. (2024) omvatte een plan- en procesevaluatie van het hele Beleidskompas. Er werd daartoe gebruikgemaakt van diverse databronnen, zoals een documentenstudie, dossieronderzoek, interviews, focusgroepen en een survey onder beleids- en wetgevingsambtenaren en hun leidinggevendenden. De onderzoekers noemen de 664 ambtenaren die reageerden (21%) op de survey een ‘goede respons’.

Een van de belangrijkste conclusies van het onderzoek is dat het gebruik van het Beleidskompas (en dus ook de kwaliteitseis doenvermogen) onder beleids- en wetgevingsambtenaren en hun leidinggevendenden ‘beperkt’ genoemd moet worden. Een ‘kleine meerderheid’ (56%) is überhaupt bekend met het bestaan van het Beleidskompas, waar 18% van de surveyrespondenten zegt het Beleidskompas ‘al eens’ daadwerkelijk te hebben gebruikt. Belangrijk daarbij is op te merken dat het gebruik tussen departementen sterk verschilt.

De inpassing van het Beleidskompas in departementale werkprocessen wordt eveneens ‘beperkt’ genoemd, terwijl er onder leidinggevendenden die het Beleidskompas kennen (overigens

een zeer beperkt aantal in de responsgroep, namelijk 44 personen) er wel ‘brede steun’ is voor het Beleidskompas. Zij sturen ‘evenwel nog weinig op het gebruik en zien ook weinig op gebruik toe’ (Koppenjan c.s., 2024: p.9).

Zoomen we in op de kwaliteitseis doenvermogen en op de diverse departementen dan ontstaat het volgende beeld. Allereerst is er de beperkte toepassing van de doenvermogenstoets. De onderzoekers van de ERBS onderzochten daartoe 267 dossiers (wetsvoorstellen) die voor internetconsultatie waren aangeboden. Ze concluderen dat de regeldruktoets het meest wordt toegepast (bij 69% van de dossiers), gevolgd door de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheidstoets met 53%. De doenvermogenstoets steekt daar met 12% enigszins mager bij af. Dat beeld verbetert als we kijken naar de afzonderlijke departementen. We zien dan dat Financiën, OCW en SZW de doenvermogenstoets wat je zou kunnen noemen ‘geregeld’ toepassen.

Ministerie	Redelijk tot goed bekend met Beleidskompas	Gebruik doenvermogenstoets in dossiers
BZK	41%	0%
BZ	29%	0%
EZK	56%	3%
FIN	68%	24%
IenW	60%	0%
JenV	82%	3%
LNVN	56%	0%
OCW	64%	30%
SZW	75%	37%
VWS	38%	7%

De grote verschillen in percentages tussen ‘bekend zijn met het Beleidskompas’ en ‘gebruikmaken van de doenvermogenstoets’ maken duidelijk dat de doenvermogenstoets voor bepaalde ministeries minder relevantie kent dan voor andere. Desalniettemin zijn de percentages van daadwerkelijke toepassing van de doenvermogenstoets, ook voor de meest betrokken ministeries, laag te noemen. En in enkele gevallen zelfs nul. Dat betreft vooral departementen die niet primair beleid maken voor burgers.

4.2 Rekening houden met doenvermogen

Rekening houden met het doenvermogen van burgers, in casu het betrekken van burgers bij het ontwerpen van beleid, is bij een aantal departementen (o.a. Financiën, JenV, SZW, OCW, VWS),²³ zoals we bij de planevaluatie hebben gezien, ingebed geraakt in een grote omwenteling die gaande is, waarbij het vooral gaat om het centraal stellen van het perspectief van de burger. Die omwenteling is, of wordt, onderdeel van de cultuur binnen sommige departementen en is daarmee niet meer als ‘interventie’ te duiden.

²³ In eerdere hoofdstukken maakten we, bewust, geen gewag van individuele ministeries. De aantallen mensen die we per ministerie en uitvoeringsorganisatie hebben gesproken, kunnen niet rechtvaardigen om dat te doen. Dat we dat hier nu wel doen, is ingegeven door de kennelijke match die tussen het kwalitatieve onderzoek van ons en het kwantitatieve onderzoek van de EBRS blijkt te bestaan.

Illustratief in dit verband is een studie van Van Dillen en Keesman (2024).²⁴ Daaruit bleek dat iets minder dan de helft van de respondenten uit de peiling (43 procent, n=200) zei gedurende het gehele beleidsproces rekening te houden met het doenvermogen van de beoogde doelgroepen. Hier gaat het dus over wat wij de smalle definitie noemen. Het betreft hier overigens ambtenaren die waren afgekomen op een *webinar* over doenvermogen, en waaraan dus een bovengemiddelde interesse in doenvermogen mag worden toegeschreven.

Het artikel gaat daarnaast in op de ‘doenlijkheid van het beleid’ voor de *ambtenaar*. Ongeveer de helft van de ambtenaren zegt te weinig tijd, steun en/of (financiële) middelen te hebben om de gedragseffecten van beoogd beleid te onderzoeken. Hier gaat het in één en hetzelfde artikel dus ook om een hele andere betekenis van doenvermogen, die we onder de brede definitie kunnen scharen.

In ons onderzoek hebben we rekening houden met doenvermogen in zowel de brede als de smalle definitie onderzocht met behulp van de criteria tijdig, adequaat en expliciet. Die criteria worden bepaald door de praktijk zelf. Het zijn geen criteria die als meetlat, maatstaf of *benchmark* kunnen worden gebruikt.

Tijdig

De resultaten van het onderzoek laten zien dat het soms nodig gevonden wordt de aandacht voor het doenvermogen van de doelgroep vroegtijdig in te zetten. Dit geldt vooral voor de grotere, meer ingrijpende beleidstrajecten (zoals IBO's of stelselherzieningen) waarbij dit in de regel vaak nog mogelijk is. Dat wil zeggen dat de aandacht ‘aan de voorkant’ wordt gegeven, ofwel op momenten in het beleids(ontwerp)traject waarbij er nog aanpassingen mogelijk zijn op het gebied van (beleids)opties, (rand)voorwaarden en vormen van uitvoering. Tijdig betekent ook dat er ruimte is voor een test-hertest-traject bij de doelgroep: werkt de aanpassing op basis van de eerste test in die zin dat er geen voor de doelgroep nadelige bij-effecten meer optreden?

Voor kleinere, minder ingrijpende beleidstrajecten lijkt tijdige inzet van aandacht voor doenvermogen soms van minder belang gevonden te worden. Dit kan ertoe leiden dat een doenvermogenstoets pas achteraf wordt uitgevoerd wanneer er feitelijk geen consequenties meer aan kunnen worden verbonden.

Om die reden is doelbereiking voor de grotere beleidstrajecten kansrijker dan voor de kleinere trajecten.

Adequaat

Betrekken van de doelgroep op de inhoud van voorgenomen beleid is essentieel voor een goede doenvermogenstoets, maar dient wel inhoudelijk scherp en op een proportionele manier te gebeuren. Waar er wordt gewerkt met een vast panel (OCW bijvoorbeeld) is die proportionaliteit aannemelijk, doordat vaak al heel lang met een doelgroeppanel wordt gewerkt.

Betrekken van de doelgroep impliceert dat al in grote lijnen duidelijk moet zijn hoe het beleid eruit gaat zien om te weten te kunnen komen wat de mogelijke bij-effecten ervan zouden kunnen zijn. Betrekken van de doelgroep heeft dus alleen zin als het onderdeel kan zijn van een beleidscyclus, waarbinnen bijstelling van het beleid qua vorm en inhoud op grond van eerste praktijkbevindingen nog mogelijk is. Het meenemen van gedragswetenschappelijke kennis bij beleidsontwikkeling kan juist goed aan de voorkant, bij het langslopen van beleidsopties.

²⁴ Van Dillen, L. & M. Keesman (2024). Doenlijk beleid dient centraal te staan gedurende het héle beleidstraject. *ESB*, 109 (4833), p. 210-212

Rekening houden met doenvermogen kan gemakkelijk disproportioneel worden. Bij gebrek aan maatstaf zijn er immers geen grenzen te stellen aan de doenlijkheid van beleid. En ook de andere doelen die gaandeweg aan rekening houden met doenvermogen zijn toegevoegd zijn talrijk en moeilijk te overzien: wanneer is de menselijke maat in voldoende mate gehanteerd en wanneer is de dienstverlening door de overheid goed genoeg?

Een vorm van begrenzing daaraan is voorstelbaar in een goede balans tussen de doenlijkheid van beleid en de uitvoerbaarheid ervan. Die kan in een goede samenwerking tussen departement en uitvoeringsorganisatie worden gevonden, maar vraagt wel om tijd en ruimte voor afstelling en bijstelling van beleidsontwikkeltrajecten.

Om deze redenen is doelbereiking kansrijker bij trajecten waarbij er een goede samenwerking is tussen departement en uitvoeringsorganisatie.

Expliciet

Het expliciet aandacht geven aan doenvermogen is in de eerste plaats noodzakelijk om eventuele winsten op het gebied van de kwaliteit van beleid toe te kunnen schrijven aan aandacht voor het doenvermogen van burgers. Tegelijkertijd is doenvermogen in de brede definitie zo veelvormig dat dat toeschrijven nauwelijks expliciet te krijgen is. Daarbij is ook gebleken dat er eigenlijk niets op tegen is om impliciet aandacht aan doenvermogen in brede zin te geven, als onderdeel van een moreel kompas, als *waarde*. Idealiter zou de doenvermogenstoets zichzelf overbodig moeten maken, doordat iedereen het vanzelfsprekend is gaan vinden dat er bij de beleidsontwikkeling aandacht voor het doenvermogen van burgers is.

Om die reden is doelbereiking van de doelen van de kwaliteitseis doenvermogen (in zowel de brede als de smalle definitie) ook zonder die kwaliteitseis goed voorstelbaar.

Zolang dat echter nog niet het geval is, is het zaak expliciet te zijn over de doenvermogenstoets. Voor wat we hebben gezien, gebeurt dat nu in toenemende mate, bijvoorbeeld in memories van toelichting.

4.3 Drie praktijkvoorbeelden van rekening houden met doenvermogen

We beschrijven de drie casussen eerst kort en gaan er dan uitgebreider op in.

De eerste casus gaat over wijzigingen in de Participatiewet. Al lange tijd was duidelijk dat de Participatiewet voor sommige burgers niet goed navolgbaar en uitvoerbaar bleek. Ook was niet altijd even duidelijk hoe gemeenten met de uitvoering en handhaving van de wet om moesten gaan. We zien in dit voorbeeld hoe een grootschalige veranderoperatie goed kan uitpakken, mede door aandacht te hebben voor doenvermogen in brede zin en het tijdig betrekken van de doelgroep.

De tweede casus betreft een aanpassing van de Wet Studiefinanciering, waarmee de basisbeurs werd heringevoerd. Er werd een doenvermogenstoets uitgevoerd. Toch ging de herinvoering door het ministerie van OCW gepaard met deels onvoorziene en voor sommige studenten nadelige bijeffecten. Uitvoeringsorganisatie DUO greep daarop het concept doenvermogen aan om intern orde op zaken te stellen.

De derde casus gaat over het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Het ministerie wilde al geruime tijd geleden een doenvermogenstoets in het jaarlijkse Belastingplan opnemen. Het voornemen kwam lange tijd niet van de grond tot de toeslagenaffaire de zaak in een versnelling bracht. Wat eerst maar niet leek te lukken, lukte toen 'ineens' wel. En met succes.

Wat we zien is dat er verschillende interpretaties en toepassingen speelden van ‘doenvermogen’, er speelden verschillende aanleidingen en doelstellingen en je ziet dat het allemaal beter werkt bij de grotere trajecten dan bij de kleinere. We kunnen stellen dat aandacht voor doenvermogen in brede zin de kwaliteit van beleid en wetgeving ten goede komt. Net zoals dat bij aandacht voor doenvermogen in smalle zin het geval is, met de doenvermogenstoets dus, mits er voldoende tijd en ruimte voor wordt genomen.

Casus beleidsdossier doenvermogen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – De Wet Participatiebeleid in Balans.

Het ministerie van SZW is veel bezig met te voorkomen dat mensen inkomensondersteuning waar ze recht op hebben mislopen. Uit een onderzoek van Significant in opdracht van SZW blijkt dat 35% van de mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien ten onrechte geen gebruik maakt van bijstand.²⁵

IBO

In een Interdepartementaal Beleidsonderzoek op initiatief van SZW (maart 2023) naar de complexiteit van sociale voorzieningen scoort de Participatiewet hoog. Waar de AOW van de zestien inkomensondersteunende maatregelen het laagst scoort (2,2 op een schaal van 0-10), komt de bijstand (als onderdeel van de Participatiewet) als de op drie na hoogste uit (4,3). De WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) komt als hoogste uit de bus met een score van 5,1.²⁶

In het IBO (een lijvig rapport van 154 pagina’s waarin de term doenvermogen 31 keer wordt genoemd) wordt ervoor gepleit de doenvermogenstoets in vroeg stadium in te zetten. “Gesprekken met huidige gebruikers van de doenvermogenstoets wekken de indruk dat de doenvermogenstoets nu op een moment wordt ingezet dat er weinig aanpassingen meer mogelijk zijn.” (p.89). Het advies luidt:

1. Raadpleeg bestaande onderzoeken en ervaringen
2. Betrek de doelgroep bij de ontwikkeling van nieuw beleid
3. Test onderdelen van het nieuwe beleid bij de doelgroep.

Kort hierop, op 9 juni 2023, stuurt de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen een brief aan de Tweede Kamer. De brief bouwt voort op een eerdere brief aan de Kamer van 22 november 2022, waarin de minister aankondigt toe te willen werken naar een Participatiewet die (onder meer) “aansluit bij wat mensen (aan)kunnen; bij hun doenvermogen.”²⁷

Eerdere kritiek op de Participatiewet wordt onderkend. “De huidige Participatiewet gaat in overwegende mate uit van de mens als ‘uniform’ rationeel wezen, zoals het SCP in de eindevaluatie van de Participatiewet stelt.”²⁸ En: “De Nationale Ombudsman heeft eveneens hierover vorig jaar een aantal belangrijke rapporten gepubliceerd.”²⁹ (p.4)

In de Kamerbrief lezen we verder: “De Participatiewet moet een doelmatig, maar ook begrijpelijk en voorspelbaar vangnet bieden.”

De minister zegt een wet voor te bereiden, die de gewenste vereenvoudiging moet realiseren. “Op 18 mei is het wetsvoorstel met 20 maatregelen in internetconsultatie gegaan (spoor 1). Ook heb ik gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut

²⁵ Slagman, A. et al. (2023). *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een syntheses studie*. Significant APE. Utrecht.

²⁶ Rijksoverheid (2023). *Moeilijk makkelijker maken*. IBO vereenvoudiging Sociale Zekerheid.

²⁷ Kamerbrief, referentie 2023-0000322050, p. 2

²⁸ SCP, Eindevaluatie Participatiewet (2019).

²⁹ Nationale Ombudsman, *Watertrappen in de bijstand* (2022), *Meedoen zonder beperkingen* (2022), *Met te weinig genoeg nemen* (2022).

Werknemersverzekeringen (UWV) gevraagd om een uitvoeringstoets.” “Spoor 2 betreft de herziening van de Participatiewet op de langere termijn. In spoor 3 werk ik aan het versterken van de vakkundigheid in de uitvoering van de Participatiewet. Want met alleen het wijzigen van de wet zijn we er niet. Gemeenten en de SVB moeten in staat zijn hun taken zo goed mogelijk uit te voeren.”

Op pagina 5 lezen we: “Het doenvermogen is inmiddels een breed geaccepteerd begrip bij het maken van beleid. Het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel van sociale zekerheid voor een brede groep complex is, en niet altijd aansluit bij wat een deel van de gebruikers (aan)kan. Ook de Participatiewet komt hierin naar voren als een (te) complexe wet.” Met vereenvoudiging wordt bedoeld dat beleid zo wordt aangepast “dat dit bijdraagt aan een stelsel dat begrijpelijke, voorspelbare en zekere gevolgen heeft voor burgers, en ook zo ervaren wordt.” (p. 10).

Op 29 juni 2022 wordt een beleidsanalyse gepubliceerd.³⁰ De beleidsanalyse onderzoekt verscheidene beleidsopties. Het woord ‘doenvermogen’ wordt daarbij vijftien keer vermeld. In één van de beleidsopties wordt opmerkelijk genoeg de doenvermogentoets zelfs expliciet benoemd: “Onderzoek hoe een toets op doenvermogen gewaarborgd kan worden binnen de (uitvoering van de) Participatiewet en veranker dit.”

Mede als gevolg daarvan heeft men een realistisch mensbeeld willen hanteren bij het wetsvoorstel, blijkend uit aandacht voor:

- De mentale en cumulatieve belasting,
- De gevolgen van inertie of fouten, en
- Hulp en vroegsignalering

Voor de beleidsanalyse is, in lijn met wat het IBO suggereerde, met veel deskundigen en professionals gesproken, alsook ‘uitvoerig’ met (oud-)bijstandsgerechtigden.³¹ Daarmee zijn ‘hardheden en knelpunten’ geïnterviewd. Het leidde tot de conclusie “dat de Participatiewet uit balans is: de ondersteuning is beperkt, het sanctie regime streng en de bestaanszekerheid te complex georganiseerd.”(p.183).

Op 27 juni 2024 volgt dan de indiening van een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. In de omvangrijke Memorie van Toelichting (209 pp.), die een dag eerder verschijnt³², komt de term ‘doenvermogen’ 39 keer voor.

Eén van de maatregelen die wordt voorgesteld om de Participatiewet doenlijker te maken, is om de meldplicht voor ‘ontvangsten uit giften’ te veranderen, onder andere door de eerste €1.200 vrij te stellen.

De meldplicht was een voor sommigen vaak terugkerende handeling die veel van het doenvermogen van bijstandsgerechtigden vroeg. Volgens artikel 31, lid 2, onderdeel m van de PW moeten bijstandsgerechtigden namelijk kunnen aantonen (door middel van een ‘sluitende en verifieerbare administratie’) dat giften die zij ontvangen niet als inkomen kunnen worden aangemerkt.

³⁰ Ministerie van SZW (2022). Participatiewet in balans: Uitkomsten beleidsanalyse.

³¹ Het gaat om één focusgroep met bijstandsgerechtigden, naast vele andere focusgroepen, stakeholders- en rondetafelbijeenkomsten.

³² TK 36 582 nr.3 2023-2024 Wijziging van de Participatiewet, de Wet Inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (Participatiewet in balans).

Een en ander leidde in 2021 tot wat ook wel de ‘boodschappenaffaire’ is gaan heten.³³ Die kwam er in het kort op neer dat een bijstandsgerechtigde vrouw die op gezette tijden een tas boodschappen van haar moeder kreeg door de gemeente werd achtervolgd om die ‘inkomsten’ aan de gemeente terug te betalen. Met het nu voorgestelde ‘vrijlatingsbedrag’ van €1.200, zouden kleine giften (zoals een tas met boodschappen) niet meer gemeld hoeven te worden.

Wel is het is nog steeds aan de bijstandsgerechtigde om bij te houden of en wanneer de grens van €1.200 wordt overschreden.³⁴ In de memorie van toelichting staat onder een kopje ‘doenvermogen’, enigszins cryptisch, dat dit “in zekere zin [vraagt om] lef van de uitvoering. Lef om die ruimte te bieden, maar ook informatie te verschaffen waar nodig.” (p.38)

Als tweede punt van wat je ‘rekening houden met doenvermogen’ zou kunnen noemen staat vermeld dat het vrijgestelde bedrag geldt per kalenderjaar (dus van 1 januari tot en met 31 december), ook als de uitkering ergens gedurende het jaar start. “De regering heeft hiervoor gekozen omdat juist bij een plotselinge bijstandsafhankelijkheid ondersteuning vanuit het netwerk voor bijstandsgerechtigde zeer welkom kan zijn.” (p.38) Een duidelijke verwijzing naar doenvermogen, waar dit door de voor menigeen ingrijpende levensgebeurtenis van ‘in de bijstand terecht komen’ (tijdelijk) verminderd kan zijn, en enige coulance van de overheid dus aangewezen is.

Er kan met het wetsvoorstel kortom wat losser met de giften worden omgegaan zonder dat het complementariteitsbeginsel (het vangnetkarakter) van de bijstand al te zeer wordt aangetast. We kunnen hier niet op alle 20 maatregelen die de Participatiewet in balans voorstelt ingaan.

Belangrijk is wel te vermelden dat de memorie van toelichting herhaaldelijk ingaat op het verschil tussen een ‘kan-bepaling’ en een ‘moet-bepaling’. Voor uitvoerders (waaronder gemeenten) was soms niet duidelijk wanneer zij geld *moesten* terugvorderen of wanneer dat een *mogelijkheid* was. Met meer nadruk op ‘kan-bepalingen’ hoopt de regering meer ruimte aan uitvoerders voor maatwerk te bieden. Maar, voegt de memorie van toelichting eraan toe: “Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat gemeenten bij iedere bijstandsgerechtigde zoekt naar maatwerk, het gaat om een passend handelingsperspectief voor de professional in casuïstiek waar dit voor handen ligt.” (p.44)

Doenvermogen

In een aparte paragraaf gaat de memorie van toelichting in op doenvermogen. Bijstandsgerechtigden worden omschreven als een kwetsbare groep, waarvan bij een groot deel sprake is van ‘meervoudige problematiek’. De memorie van toelichting blijft in haar formulering van de definitie van doenvermogen dicht op de formulering van de WRR zitten: “Specifiek gaat het over het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan.” (p. 181) De Memorie stelt dat de beleidsanalyse die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel is opgepakt als een ‘brede maatschappelijke opgave’.

³³ De Centrale Raad van Beroep oordeelde in 2021 dat een vrouw die wekelijks een tas met boodschappen van haar moeder kreeg om die reden aan de gemeente €2.835,41 moest terugbetalen (CRvB 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918.) De gemeente had €7.039,96 gevorderd, een bedrag dat werd gebaseerd op ingevorderde bankafschriften, een Nibud-overzicht van kosten aan dagelijkse boodschappen en een onaangekondigd huisbezoek van een BOA. Het leidde tot veel maatschappelijke ophef en verontwaardiging én een toezegging van de verantwoordelijk minister om hier wat aan te gaan doen. (Zie <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/een-jaar-na-de-ophef-over-de-boodschappenaffaire-in-wijdmeren-is-er-voor-mensen-in-de-bijstand-amper-iets-verbeterd/>)

³⁴ Er ontstaat hier een interessante kwestie, namelijk dat de maatregel het beleid voor sommigen (waarschijnlijk de meesten) doenlijker maakt, maar voor anderen juist niet. Degenen die sowieso onder de norm zullen blijven hoeven nu helemaal geen giften meer op te geven. Dat is schappelijk te noemen, makkelijk en absoluut doenlijk. Maar degenen die rond of over die grens uitkomen, moeten nu een administratie daarvan bijhouden. Dat betekent dat het beleid voor een deel van de doelgroep dus wel doenlijker wordt, maar voor een ander deel juist minder doenlijk.

Conclusie

Denken over doenvermogen is duidelijk aanwezig in het dossier Participatiewet in balans. Met een IBO, een beleidsanalyse en een uitgebreide memorie van toelichting waarin uitvoerig op doenvermogen wordt ingegaan en een jarenlang traject voorafgaand aan het wetsvoorstel is er zorgvuldig gewerkt. Er is met veel partijen in vroeg stadium gesproken, vele opties zijn afgewogen en bij de uiteindelijke vormgeving is het perspectief van de burger – of beter gezegd: van burgers - duidelijk op de voorgrond gezet. Of en in hoeverre dit nu aan de kwaliteitseis doenvermogen te danken is, is lastig te zeggen. De rol die het IBO erin heeft gespeeld, is zonneklaar.

Casus beleidsdossier doenvermogen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Dienst Uitvoering Onderwijs – Wijziging Wet Studiefinanciering, herinvoering basisbeurs hoger onderwijs

Hardvochtig beleid

Mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire dienden de PvdA en D66 op 19 januari 2021 een motie³⁵ in die de regering verzocht een onderzoek te doen naar ‘hardvochtig beleid’. Het moest gaan om een ‘uitgebreide inventarisatie’ van terreinen waarop wetgeving ‘hardvochtig’ uitpakt en om voorstellen om daarvoor hardheidsclausules in de wetten op te nemen. Onder andere het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf gehoor aan het verzoek en entameerde een onderzoek naar hardvochtigheden in regelgeving van OCW. Er werd intern uitgevraagd welke regelingen volgens het ‘buikpijncriterium’³⁶ hardvochtig (dat wil zeggen ‘potentieel ontwrichtend voor iemands leven’) konden zijn. Daar kwamen 88 knelpunten uit, waarvan 15 het stempel ‘hardvochtig’ kregen.³⁷ Zeven daarvan hadden te maken met de Studiefinanciering.³⁸

Er volgt een Kamerbrief met deze en andere resultaten van het onderzoek op 22 december 2022.³⁹

Herinvoering basisbeurs

Min of meer tegelijkertijd, en onafhankelijk hiervan, introduceerde OCW de herinvoering van de basisbeurs. Naar aanleiding daarvan voerde DUO een doenvermogenstoets uit om “de doenlijkheid in te kaart brengen bij de invoering van de basisbeurs”.⁴⁰ In de memorie van toelichting⁴¹, daterend van 21 oktober 2022, wordt uitgebreid ingegaan op mogelijke effecten van herinvoering van de basisbeurs, ook ten aanzien van het doenvermogen van de doelgroep. Zo wordt gesteld dat de herinvoering “naar verwachting beperkte gevolgen [heeft] voor het doenvermogen van aspirant-studenten.” (p. 29). Ook wordt gemeld dat het afschaffen van de bijverdienregeling zelfs “gunstig is voor het doenvermogen van de student” (p. 31).

Tegelijkertijd betekende herinvoering van de basisbeurs ook de herinvoering van de huiscontroles voor studenten met een zogeheten uitwonendenbeurs. De vaag is immers, is de uitwonende student, die meer basisbeurs ontvangt dan de thuiswonende student, ook wel echt uitwonend? Het was/is aan DUO om daar toezicht op te houden door middel van huisbezoeken. Er werd ingezet op 4.000 huisbezoeken per jaar.

³⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-24.html>

³⁶ De term is ook gebruikt bij de Parlementaire Ondervraging Kinderopvangtoeslag en wordt als volgt omschreven: “heb je wel eens (toepassing van) wetgeving meegemaakt waar je pijn van in je buik kreeg vanwege de mogelijke hardvochtige effecten voor burgers? Of ben je bekend met klachten van burgers over de uitvoering van regelgeving waar geen ruimte wordt gezien om hardvochtige effecten voor de burger te voorkomen en waar je een slecht gevoel aan overhield?” <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-95.pdf>

³⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1a6feaa9f5f8d5550ae4269e67df25bba6aeb5be/pdf>

³⁸ <https://advalvas.vu.nl/student-maatschappij/studiefinanciering-op-verschillende-punten-hardvochtig/>

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/22/brief-tk-hardvochtigheden>

⁴⁰ <https://www.werkaanuitvoering.nl/inspiratie/interviews/roos-ubbink-en-nico-bloem>

⁴¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D43544&did=2022D43544>

Om dat efficiënt te kunnen doen, werden er selectiecriteria ingevoerd die kortweg tot gevolg hadden dat studenten met een migratieachtergrond, studenten van het MBO en studenten die ‘dichtbij het ouderlijk huis’ woonden, weliswaar ‘onbedoeld’, extra kans maakten op een huisbezoek. Dit kwam in de loop van 2023 aan het licht en leidde uiteindelijk tot een excuusbrief van de minister aan de Tweede Kamer op 1 maart 2024.⁴²

De minister schrijft in de Kamerbrief dat bij “ruwweg een derde” van de huisbezoeken sprake was van “misbruik” (p. 3). In die periode leidde de ontdekking van fraude tot terugvordering en een bestuurlijke boete van 50% van het ten onrechte verkregen bedrag. Tegelijkertijd is de ene vorm van fraude de andere niet, bijvoorbeeld als er toch vergissingen zijn gemaakt bij het melden van uit- of thuiswonend zijn. Dat is ook de reden waarom de wet ook stelt dat de bestuurlijke boete van 50% *een maximum* is. En juist dit punt raakt aan een van de zeven ‘hardvochtigheden’ die het ministerie van OCW eerder had vastgesteld.

Gevolgen voor en reactie van OCW en DUO

De schok die de controles uitwonendenbeurs veroorzaakte, raakte dus zowel OCW als DUO. Enerzijds vanwege de (weliswaar onbedoeld) discriminatoire effecten, anderzijds vanwege het feit dat studenten financieel in de knel konden komen doordat *zonder meer* de maximale bestuurlijke boete van 50% werd opgelegd bij geconstateerd ‘misbruik’.

OCW reageerde geheel in lijn met het programma ‘OCW open’ door transparantie te bieden over de gevolgde routes waarbij de minister zijn excuses maakte. Het ministerie maakte daarmee duidelijk van de kwestie te willen leren. Opmerkelijk is dat de kwestie uit- of thuiswonend niet voorkomt in de uitgebreide ‘doenvermogen-paragraaf’ uit de memorie van toelichting bij de herinvoering van de basisbeurs. Het enige wat erover gezegd wordt is dat de situatie na herinvoering dezelfde zal zijn als voorheen: “Wel zullen studenten aan moeten geven of ze een uitwonenden- of thuiswonendenbeurs willen ontvangen. Dit was ook het geval bij het aanvraagstelsel van vóór de invoering van het leenstelsel en dit is nog steeds de situatie voor studenten in het mbo. Daarom wordt deze [mentale] belasting proportioneel geacht.” (p. 30) En toch ging het mis. Niet alleen vanwege de ‘onbedoeld’ discriminatoire effecten, maar ook doordat standaard de maximum boete werd opgelegd.

DUO veranderde de naam van de regeling, van MUB (‘Misbruik Uitwonendenbeurs’) in CUB (‘Controle Uitwonendenbeurs’), en zette in op het leveren van meer maatwerk. De hoofd directeur DUO startte daartoe begin 2024 een onderzoek met als doel “inzicht [te] geven in hoeverre voorwaarden aanwezig zijn bij OVG [de directie Onderwijsvolgers] waarvan wordt verondersteld dat deze positief bijdragen aan het doenvermogen van medewerkers voor het leveren van maatwerkdienstverlening.”⁴³ Verderop lezen we: “Het doel voor 2025 is dat DUO klanten helpt door rekening te houden met hun persoonlijke situatie en daarbij te voorkomen dat de klant in de problemen komt, wat soms om maatwerk vraagt.” De term ‘doenvermogen’ wordt hier dus op twee manieren gemunt, enerzijds met betrekking tot de eigen medewerkers en anderzijds de doelgroep.

Begin 2021 was al besloten om de koers van DUO te ‘herijken’, om ‘problemen bij de particuliere klanten van DUO te voorkomen’. De directie Onderwijsvolgers (OVG) stelde zich daarbij als doel: “zorgen dat klanten bij het afnemen/terugbetalen van een dienst niet (verder) in de problemen raken wanneer de letter van de wet in hun situatie niet strookt met de geest ervan.” (ibid.)

Door af te stappen van de ‘standaard boete’ van 50% erkent het ministerie dat niet elke fraude op dit punt dezelfde is (terecht uitwonend, of niet), en dat eventuele malversaties gradaties kennen die kunnen samenhangen met een beperkt doenvermogen van de doelgroep. Door

⁴² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/01/kabinet-maakt-excuses-voor-indirecte-discriminatie-bij-controles-op-de-uitwonendenbeurs>

⁴³ <https://open.overheid.nl/documenten/680a52b7-695b-47ce-a202-10028481edf2/file>, p.5

maatwerk te willen gaan leveren, wil DUO laten zien dat het dienaangaande nog wel eens ontbreekt aan doenvermogen *bij haar medewerkers*.

Conclusie

We zien dat OCW en DUO een vermeend (en niet vooraf vastgesteld) gebrek aan doenvermogen bij de doelgroep, resulterend in het mogelijk in de knel komen van die doelgroep (is het moreel door het gevoel van gediscrimineerd te zijn, is het financieel door de ‘standaard boete’ van 50%), interpreteren als een gebrek aan doenvermogen bij de eigen medewerkers. Enerzijds door extra in te zetten op de koers van OCW open en excuses aan te bieden (OCW), anderzijds door de medewerkers (meer) maatwerk te gaan laten leveren (DUO).

Het illustreert hoezeer doenvermogen geassocieerd is geraakt met misstanden, met herstel van vertrouwen en met verbeterde dienstverlening. En ook hoe maatwerk als een oplossing wordt gezien voor onvoldoende doenvermogen bij de doelgroep. Tot slot wordt niet alleen het doenvermogen van de doelgroep, maar ook dat van de professional aan de orde gesteld.

Casus Dossier Doenvermogen in het Belastingplan. Ministerie van Financiën en de Belastingdienst

Het is 11 december 2018 als de Tweede Kamer door middel van de motie Sent de regering verzoekt om een doenvermogenstoets in het Belastingplan op te nemen.⁴⁴ De motie volgt op en verwijst naar de Kabinetsreactie op het WRR-rapport “*Weten is nog geen doen*” van 22 januari 2018.⁴⁵ De vijf ondertekenaars constateren “dat de regering in haar brief van 29 juni jl. in reactie op dit WRR-rapport schrijft dat de overheid op termijn wil toewerken naar een integrale implementatie van de toetsing op doenlijkheid” en ‘overwegen’ “dat de «doenvermogenstoets» juist voor het pakket Belastingplan uiterst relevant is”.

Er gaan twee jaar voorbij zonder dat gehoor wordt gegeven aan deze motie. Wel geeft het Kabinet in september 2018 opdracht om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar het toeslagenstelsel te starten.⁴⁶ Het resultaat zal verschijnen in twee delen. Het eerste deel verschijnt op 28 oktober 2019 onder de titel *Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Deel 2 onderzoekt de alternatieven voor het toeslagenstelsel en zal in januari 2020 verschijnen.⁴⁷ “Aanleiding hiervoor was het toegenomen politieke en maatschappelijke bewustzijn voor het doenvermogen van burgers, de effecten hiervan (het aanhoudende hoge aantal terugvorderingen en het niet-gebruik) en het groeiende aantal huishoudens met problematische schulden.” (p.9)

Het IBO analyseert het toeslagenstelsel “vanuit meerdere perspectieven, waarvan de blik vanuit de gedragsinzichten het meest vernieuwend is.” (p. 10). Het leidt tot de conclusie dat begrijpelijkheid en zekerheid van het toeslagenstelsel belangrijkere waarden voor burgers zijn dan gerichtheid (het rekening houden met veel verschillende omstandigheden) en tijdigheid (vooraf uitkeren van de tegemoetkoming in plaats van achteraf). Het leidt eveneens tot het inzicht, kort verwoord in de titel van paragraaf 3.1.4. op pagina 34: “Mens handelt niet altijd rationeel”.

Intussen verzoekt de Eerste Kamer op 16 januari 2020 om de motie Sent uit te voeren bij het Belastingplan 2021.⁴⁸ De toenmalige staatssecretarissen van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en Toeslagen en Douane reageren in een brief aan de Eerste Kamer op 9 juli 2020. Ze schrijven dat doenvermogen ‘niet onderbelicht’ mag blijven en wijzen opnieuw op het

⁴⁴ <https://archief.rijksbegroting.nl/2019/kamerstukken,2018/12/14/kst255598.html>

⁴⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VI-88.html>

⁴⁶ <https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/12/eindrapport-toeslagen-deel-1.pdf>

⁴⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-eb6b1afc-f463-4dc0-8ac1-45e316877063/pdf> Het document komt niet concrete aanbevelingen, maar belicht hoofdzakelijk opnieuw de bestaande moeilijkheden van het toeslagenstelsel.

⁴⁸ Kamerstukken I, 2018/19, 35026, I.

gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten in wet- en regelgeving en de uitvoering. De brief stelt dat in het Belastingplan 2021 ‘een eerste start’ is gemaakt met “wetten en regels maken die niet alleen voor de eigen organisaties uitvoerbaar zijn, maar ook doenbaar zijn voor burgers en bedrijven.” (p. 3)

De term ‘doenvermogen’ zal voor het eerst echter pas in 2022 in de Memorie van Toelichting van het Belastingplan opduiken.⁴⁹ Er wordt één pagina aan gewijd, waarop summier wordt ingegaan op effecten voor het doenvermogen van burgers van een aantal belastingmaatregelen. Toeslageregelingen zitten daar niet bij, terwijl er wel maatregelen worden genomen die de huurtoeslag bij huurgrensoverschrijding eenvoudiger zouden moeten maken. De brief van de staatssecretarissen uit juli 2020 valt samen met de instelling van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Deze commissie publiceert haar rapport *Ongekend onrecht* op 17 december 2020.

Is het toeval of niet, het lijkt er toch sterk op dat de toeslagenaffaire de directe aanleiding is geweest om, ondanks eerdere toezeggingen, eerst nu daadwerkelijk uitvoering te gaan geven aan de motie Sent. In 2021, waarin het Belastingplan 2022 wordt voorbereid, maar waarin er ook sprake is van een demissionair kabinet, gebeurt dit nog mondjesmaat. In 2022 wordt het met het nieuwe kabinet voortvarend opgepakt, resulterend in een uitgebreide doenvermogen-paragraaf in de Memorie van Toelichting van het Belastingplan 2023 van zeven pagina’s.⁵⁰

Nieuw is dat *per maatregel* een inschatting wordt gemaakt van de doenlijkheid ervan. “Het gaat er dan om in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers en/of ondernemers.” (p. 86) Elke maatregel krijgt een ‘oordeel’ toegekend, variërend van 1 tot en met 4. Bij ‘oordeel 1’ wordt doenlijkheid als ‘niet relevant of onveranderd’ gezien. Bij ‘oordeel 4’ is doenvermogen een ‘aandachtspunt’. Er wordt dan ‘een uitgebreidere doenvermogenscan’ doorlopen, waarbij vooral de vraag wordt gesteld of de maatregel ‘extra handelingen’ van de burger vraagt of niet. Drie van de 29 op deze manier onderzochte belastingmaatregelen scoren een ‘oordeel 3’ en één een ‘oordeel 4’. Deze ‘oordeel 4’-maatregel heeft betrekking op toeslagen, namelijk het verkrijgen daarvan door mensen die in tijdelijke opvang verblijven.

In de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2024 is de doenvermogen-paragraaf intussen uitgegroeid tot tien pagina’s.⁵¹ Er worden op dezelfde manier als in het jaar daarvoor 28 maatregelen tegen het licht gehouden. Geen van de maatregelen leidt tot een ‘oordeel 4’, maar elke maatregel krijgt een toelichting op hoe dat precies in elkaar steekt.

In het ambtelijk rapport “Aanpak fiscale regelingen: Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel” van juni 2023⁵² worden op een vergelijkbare manier 116 fiscale regelingen tegen het licht gehouden, onder meer op doenlijkheid. Het criterium daarbij is dat de regeling ‘soms’ of ‘geregeld’ een ‘significant beroep op het doenvermogen van (sommige) burgers’ doet. Interessant is dat niet simpelweg wordt geprobeerd beleid ‘zo doenlijk mogelijk’ te laten zijn, maar dat geprobeerd wordt een criterium ten grondslag te leggen aan wat ‘voldoende doenlijk’ zou mogen heten. Bij ongeveer driekwart van de onderzochte regelingen zou ‘doenlijkheid’ overigens ‘geen aandachtspunt’ zijn.

⁴⁹ <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/belastingplan-2022/Belastingplan-Memorie-van-Toelichting.pdf>

⁵⁰ <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/belastingplan-2023/02-Wetsvoorstel-Belastingplan-2023-MvT.pdf>

⁵¹ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230919/memorie_van_toelichting_31/document3/f=/vm6mqttuptzf.pdf

⁵² <https://open.overheid.nl/documenten/3da70b0e-9ec0-4619-a4eb-d01bc0198a05/file>

Conclusie

Wat het voorbeeld laat zien is dat de introductie van de term ‘doenvermogen’ op twee heel verschillende manieren binnen één ministerie leidt tot het op een andere manier kijken naar het beleid, in dit geval de belastingen en de toeslagen. We zien dat gedragswetenschappelijke inzichten hun intrede doen bij het doorlichten van het Toeslagenstelsel en we zien dat individuele belastingmaatregelen worden getoetst op ‘doenlijkheid’. De doorlichting van het Toeslagenstelsel begon al ruim voor de toeslagenaffaire, de ‘doenvermogenscan’ van individuele belastingmaatregelen (ruim) daarna. Duidelijk is dat er een perspectiefwisseling bij het ministerie van Financiën en de Belastingdienst is opgetreden van het beeld van een rationele, calculerende en tot actie bereide burger naar dat van een (ook) mogelijk kwetsbare burger voor wie regelingen niet alleen doelmatig en doeltreffend moeten zijn, maar ook goed uitvoerbaar moeten zijn. Dat daar een criterium aan verbonden wordt, is een bijzonderheid, al wordt de kwalificatie ‘significant beroep op doenvermogen’ niet verder gespecificeerd.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen onderdeel doelbereikingevaluatie

17. *In hoeverre zijn de doelen onderliggend aan de kwaliteitseis doenvermogen dichterbij gekomen?*

Het is moeilijk om te bepalen of de doelen onderliggend aan de kwaliteitseis doenvermogen dichterbij zijn gekomen, doordat er gaandeweg andere dan het oorspronkelijke doel (doenlijk beleid) aan doenvermogen verbonden zijn geraakt en daarmee ook aan de kwaliteitseis. Er zijn gevallen waarbij beleid dankzij de kwaliteitseis doenlijker is geworden (zie de casussen), maar *in hoeverre* dat het geval is, en of dat voldoende te noemen is, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.

18. *Wat is de rol van de invoering van de kwaliteitseis doenvermogen daarbij geweest?*

Het is niet te zeggen wat precies de rol van de kwaliteitseis doenvermogen daarbij is geweest. Daarvoor zijn de acties die op basis van een doenvermogenstoets kunnen worden ondernomen te veelvormig en onvoldoende kwantificeerbaar. De verbeterde dienstverlening en het maatwerk, die (kunnen) worden ingezet als beleid onvoldoende doenlijk blijkt, kunnen het oorspronkelijke doel van de kwaliteitseis doenvermogen, namelijk doenlijk beleid maken, ondermijnen.

19. *In hoeverre lijkt de invoering van de kwaliteitseis doenvermogen neveneffecten te hebben gehad?*

Sommige beleidsambtenaren beschouwen de kwaliteitseis doenvermogen als een exercitie die laat in het beleidsproces (achteraf) kan of moet worden uitgevoerd. De term ‘doenvermogenstoets’ is in dat opzicht misleidend te noemen, doordat de term ‘toets’ duidt op een ‘check’ die achteraf wordt gedaan. De instructietekst van het beleidskompas laat op dat punt veel ruimte om er als ambtenaar zelf invulling aan te geven. Het doen van een doenvermogenstoets als sluitstuk kan het doen *lijken* of er daarmee in voldoende mate rekening is gehouden met de doenlijkheid van beleid. Daarmee kan de kwaliteitseis een averechts effect hebben op de kwaliteit van beleid.

20. *Op welke wijze zouden beleid en proces moeten worden aangepast om de beoogde doelen van de kwaliteitseis doenvermogen te kunnen behalen?*

Het oorspronkelijke doel van de kwaliteitseis doenvermogen is beleid doenlijker maken. We hebben vastgesteld dat dat in sommige gevallen is gebeurd. Daarnaast zijn er veel andere doelen aan rekening houden met het doenvermogen van burgers verbonden geraakt. Daaruit zou je kunnen concluderen dat de doelen van de kwaliteitseis dus weer zouden moeten worden teruggebracht naar het oorspronkelijke doel. De vraag is wel in hoeverre dat haalbaar is. Doenlijk beleid maken is onderdeel geworden van 'rekening houden met doenvermogen', dat weer onderdeel is geworden van een mentaliteitsverandering bij de overheid die een realistisch mensbeeld van de burger vooropstelt. Toch zou het voor de effectiviteit van de kwaliteitseis goed zijn als er een maatstaf zou kunnen komen om de doenlijkheid van beleid aan af te meten en daarvoor ook verantwoording af te leggen. (Zie ook de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.)

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De term ‘doenvermogen’, zoals de WRR die in 2017 introduceerde, kwam als geroepen. Eindelijk werd benoemd waar het in ambtelijk en politiek Den Haag meer en meer aan was gaan ontbreken, namelijk een meer realistische kijk op de uitwerking van overheidsbeleid op de burger.

Doenvermogen werd een ‘kapstok’ waaraan tal van verbetertrajecten konden worden opgehangen. Denk aan meer menselijke maat, meer maatwerk, minder ‘hardvochtigheden’, betere dienstverlening, meer vertrouwen in de overheid.

Daarmee zijn er twee definities van doenvermogen ontstaan. Een smalle definitie, waarbij het gaat om zo doenlijk mogelijk beleid. En een brede definitie, waarbij het ‘rekening houden met doenvermogen’ op allerlei manieren kan worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld dus door het leveren van meer maatwerk en een verbeterde dienstverlening van de overheid. Het kan daarbij gaan om het doenvermogen van burgers, maar ook om dat van ambtenaren zelf. De vraag die wordt gesteld is dan of ambtenaren wel over voldoende doenvermogen beschikken om rekening te houden met het doenvermogen van burgers.

Bij doenvermogen volgens de smalle definitie – de definitie die als het oorspronkelijke doel van de kwaliteitseis doenvermogen kan worden gezien – gaat het primair om doenlijk beleid. Maar een prangende vraag die niet beantwoord kan worden, is: wat is voldoende doenlijk? Hoeveel procent van de burgers mag ‘door het ijs’ gaan als gevolg van bepaald beleid? En is daar dan een maatwerkoplossing voor beschikbaar?

De vraag hoe doenlijk goed beleid zou moeten zijn, is onderdeel van grotere doelen, namelijk de kwaliteit van beleid, die op zijn beurt weer samenhangt met de effectiviteit en de (morele) legitimiteit ervan.

Aandacht voor doenvermogen kan bij de kleinere beleidstrajecten, waar nogal eens politieke druk op staat om zaken snel te regelen, gemakkelijk in het gedrang komen. Het risico bestaat daardoor dat het doen van een doenvermogenstoets een ‘afvinkexercitie’ wordt in die zin dat het langslopen van de kwaliteitseis doenvermogen niet meer leidt tot verbeteringen aan de doenlijkheid van het beleid.

Bij de grotere beleidstrajecten (denk aan stelselherzieningen, beleidsverkenningen, zwaarwegende dossiers), zo blijkt uit dit onderzoek, zijn die tijd en middelen er vaak wel en wordt er zorgvuldig vooronderzoek gedaan en wordt de doelgroep tijdig betrokken bij het uitwerken van beleidsopties. Daarnaast is er vaak de mogelijkheid om tussentijdse bevindingen te gebruiken bij het doorlopen van de beleidscyclus.

Dat geeft aan de grotere beleidstrajecten een andere betekenis dan aan de kleinere, ook in relatie tot de kwaliteitseis doenvermogen. Want als er in het voortraject en tijdens de beleidsontwikkeling ruim aandacht is gegeven aan vooronderzoek, betrekken van de doelgroep,

uitwerken van beleidsopties, et cetera, dan zal een doenvermogenstoets als onderdeel van de uitvoeringstoets over het algemeen nog maar weinig toegevoegde waarde hebben.

De kwantitatieve inventarisatie van de Erasmus Research & Business Support (Koppenjan c.s., 2024) maakt duidelijk dat het gebruik van de doenvermogenstoets in voor internetconsultatie aangeboden dossiers⁵³ zeer ongelijk verdeeld is tussen de departementen. Voor een belangrijk deel is dat gemakkelijk te verklaren. Sommige departementen maken nauwelijks of geen beleid dat van burgers of kleine ondernemers vraagt om bepaalde actie ondernemen. Denk aan AZ, LVVN, BZ, Defensie. Andere departementen en hun uitvoeringsorganisaties hebben juist veel en in directe zin met burgers te maken. Denk aan SZW, OCW, JenV, Financiën.

Een en ander resulteert in drie vormen van ‘rekening houden met doenvermogen’ die relevant zijn.

1. Er is rekening houden met doenvermogen in brede zin. Daarbij geldt doenvermogen als het *pars pro toto* voor het realistisch mensbeeld, voor het (weer) centraal stellen van de burger, voor een betrouwbare en behoorlijke overheid.
2. Er is rekening houden met doenvermogen in smalle zin, bij grote en meer ingrijpende beleidstrajecten. Daarbij staat aandacht voor doenvermogen gelijk aan doenlijk beleid en daarmee aan kwalitatief goed beleid, en daarmee aan legitiem en effectief beleid.
3. En er is rekening houden met doenvermogen in smalle zin, bij kleine en minder ingrijpende beleidstrajecten. Daarbij staat rekening houden met doenvermogen vooral in het teken van de doenvermogenstoets. Vaak laat in het beleidstraject uitgevoerd, en soms als ‘moetje’, als *reminder* voor het feit dat beleid er ook is voor burgers.

Bij de eerste vorm – doenvermogen in brede zin – zijn geen pasklare aanwijzingen te geven over hoe de term doenvermogen het beste zou kunnen worden aangewend. Alles is goed, de term is goed, de doelen waarvoor het wordt ingezet zijn goed, als het helpt om stroperige processen vlot te trekken, ogen te openen, een vlag te planten, dingen anders en beter te gaan doen, dan lijkt er weinig op tegen om dat te koppelen aan doenvermogen.

Bij de tweede vorm – doenvermogen in smalle zin, bij grotere beleidstrajecten – draait het primair om kwalitatief goed beleid, waar rekening houden met doenvermogen een onderdeel van behoort te zijn. Als er voldoende tijd en middelen zijn om beleid goed voor te bereiden en daarbij tijdig, adequaat en expliciet aandacht te hebben voor doenvermogen, zal als het goed is blijken dat een doenvermogenstoets als onderdeel van de uitvoeringstoets niet meer nodig is, althans geen toegevoegde waarde meer zal hebben.

Bij de derde vorm – doenvermogen in smalle zin, bij kleinere beleidstrajecten – ontbreekt het nogal eens aan voldoende tijd en middelen om tijdig, adequaat en expliciet aandacht te besteden aan het doenvermogen van de burger. Zeker als er politieke druk op staat. In die gevallen is het zaak ervoor te waken de doenvermogenstoets niet als ‘afvinkexercitie’ af te doen en daarmee te suggereren dat er rekening is gehouden met het doenvermogen van de burger. In deze gevallen lijkt een belangrijke rol voor de uitvoeringsorganisatie weggelegd. Doenlijk beleid en goed uitvoerbaar beleid kunnen op gespannen voet staan met elkaar. De doenlijkheid van het beleid moet niet op het bord van de uitvoeringsorganisatie komen te liggen. Daarin moet dus in goede samenwerking tussen departement en uitvoeringsorganisatie een optimum worden gezocht. Niet zozeer de doenvermogenstoets, maar de gehele uitvoeringstoets én de invoeringstoets zijn daarvoor de aangewezen hulpmiddelen. Van belang is dan ook niet bij elk

⁵³ Ministeries voeren consultaties uit over concepten van wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Ook beleidsnotities kunnen via internetconsultatie aan burgers worden voorgelegd. De Tweede Kamer gebruikt het instrument soms ook voor de consultatie van initiatiefvoorstellen. Zie <https://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>

traject opnieuw ‘het wiel uit te vinden’, maar structureel te leren van elkaar wat goed, doenlijk en uitvoerbaar beleid is.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

De formulering van de kwaliteitseis doenvermogen zoals die op de website van het beleidskompas te vinden is kan eenduidiger. Het woord ‘doenvermogenstoets’ wekt verwarring, zo blijkt. Te meer daar de kwaliteitseis stelt dat “in elke fase van het beleidsproces aandacht [moet worden besteed] aan gedrag en doenvermogen van mensen, zeker ook in het begin.” Het verdient aanbeveling om onderscheid te maken tussen een doenvermogenanalyse, die kan samenvallen met de beleidsanalyse. Als die gedaan is, kan de doenvermogenstoets worden gedaan, die kan samenvallen met de uitvoeringstoets. Als dan blijkt dat het beleid toch nog onvoldoende doenlijk is, dan kan dit hele proces opnieuw gestart worden, in lijn met de beleidscyclus.

Aanbeveling 2

Om een doenvermogenstoets goed te kunnen doen, zou er een criterium of maatstaf moeten zijn om de doenlijkheid van beleid aan af te meten. Pas dan kan duidelijk worden wat ‘voldoende doenlijk’ is en kan worden afgestapt van het ongedefinieerde ‘zo doenlijk mogelijk’. Bij het ministerie van Financiën zijn daartoe eerste stappen gezet. De formulering die het ministerie hanteert is echter nog vrij algemeen. Onderzocht zou moeten worden hoe het criterium (of maatstaf) specifiek gemaakt zou kunnen worden.

Aanbeveling 3

Overwogen zou moeten worden om de doenlijkheid van beleid los te koppelen van de term doenvermogen, die te breed wordt aangewend en toegepast om specifiek te kunnen zijn. Als beleid voldoende doenlijk kan worden genoemd, is het helemaal niet meer nodig om dat nog te verbinden aan het doenvermogen van mensen.

Aanbeveling 4

Het verdient aanbeveling om meer sturing te geven op ‘rekening houden met voldoende doenlijkheid van beleid’. Die sturing kan impliciet en op de specifieke departementale cultuur gericht zijn om zo het moreel kompas van de betrokken ambtenaar te richten op een realistisch beeld van het gedrag van mensen. Maar het kan ook expliciet door leidinggevenden verantwoording te laten afleggen voor de kwaliteit van beleid.

Geraadpleegde literatuur

ABDTopconsult (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. “Ja mi(t)s...”. Den Haag: Algemene Bestuursdienst, Ministerie van BZK.

ABDTopconsult (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven*. “Ja mi(t)s...”. Den Haag: Algemene Bestuursdienst, Ministerie van BZK.

Boumans, V. & C. Sederel (2023). *Is het doenlijk?* Amsterdam: De Toezichtsfluisteraar.

Koppenjan, J.F.M., J. van Popering-Verkerk, J. van der Meer, C. Vroon, W. Spekkink & M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas. Eindrapportage*. Rotterdam/Den Haag: EUR/WODC

Tiemeijer, W. (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nationale Ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: NO.

Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: SCP

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen (2023). *Een doenlijker UWV. De inspanningen van UWV om de druk op doenvermogen van cliënten te verlagen*. UWV-Kennisverslag 2023-7. Amsterdam: UWV

Werk aan Uitvoering (2024). *Voortgangsrapportage 2023*. Werkaanuitvoering.nl

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Grip: het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: WRR.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voor onderhavig onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld. De commissie, bestaande uit vijf personen, is gedurende de onderzoeksperiode en totstandkoming van het rapport vijf keer samengekomen.

Dhr. prof. dr. S.J.H.M. van den Putte (voorzitter)
Universiteit van Amsterdam - Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschap

Dhr. dr. S.G. Grimmelikhuijsen
Universiteit Utrecht – Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Dhr. dr. M. Keesman
Ministerie van Justitie en Veiligheid – directie Wetgeving en Juridische Zaken

Dhr. dr. P.J. Zwaan
Radboud Universiteit – Faculteit der Managementwetenschappen

Dhr. dr. S. Zebregs (projectbegeleider/opdrachtgever)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

EMMA – Experts in Media en Maatschappij voerde het onderzoek uit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de periode december 2023 ~ juni 2025.

Planevaluatie

Het onderzoek startte met de planevaluatie. Zoveel mogelijk Kamerstukken en rapporten zijn bestudeerd om een beeld te kunnen vormen van de keur aan gedachten en veronderstellingen die aan doenvermogen in de periode 2017 / 2024 werden verbonden. Ook is er een oriënterend gesprek gevoerd met een medewerker van de WRR.

Proces- en doelbereikingsevaluatie

Ten behoeve van de procesevaluatie zijn interviewgesprekken gehouden met ambtenaren van diverse departementen en uitvoeringsorganisaties. Bij alle departementen zijn gedragsdeskundigen aangesteld die zich exclusief richten op het rekening houden met menselijk gedrag in beleid. Daarbij gaat het vaak over de doenlijkheid van beleid voor burgers, maar ook over de doenlijkheid van het uitvoeren en handhaven van beleid voor betrokken ambtenaren. Zeker als het beleid dat op bepaalde departementen wordt ontwikkeld niet (primair) gericht is op burgers, maar op grote ondernemingen, bijvoorbeeld.

Om een zo objectief mogelijke, gelijkaardige binnenkomst te kunnen hebben, hebben we via deze, vaak recent aangestelde gedragsdeskundigen geprobeerd contacten te leggen binnen de departementen met mensen die zich – op verschillende niveaus – met de kwaliteitseis doenvermogen bezighouden. Een aantal departementen viel daarbij op voorhand af, doordat zij zich niet primair richten op, of te maken zouden kunnen krijgen met burgers die, in termen van de WRR, kwetsbaar zijn om ten prooi te vallen aan een stapeling van stressfactoren. Het gaat om Algemene Zaken, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Defensie en Economische Zaken en Klimaat.

In de meeste gevallen konden we op deze manier mensen te spreken krijgen met over het algemeen goede kennis van zaken en in elk geval een bepaalde betrokkenheid bij het onderwerp. De gesprekken zijn gevoerd in de periode april tot en met december 2024. Dat is een lange periode, wat te maken had met moeilijkheden bij het vinden van geschikte respondenten. Soms werd medewerking openlijk geweigerd of kwam er in het geheel geen reactie op onze oproepen. Nogal wat per e-mail aangeschreven ambtenaren reageerden afwachtend. Na een reminder kwam er meestal wel reactie, maar kon het gemakkelijk weken duren voordat er een afspraak kon worden gemaakt voor een (meestal online) interview.

In de interviews werd gevraagd naar hoe men de kwaliteitseis doenvermogen interpreteerde en hoe er werd aangekeken tegen ‘doenvermogen’ als fenomeen. Er werd gevraagd welk belang men eraan hechtte en of en hoe de kwaliteitseis doenvermogen in de praktijk werd uitgevoerd en toegepast. Vragen die daarbij centraal staan, zijn:

- Hoe wordt (de kwaliteitseis) doenvermogen gedefinieerd?
- Welke factoren spelen bij die definiëring mee?
- Hoe belangrijk vindt men de kwaliteitseis doenvermogen in die definiëring?
- Welke praktische gevolgen heeft dat?

Onderstaande tabellen geven een overzicht met hoeveel personen van een bepaald functietype en van welke organisatie is gesproken.

Aantal gesprekspartners per functietype

Beleidsadviseur	3
Beleidsmedewerker	1
Clusterhoofd	1
Coördinator implementatie beleidskompas	1
Coördinerend adviseur	1
Directeur	2
Gedragdeskundige	9
MT-lid	2
Projectleider	1
Projectmanager	1
Programmaleider	1
Senior adviseur	4
Senior beleidsmedewerker	2
Strategisch adviseur	3
Strategisch onderzoekscoördinator	1
Totaal	33

Aantal gesprekspartners per departement

Buitenlandse Zaken	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1
Infrastructuur en waterstaat	4
Justitie en Veiligheid	5
CJIB	1
Financiën	3
Belastingdienst	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	4
DUO	1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4
SVB	2
UWV	1
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2
CAK	1
Totaal	33

Hieronder is de gespreksleidraad te zien die we bij de interviews hebben gebruikt.

Ingewikkeld bij de verslaglegging in onderhavig rapport is de veelvormigheid van de benaderde departementen en uitvoeringsorganisaties. Niet alleen hebben de departementen over het algemeen heel verschillende doelgroepen, ook werken ze verschillend, zijn ze verschillend georganiseerd en stellen ze verschillende prioriteiten. Dit vereist zorgvuldigheid bij het vinden van het juiste niveau van abstractie. Het mag niet te abstract, want dat levert te algemene en daarmee geen bruikbare kennis op. Maar het mag ook niet te gespecificeerd, want dan wordt het onoverzichtelijk. Bovendien hebben we ervoor gekozen te zorgen voor zo min mogelijk herkenning. Dit om de privacy van de geïnterviewden te waarborgen. De resultaten zijn uit de aard der zaak onvolledig: er zal altijd een aanvulling, een nuancering mogelijk zijn. Wat in dit rapport staat opgeschreven is de getrouwe weergave van de informatie die uit de interviews naar voren is gekomen, en komt volledig voor rekening van de auteurs.

Aan de respondenten is anonimiteit beloofd. Daarnaast kregen zij de gelegenheid, indien gewenst, om het interviewverslag na te kijken op feitelijke onjuistheden.

Interviewleidraad

Introductievragen

Vertel wat over uw eigen achtergrond en functie binnen uw departement.

Hoe met kwaliteitseis doenvermogen in aanraking gekomen? Hoe lang nu al mee bezig en hoe?

Kernvragen

Welke instrumenten en werkprocessen (hieronder kunnen ook monitors worden verstaan) zijn geïmplementeerd om invulling te geven aan de kwaliteitseis Doenvermogen?

Opties:

- Opnemen doenvermogenscan (of vergelijkbaar) bij beleidsontwerp
- Opnemen doenvermogenstoets in uitvoeringstoets
- Opnemen paragraaf 'doenvermogen' in de memorie van toelichting bij het beleidsvoornemen
- Gebruikmaken van gedragsexpertise en/of keuze-architectuur in de uitvoering
- Concrete werkafspraken met de uitvoeringsorganisaties, zo ja, welke afspraken met welke organisaties?
- Anders, nl.
- Als één van bovenstaande punten geldt, dan: Wat zijn goede voorbeelden van beleid en/of wet- en/of regelgeving waarbij dat gebeurd is?

Als er wel gebruik wordt gemaakt van de doenvermogenscan en/of -toets (bij beleidsontwikkeling en/of als onderdeel van de uitvoeringstoets), doorvragen hoe dan.

1. Zijn er pretesten onder burgers uitgevoerd bijvoorbeeld via testpanels, simulaties of experimenten? Zo ja, hoe vaak? Gebeurt het *standaard* bij nieuwe wet- en/of regelgeving?
2. Zijn daarbij alle relevante doelgroepen en burgerprofielen betrokken?
3. Zijn er andere bronnen geraadpleegd, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving, die inzicht geven in de doenlijkheid van de voorgestelde regelgeving?
4. Zijn er voorbeelden te noemen van gevallen waarbij geprobeerd is overmatige mentale belasting van burgers, cumulatie van lasten, negatieve gevolgen van inertie of fouten te voorkomen? Is er daarbij goede hulp & vroegsignalering?
5. Anders, nl.

Als er geen gebruik wordt gemaakt van de doenvermogenstoets zoals die bedoeld is, doorvragen of en hoe er dan wel met doenvermogen rekening wordt gehouden:

Hoe wordt er bij het ontwerpen van beleid, wet- of regelgeving rekening gehouden met doenvermogen en in welke vorm?

- Vroegtijdig? Eenmalig of voortdurend? Gebeurt het niet: waarom dan niet?
- Hoe wordt doenvermogen geïnterpreteerd?
- Zoals het in de kwaliteitseis staat omschreven: anticiperen op "het vermogen [van burgers] om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen"
- Als *goede dienstverlening* van de overheid: met maatwerk en de menselijke maat
- Als iets dat samen met denkvermogen onder één en dezelfde noemer staat
- Als 'kapstok' om gedragsexpertise en keuze-architectuur in het beleid of bij de uitvoering te brengen
- Anders, nl.

Als het wel gebeurt: hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?

Hoe wordt de doelgroep, op wie beleid, wet- of regelgeving betrekking heeft, actief betrokken bij ontwikkelingstrajecten? Wat is de rol van de betrokken uitvoeringsorganisaties daarbij? En hoe wordt dat gewaardeerd en ervaren?

Als er wel doenvermogenstoetsen in de uitvoeringstoetsen worden gedaan:

- Wat wordt er binnen het departement met de kennisopbrengsten van de uitvoeringstoetsen gedaan?
- Wat zijn in de praktijk succesfactoren en knelpunten gebleken bij het invulling geven aan de kwaliteitseis doenvermogen?
- Zijn er ongewenste (neven)effecten te benoemen van de introductie van de kwaliteitseis doenvermogen?
- Hoe gaat het verder met de kwaliteitseis doenvermogen binnen het departement/uitvoeringsorganisatie, hoe moet het verder, en wat helpt daarbij?

think. do. connect.

Wijnhaven 88
2511 GA Den Haag
070 - 87 00 460

info@emma.nl

www.emma.nl

Volg ons op [Facebook](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#)