

De burger moet de wet ook ‘kunnen’: een realistisch perspectief op wetgeving*

Mark Bovens & Anne-Greet Keizer

1 Een realistisch perspectief op wetgeving

De huidige Wet op de kinderopvang is een bron van stress voor werkende jonge ouders. Wie kinderen op de opvang heeft, heeft recht op een bijdrage van de overheid in de kosten. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van een reeks van grondslagen, zoals het aantal uren, de uurtarief, het aantal kinderen, het soort opvang, en het actuele gezinsinkomen. Elke wijziging in één van die grondslagen moet door de ouders zelf worden doorgegeven. Meer dan 70% van de ouders moet jaarlijks één of meer wijzigingen doorgeven, bijvoorbeeld omdat het gezinsinkomen verandert doordat een ouder wat meer uren is gaan werken of een loonsverhoging heeft gekregen. Verzuim kan grote gevolgen hebben. De kinderopvangtoeslag wordt namelijk als voorschot aan de ouders verstrekt. Mocht achteraf blijken dat het gezinsinkomen te hoog was, dan moeten ouders de voorschotten terugbetalen. Extra lastig daarbij is dat vaak pas een jaar later precies bekend is waar ze feitelijk recht op hebben. Niet minder dan 34% van de ouders had daardoor in 2013 te maken met terugvorderingen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016, p.31). Deze ingewikkelde constructie is een bron van schulden omdat het om grote bedragen gaat en de voorschotten een jaar later al lang zijn uitgegeven.

De Wet op de kinderopvang is ongetwijfeld met de beste bedoelingen ontworpen, maar hij is niet gebaseerd op een realistisch perspectief op de mentale belastbaarheid van veel jonge ouders. Gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat de mentale belastbaarheid terugloopt wanneer burgers al veel aan hun hoofd hebben, zoals jonge werkende ouders tijdens het spitsuur van hun leven. Juist op die momenten is niet iedereen in staat om adequaat overzicht houden over zijn persoonlijke situatie, wijzigingen in het actuele inkomen steeds alert door te geven en ook nog eens een buffer aan te houden, voor het geval voorschotten moeten worden terugbetaald. De WRR heeft daarom gepleit voor een meer realistisch perspectief op de burger bij het maken en beoordelen van wetgeving (WRR, 2017). In deze bijdrage laten we zien hoe zo’n realistisch perspectief op wetgeving eruit zou kunnen zien.

2 Gedragswetenschap en wetgeving

De afgelopen jaren is er in wetenschap en beleid al de nodige aandacht geweest voor de beperkingen van het menselijke denk- en oordeelsvermogen. Gedragswetenschappers als Tversky, Kahneman en Thaler hebben laten zien dat de meeste mensen niet altijd handelen zoals de rationele keuzetheorie veronderstelt.¹ Mensen hechten bijvoorbeeld meer waarde aan

* Deze bijdrage is gebaseerd op het WRR-rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2017).

¹ Zie o.a. Tversky en Kahneman (1981); Kahneman (2011); Thaler en Sunstein (2008). Kahneman en Thaler ontvingen beiden voor hun werk de Nobelprijs, Tversky overleed hiervoor te jong.

verlies dan aan winst, hebben moeite om ingewikkelde situaties te analyseren en onzekere toekomstige gevolgen op waarde te schatten. De WRR heeft daarom in het verleden al uitgebreid aandacht besteed aan het belang van de gedragswetenschap voor beleid en inmiddels zijn er op verschillende ministeries gedragswetenschappers werkzaam (Tiemeijer, Thomas & Prast, 2009; Tiemeijer, 2011; WRR, 2014).

In het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* zette de WRR een volgende stap in de toepassing van gedragswetenschappelijke kennis in beleid.² Tot nu toe richtte de aandacht zich vooral op de grenzen aan het menselijk denkvermogen – op beperkingen in cognitieve vermogens, zoals informatie verwerken en beoordelen. Dit rapport vraagt aandacht voor de grenzen aan het menselijk ‘doenvermogen’. Met dit neologisme doelen we op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Om redzaam te zijn als burger heb je beide soorten vermogens nodig. Je moet informatie en regelingen kunnen begrijpen, situaties kunnen beoordelen en verstandige keuzes kunnen maken. Maar informatieverwerking alleen is niet genoeg. Je moet ook in staat zijn om daar vervolgens naar te handelen.

Aan de basis van dit doenvermogen ligt een drietal persoonskenmerken: temperament, zelfcontrole en overtuiging. Mensen met een *approach* temperament zijn eerder geneigd om ‘stressoren’ onder ogen te zien en aan te pakken, terwijl mensen met een *avoidance* temperament eerder geneigd zijn ‘stressoren’ te ontkennen en te vermijden. De eerste groep scoort relatief hoog op levensuitkomsten en de omgang met problemen, de tweede groep relatief laag.

Ten tweede is er een verband met het vermogen tot zelfcontrole. Dit is het vermogen om dominante gedragsneigingen te veranderen of te onderdrukken en gedrag, gedachten en emoties te reguleren. In een samenleving waarin van mensen gevraagd wordt zich niet over te geven aan allerlei verleidingen, maar vooruit te denken en nu al maatregelen te nemen om mogelijke problemen later te voorkomen, is zelfcontrole een belangrijke vereiste voor redzaamheid.

Ten derde is er een verband met overtuigingen. Een optimist heeft vertrouwen en denkt dat het allemaal wel goed komt, een pessimist voelt zich machteloos en vervalt tot passiviteit. Zeker voor overtuiging geldt dat meer niet altijd beter is. Te veel optimisme kan ertoe leiden dat iemand zijn problemen niet onder ogen ziet en pas hulp zoekt of een klacht indient als de situatie is geëscaleerd.

Onderzoek laat zien dat deze persoonskenmerken samenhangen met doenvermogen en dat Nederlanders verschillen in de mate waarin ze hierover beschikken. Die verschillen hangen enigszins samen met opleidingsniveau, maar zeker niet volledig. Zestien procent van de lager

² Het rapport is te downloaden via www.wrr.nl.

opgeleiden scoort hoog op doenvermogen en heeft zijn leven goed op orde.³ Omgekeerd scoort bijna een kwart van de hoger opgeleiden laag. De verdeling volgt grosso modo een normaalverdeling. Sommigen scoren goed, anderen heel slecht, maar de meeste mensen scoren rond het gemiddelde. Daaruit volgt ook dat niet-cognitieve persoonskenmerken ten dele een kwestie van aanleg zijn, net als intelligentie.

Bovendien wordt het doenvermogen beïnvloed door levensomstandigheden. Gedragswetenschappelijke experimenten laten telkens weer zien dat zelfcontrole onder druk komt te staan door veeleisende cognitieve taken of door langdurige blootstelling aan verleidingen (zie bijvoorbeeld Schwabe & Wolf 2009 en 2011; Starcke & Brand 2012). Dat speelt in het bijzonder op momenten wanneer het leven tegenzit, zoals bij een echtscheiding, baanverlies, of bij het combineren van kinderen en carrières. Juist dan is het cruciaal dat iemand in actie komt, de juiste keuzes maakt en die weet vol te houden. Helaas zijn het nu net deze *life events* die gepaard gaan met stress.

Over de mogelijkheid om die onderliggende persoonskenmerken te trainen is nog niet veel bekend, maar het onderzoek dat er is, geeft nog geen aanleiding tot hooggespannen verwachtingen. Gunstiger zijn de perspectieven voor training van vaardigheden in specifieke domeinen, zoals financiële administratie of een gezonde leefstijl. Maar dit vraagt om duurzame interventies die zich niet alleen richten op het overbrengen van informatie maar ook op doenvermogen. Op dit moment is variatie in het doenvermogen, zowel tussen burgers onderling als op verschillende momenten in de levensloop, een realiteit waar de overheid rekening mee moet houden, ook bij het maken van wet- en regelgeving.

3 Twee benaderingen van wetgeving

Het klassieke beleidsperspectief van de overheid gaat uit van een burger bij wie de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden. Het is het rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel juridische en economische benaderingen van beleid. Daarnaast zetten wij een realistisch perspectief, dat een vertaling is van gedragswetenschappelijke inzichten. Dit gaat ervan uit dat mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. Weten leidt niet altijd tot doen.

³ In het najaar van 2015 heeft de WRR een survey afgenomen onder een representatieve steekproef van 1000 Nederlanders van 18 jaar en ouder. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van een bestaand meetinstrument, namelijk de 'Utrechtse Proactieve Coping Competentie'-schaal. Zie voor meer informatie WRR (2017).

<u>1: Rationalistisch perspectief</u> Assumpties over mentale vermogens: - iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid - uitzondering: kleine groep kwetsbaren - aandacht voor denkvermogen Assumpties over gedrag: - weten leidt tot doen - zelfcontrole is onbeperkt Inrichting beleid - meer keuze is altijd beter - sturen via informatie en financiële prikkels - burger moet de wet kennen Uitvoering beleid - afstandelijk, zakelijk - geen contact voorafgaand aan sancties - alleen hulp bij evidente overmacht	<u>2: Realistisch perspectief</u> Assumpties over mentale vermogens: - Normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep - staart van (zeer) kwetsbaren - ook aandacht voor doenvermogen Assumpties over gedrag: - weten is nog geen doen - zelfcontrole is begrensd Inrichting beleid - verleiding en stress verminderen - sturing via keuzearchitectuur - burger moet de wet ook 'kunnen' Uitvoering beleid - persoonlijk, proportioneel - wel contact voorafgaand aan sancties - meer differentiëren: niet willen/ niet kunnen
---	---

Figuur 1 Verschillende beleidsperspectieven

Beide perspectieven zijn schematisch weergegeven in figuur 1. De perspectieven zijn natuurlijk ideaaltypische constructies. Door ze tegenover elkaar te zetten wordt zichtbaar hoe andere assumpties over mentale vermogens van volwassen burgers kunnen doorwerken in beleid.

In het rationalistische perspectief wordt er impliciet van uitgegaan dat vrijwel alle burgers beschikken over voldoende mentale vermogens. Slechts een kleine groep van kwetsbare mensen, zoals minderbegaafden of laaggeletterden, vormen de uitzondering op de regel. Het realistische perspectief gaat er daarentegen van uit dat volwassen burgers variëren in de mate waarin zij beschikken over het denk- en doenvermogen dat vereist is voor redzaamheid. Er is niet slechts sprake van een kleine groep van kwetsbaren; de groep die met redzaamheidsproblemen te maken kan krijgen, is veel groter en diverser. Burgers zijn ook niet

constant in hun doenvermogen. In situaties van stress en mentale belasting kan dat vermogen sterk teruglopen.

De twee perspectieven gaan uit van verschillende assumpties over gedrag. In het eerste perspectief staan intelligentie, kennis en oordeelsvermogen centraal. De assumptie is dat weten leidt tot doen. Als mensen niet in actie komen of het niet volhouden, ligt dat aan een gebrek aan kennis of aan een rationele calculatie van opportuniteitskosten, dat wil zeggen dat andere acties aantrekkelijker en lonender zijn. In het tweede perspectief is er ook aandacht voor doenvermogen. Ook als mensen goed zijn geïnformeerd en hun belang hebben bepaald, kan er sprake zijn van uitstelgedrag, of van beperkte mentale energie, waardoor iemand niet in actie komt of de actie niet volhoudt. In dit perspectief wordt erkend dat mentale belasting en stress de kwaliteit van besluitvorming, het in actie komen en volhouden aantasten.

De verschillende assumpties werken door in de inrichting van beleid en wetgeving. In het rationalistische perspectief is de rol van de overheid tamelijk eenduidig. De overheid heeft twee belangrijke instrumenten om het gedrag van burgers te beïnvloeden: door informatie te geven en via financiële prikkels, zoals subsidies of boetes. Cruciaal voor het succes van wetgeving is dat de voorlichting op orde is en dat alle burgers in staat worden gesteld om de wet te kennen. Wie dan vervolgens niet wil horen, moet voelen en krijgt een boete of loopt een subsidie mis. In wetgeverstaal: sturen van gedrag gaat via de preek, of via een peen of de zweep. Alleen voor de mensen die buiten hun schuld in de problemen zijn gekomen, of voor zeer kwetsbare groepen moet de overheid speciale voorzieningen treffen.

In het realistische perspectief is er nog een derde beleidsinstrument: de keuzearchitectuur. Gedrag kan ook in de door het beleid gewenste richting worden gestuurd door de omgeving zo in te richten dat mensen als vanzelf in de gewenste richting worden geleid. Dat kan bijvoorbeeld door niet voortdurend een beroep te doen op hun zelfcontrole. Cruciaal voor het succes van wet- en regelgeving is dat de mentale belasting voor burgers zo laag mogelijk blijft, met name in situaties waarin zij al heel veel andere zaken aan hun hoofd hebben. De burger moet de wet ook 'kunnen'.

In dit perspectief houdt de overheid er dus rekening mee dat mensen soms over minder doenvermogen beschikken en dat hun zelfcontrole beperkt is. Een goed voorbeeld is de huidige pensioenwetgeving in ons land. Indien mensen zelf actief voor hun pensioen moeten zorgen, leidt dit vaak tot uitstel en afstel (Tiemeijer, Thomas & Prast, 2009). De kosten liggen in het heden en de baten in een zeer verre en onzekere toekomst. Bovendien is het veel 'gedoe'. Dat vraagt enorme zelfcontrole. De huidige pensioenwetgeving voorziet hierin. Als werknemer ben je automatisch lid van een bedrijfspensioenfonds. Daarvoor hoef je niet allerlei aanbiedingen van verzekeringsmaatschappijen te vergelijken, vervolgens een bewuste keuze te maken en telkens weer elke maand geld opzij te zetten. Dat regelt de werkgever. Wie niets doet, zit automatisch goed. Dat is een van de redenen waarom er in ons land zeer weinig armoede onder ouderen voorkomt.

Ook verschillen beide perspectieven bij de aanpak van de uitvoering van beleid. Vanuit het eerste perspectief zullen uitvoeringsinstanties relatief afstandelijk en zakelijk handelen. Er wordt immers van uitgegaan dat mensen op basis van informatie in staat zijn hun belang te bepalen en vervolgens daarnaar te handelen. Als mensen niet reageren op voorlichting en aanmaningen, is dit een bewuste keuze en zijn eventuele sancties dus gelegitimeerd. In het tweede perspectief zullen uitvoeringsinstanties meer aandacht besteden aan de verschillen in doenvermogen tussen burgers. Dat betekent zo nodig een actieve en meer persoonlijke benadering van potentiële risicogroepen, die breder zijn dan de bekende groep kwetsbaren. Verregaande sancties worden pas ingezet nadat is geverifieerd dat er inderdaad sprake is van intentioneel laakbaar gedrag. Bovendien moeten de sancties in verhouding zijn, en niet leiden tot het verder vergroten van de problemen. Een kleine fout moet ook slechts kleine gevolgen hebben.

4 Een doenvermogenstoets als onderdeel van wetgevingskwaliteitsbeleid

Wat zou zo'n realistisch perspectief betekenen voor de inrichting en toetsing van wetgeving? Het betekent in de eerste plaats dat bij het maken van wet- en regelgeving niet moet worden uitgegaan van het rationele-actor-model, maar van een meer realistisch beeld van de burger. Het betekent in de tweede plaats dat bij het maken van wet- en regelgeving de mentale lasten voor burgers zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Dat betekent dat de wetgever extra alert moet zijn op samenloop met andere regelgeving die veel van burgers vraagt, of met *life events* en andere levensomstandigheden die de mentale belastbaarheid van burgers kunnen verminderen. Om dit realistische perspectief beter te verankeren stelt de WRR voor om bij de voorbereiding en beoordeling van nieuwe wet- en regelgeving standaard ook een 'doenvermogenstoets' te doen. Daarbij wordt getoetst of de wet of regeling 'doenlijk' is voor burgers. De kernvraag is of de wetgeving uitgaat van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers en of er geen sprake is van onnodige mentale lasten. Zo'n doenvermogenstoets is niet hetzelfde als de huidige uitvoeringstoets. Die richt zich alleen op de vraag of wetgeving uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties en kijkt niet of de wet ook voor gewone burgers 'doenlijk' is.

Hoe zou je zo'n doenvermogenstoets kunnen inrichten? Wij onderscheiden procesvragen en inhoudelijke vragen. Om te beginnen zou je bij wetgeving die zich op burgers richt – voor wetgeving gericht op grote rechtspersonen ligt dat anders – mogen verwachten dat er bij de voorbereiding expliciet is onderzocht of de wet 'doenlijk' is voor de verschillende doelgroepen waar de wet zich op richt. Van de wetgever zou je mogen eisen dat hiervan uitgebreid verslag wordt gedaan in de memorie van toelichting, zodat de Raad van State en de Staten-Generaal zich hierover een oordeel kunnen vormen.

Er zijn tegenwoordig tal van instrumenten beschikbaar om op voorhand na te gaan of een product aansluit bij de leef- en denkwereld van de burger. Zo mag je van de wetgever verwachten dat, net als bij de introductie van nieuwe producten en diensten in het bedrijfsleven, nieuwe wetgeving eerst wordt uitgetest voor deze wordt ingevoerd. Zijn er pretesten onder burgers uitgevoerd, om te onderzoeken hoe de burger omgaat met de voorgestelde wet of regeling? Vergelijk het met een producent van telefoons die voor het

uitbrengen van een nieuw product gebruikmaakt van testpanels om te zien of de telefoon gebruiksvriendelijk is en aansluit op de wensen van de consument. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals testpanels, klantreizen of experimenten. Sommige uitvoeringsorganisaties werken al met klantreizen. Het UWV gebruikt ze om inzichtelijk te maken welke ‘reis’ de klant aflegt wanneer hij van de diensten van het UWV gebruikmaakt.⁴ Het UWV onderbouwt de klantreis met data en waar nodig kwalitatief klantonderzoek. Dat geeft inzicht in de ‘klantbeleving’, maar ook in de knelpunten en de verbetermogelijkheden. Zo is bijvoorbeeld in kaart gebracht welke route iemand die arbeidsongeschikt is, moet afleggen bij het aanvragen van een uitkering onder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen van dat traject: oriëntatie, aanvraag, beschikking. Het onderzoek bracht knelpunten in beeld, zoals problemen bij het vinden van de juiste informatie op de website, en onduidelijkheid over de procedure en de hoogte van de uitkering. Het UWV heeft vervolgens een gesprekswijzer ontwikkeld die op een toegankelijke manier antwoord geeft op de vragen als : ‘Wat gebeurt er na mijn WIA-aanvraag?’, en ‘Wat kan ik de komende tijd verwachten?’

Een tweede procesvraag is of in die pretesten alle relevante doelgroepen zijn betrokken. Burgers verschillen nu eenmaal in doenvermogen, en daar dient wet- en regelgeving rekening mee te houden. Zeker als de regelgeving zich richt op mensen die te maken hebben met ingrijpende levensgebeurtenissen, zoals een echtscheiding of verlies van een baan. Bij testen vooraf moet gecontroleerd worden of mensen in die omstandigheden de mentale belasting van de wet aankunnen.

De derde procesvraag richt zich op het gebruik van andere bronnen, zoals onderzoek of ervaringen met vergelijkbare regelgeving. Zijn er andere bronnen die aannemelijk maken dat de voorgenomen regelgeving doeltreffend is? Door al in dit stadium contact te leggen met uitvoeringsorganisaties kan de beleidsmaker bijvoorbeeld gebruikmaken van de ervaringen van professionals die meer inzicht hebben in wat mensen in deze situatie wel of niet kunnen en waar ze tegenaan lopen. Daarnaast draagt het Behavioural Insights Network Nederland (BIN-nl) sinds een aantal jaren bij aan het versterken van gedragswetenschappelijke kennis binnen ministeries.

Naast procesvragen zijn er ook een aantal inhoudelijke vragen die kunnen helpen bij het beoordelen van de kwaliteit van de voorgenomen wet- en regelgeving. We groeperen ze rond vier onderwerpen. Het eerste onderwerp is mentale belasting. Hoeveel mentale lasten brengt de wet of regeling met zich mee voor de burger? Het gaat om lasten als het moeten zoeken en verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden en bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten. Logische vervolgvraag is of die mentale lasten omlaag kunnen. Dat kan door de regeling minder complex te maken, maar ook door het voor burgers mogelijk te maken routines te ontwikkelen en niet voortdurend oplettendheid te vragen, bijvoorbeeld omdat onderdelen van een regeling regelmatig wijzigen

⁴ De auteurs bedanken Daniëlle Koning voor haar toelichting op de werkwijze van het UWV.

of omdat burgers zelf steeds wijzigingen moeten doorgeven, zoals bij de Wet op de kinderopvang. Of door te werken met standaardopties, zodat burgers minder vaak zelf in actie hoeven te komen.

Een tweede aandachtspunt vormt de cumulatie van lasten, het totaal aan keuzes, verleidingen en veronderstelde acties dat op mensen afkomt. De wetgever lijkt vaak geen rekening te houden met de optelsom van lasten voor burgers. Voor een deel is dat het gevolg van de wijze waarop het Nederlandse openbaar bestuur is georganiseerd. Beleidsdomeinen en departementen kennen een grote autonomie, wat kan leiden tot een gefragmenteerd beeld van de werkelijkheid. Elke beleidskoker ziet dat deel dat vanuit zijn opdracht bezien relevant is, en hanteert regels die binnen de grenzen van het beleidsdomein wellicht logisch en hanteerbaar zijn, maar die geen rekening houden met regels uit andere domeinen. Daarom is het belangrijk om ook de vraag te stellen hoe de regeling zich verhoudt tot aanpalende regelingen. Wat is de totale belasting voor de burgers die onder die regeling vallen? En wat zijn de levensomstandigheden van hen voor wie de regeling is bedoeld? Is het aannemelijk dat er sprake is van samenloop van de regeling met *life events* waarvan bekend is dat ze de mentale belastbaarheid van mensen negatief beïnvloeden?

Het derde onderwerp betreft fouten of gevolgen van inertie. Bij elke regeling zullen er altijd mensen zijn die toch niet direct in actie komen, de brief niet openmaken, of het formulier misschien wel invullen, maar niet opsturen. Wat zijn de consequenties van dergelijk menselijk gedrag? Leiden kleine fouten direct tot grote problemen, of zijn er mogelijkheden voor herstel? En hoeveel mentale belasting vraagt het van burgers om een fout te herstellen? De Franse president Macron heeft onlangs een wetsvoorstel ingediend om burgers een ‘droit à l’erreur’ toe te kennen (Le Figaro, 2017). Dat maakt het voor burgers mogelijk om kleine fouten te herstellen, zonder dat er direct een zware sanctie volgt.

Tot slot is het goed aandacht te besteden aan hulp en vroegsignalering. Voorziet de regeling in een toegankelijke frontoffice voor wie er zelf niet uitkomt? Is er nagedacht over vroegsignalering en een actieve benadering van probleemgevallen?

5 Het realistische perspectief is ‘doenlijk’ voor de wetgever

De doenvermogenstoets is bedoeld als een aanvulling op het bestaande afwegingskader. De uitwerking van de toets is gebaseerd op nieuwe inzichten uit de gedragswetenschappen, maar de toets is meer dan dat. Het centrale punt is de verankering van een burgerperspectief naast het bestaande uitvoeringsperspectief. De WRR sluit zich met dit pleidooi aan bij oproepen van de Nationale ombudsman. In zijn onderzoeken laat deze zien hoe burgers op verschillende domeinen van het leven kunnen vastlopen in de systemen van de overheid. Jacobs en Van Ommeren (2018) betogen dat de doenvermogenstoets kan worden beschouwd als een invulling van de nadruk op de bruikbaarheid van het recht voor de burger in het

programma ‘Bruikbare rechtsorde’, waarvoor Piet Hein Donner als minister van Justitie verantwoordelijk was.⁵

Vragen we niet te veel van de wetgever door zo’n extra toets in te voeren? Is dat realistische perspectief wel ‘doenlijk’? Het concept wetsvoorstel financieringsstelsel kinderopvang laat heel mooi zien dat dit wel degelijk kan en hoeveel verschil dit voor de burger kan maken. Het voorstel neemt de situatie van ouders met jonge kinderen als uitgangspunt. De memorie van toelichting stelt dat deze groep zich misschien wel in de drukste fase van het leven bevindt: ‘de combinatie van werk en zorg voor kleine kinderen is niet altijd even makkelijk’ (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016, p. 29). Het kabinet wil daarom de groep jonge werkende ouders tegemoetkomen en hun mentale lasten sterk terugbrengen. Dat doet het door de processen veel simpeler te maken en ouders zekerheid te bieden over de financiële consequenties van keuzes die ze maken. Want zoals het kabinet constateert, is naast geld juist ook tijd voor hen een schaars goed.

Het voorgestelde nieuwe stelsel kent twee grote veranderingen. Ten eerste zal de rijksoverheid de kinderopvangorganisaties rechtstreeks gaan bekostigen in plaats van via voorschotten aan de ouders. Dat neemt een hoop verleidingen weg. Ten tweede betalen ouders een eigen bijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun reeds vastgestelde gezinsinkomen, namelijk het inkomen van twee jaar geleden (t-2). Dat ontslaat hen van de plicht om elke wijziging in het actuele gezinsinkomen in de gaten te houden en door te geven. Beide veranderingen betekenen een forse verlaging van de mentale lasten voor jonge werkende ouders. In het nieuwe stelsel zijn ouders slechts verantwoordelijk voor het doorgeven van de samenstelling van het huishouden, hun bankrekeningnummer en of ze in aanmerking willen komen voor peiljaarverlegging omdat hun inkomen van twee jaar geleden niet meer aansluit bij hun actuele inkomen. Alle andere gegevens worden aangeleverd door de kinderopvang of komen uit een basisregistratie. Ook is er geen verleiding meer om voorschotten uit te geven en is er geen zorg meer over de hoogte van de bijdrage. Dat betekent een forse lastenreductie voor overbelaste ouders en eliminatie van een belangrijke bron van schulden.

Ook twee andere elementen van de memorie van toelichting sluiten aan bij ons advies om het burgerperspectief meer centraal te stellen in het wetgevingstraject. Ten eerste is met behulp van verschillende cases de variëteit van burgers en hun situaties erkend. Ten tweede zijn het nieuwe stelsel en de uitwerking ervan van tevoren op uitvoerbaarheid getoetst. Daarbij moeten we wel aantekenen dat bij deze test nog geen burgers betrokken zijn.

De voorgestelde Wet kinderopvang is een wet die ‘doenlijk’ is voor burgers. Deze laat tegelijkertijd ook zien dat zo’n realistisch perspectief ook ‘doenlijk’ is voor de wetgever. Toch heeft het kabinet besloten niet het systeem van directe financiering in te voeren, maar te

⁵ Zie de bijdrage van Rianne Jacobs en Frank van Ommeren in deze bundel: *Open het deksel van de schatkist! Bruikbare rechtsorde en de toekomst van het wetgevingsbeleid*.

koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel (Tweede Kamer, 2017-2018). De afgelopen periode heeft de Belastingdienst verbetervoorstellen gedaan, gericht op het terugdringen van de terugvorderingen bij alle ouders. Ten eerste zal de Belastingdienst meer gebruikmaken van gegevens die de kinderopvangorganisaties aanleveren en ouders periodiek gaan bevragen of de gegevens waarop het voorschot is gebaseerd nog actueel zijn. Ten tweede komt er persoonlijke begeleiding voor ouders die in het verleden te maken hebben gehad met hoge terugvorderingen. Ten derde zal de digitale dienstverlening verder worden uitgebouwd.

De staatssecretaris stelt in haar brief dat deze voorstellen de negatieve effecten van de voorschotsystematiek zullen verzachten. Maar ze erkent dat een deel van de problemen zal blijven bestaan. Ouders zullen na afloop van het toeslagjaar een definitieve aanslag ontvangen, met bijbehorende nabetalingen en terugvorderingen. Bovendien moeten ouders telkens doorgeven of hun gegevens nog actueel zijn, als de Belastingdienst daar periodiek om vraagt. Het kabinet heeft een afweging gemaakt tussen een grote stelselwijziging met een groter oplossend vermogen en verbeteringen binnen het bestaande systeem. Daarbij is ook rekening gehouden met het ‘doenvermogen’ van kinderopvangorganisaties, waarvoor het nieuwe systeem veel administratieve veranderingen zou betekenen. Het is een lastige afweging die onderstreept hoe belangrijk het is om vanaf het begin het burgerperspectief centraal te stellen in het wetgevingsproces. Want reparatie achteraf vraagt veel van het doenvermogen van de overheid zelf.

Literatuur

Jacobs, R. & Ommeren, F. van. (2018). *Open het deksel van de schatkist! Bruikbare rechtsorde en de toekomst van het wetgevingsbeleid*. deze bundel.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Le Figaro. (2017). *Comment le gouvernement va mettre en place le ‘droit à l’erreur’*. 27 november.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2016). *Concept wetsvoorstel financieringsstelsel kinderopvang*. Den Haag. Geraadpleegd op 15 mei 2018 via https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_financieringsstelsel_kinderopvang/details

Schwabe, L. & Wolf, O.T. (2009). Stress prompts habit behavior in humans. *The Journal of Neuroscience*, 29(22), 7191-7198.

Schwabe, L. & Wolf, O.T. (2011). Stress-induced modulation of instrumental behavior: From goal-directed to habitual control of action. *Behavioural Brain Research*, 219(2), 321-328.

Starcke, K. & Brand, M. (2012). Decision making under stress: A selective review. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 36(4), 1228-1248.

Thaler, R. & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.

Tiemeijer, W. (2011). *Hoe mensen keuzes maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tiemeijer, W., Thomas, C. & Prast, H.M. (2009). *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag*. WRR-verkenning 22. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

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

WRR. (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. WRR-rapport 92. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-rapport 97. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.