



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Omgang met regels

Plantenga, R.A.

Citation

Plantenga, R. A. (2024, September 26). *Omgang met regels*. SIKS Dissertation Series.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4093852>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4093852>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 Omgang met regels

Mensen houden van regels, we kunnen niet zonder. Zelfs als we van de nodige regels af willen, gebruiken we hiervoor weer nieuwe regels. Zo gaf de gekozen president¹ Trump bij de presentatie van zijn belangrijkste beleidsvoornemens voor de eerste honderd dagen van zijn presidentschap aan, dat hij een regel zou formuleren die ervoor moest zorgen dat bij de aanneming van iedere nieuwe regel, twee oude regels zouden verdwijnen^{2 3}. We hebben kennelijk regels nodig om van regels af te komen.

Regels hebben twee kanten. Aan de ene kant zijn regels een steun. Burgers en bedrijven doen vaak een beroep op de wetgever om op de uiteenlopende terreinen allerlei belangen veilig te stellen. In de samenleving bestaat zowel een grote behoefte aan ordening die de nodige rust en voorspoed moet brengen, als een verlangen naar waarborgen zoals rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Orde en waarborgen zijn een kostbaar bezit. Op grond daarvan zien we een jaarlijkse autonome groei van ons regelcomplex.⁴

Aan de andere kant roepen regels ook weerstand op. In het gewone leven zien we dat er veel over regels wordt geklaagd. Zo zijn er grieven van diverse aard, namelijk dat er te veel regels zijn, dat ze te veel kosten met zich meebrengen of dat ze te veel administratieve rompslomp vergen. Soms is het web aan regels te complex, te ingewikkeld of ondoorzichtig. Ook hebben regels soms te weinig nut of veranderen te vaak, zodat men niet weet waar men aan toe is. Dan weer deugt de uitvoering van wetten niet of is, in het verlengde hiervan, de handhaving te rigide. Kortom, regels vormen voor de klagers een bron van ongenoegen. Dit roepen om regels en tegelijkertijd erover klagen, wordt ervaren als de *regelparadox*.⁵

¹ De *president-elect* is in de Verenigde Staten de reeds gekozen president die nog niet geïnaugureerd is.

² <http://www.msn.com/nl-nl/video/nieuws/dit-gaat-trump-direct-doen/vi-AAkBuLy?ocid=spartandhp> laatst geraadpleegd op 2 februari 2017.

³ Voermans 2015, p. 21. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2010 een zogenaamde *one-in, one-out rule* die ervoor moet zorgen dat lasten ten gevolge van nieuwe regels voor bedrijven niet mogen stijgen.

⁴ De Jong & Herweijer 2004 en De Jong & Zijlstra 2009 zien een groei van 2% per jaar: Het WODC constateerde in 2004 een jaarlijkse groei van werkzame wetten van 2,5%, terwijl hiernaast ook een toename werd geconstateerd in de productie van AMvB's en Ministeriële Regelingen. Uit een brief die het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in 2019 aan de Eerste Kamer stuurde blijkt het aantal wettelijke regelingen tussen 2004 en 2009 iets te zijn afgenomen maar na 2009 weer sterk te zijn gestegen. De Raad van State heeft het, in zijn Jaarverslag 2018, over een stijging van het aantal wetten van 17%. Als alle regelingen, reglementen, protocollen of andere uitwerkingen van wetgeving door medewetgevers meegerekend worden, dan is de toename moeilijk te berekenen.

⁵ Bokhorst & van Ommeren 2007.

De voortdurende stroom aan klachten die mensen in hun omgang met regels hebben wordt samengebundeld in het begrip *regeldruk* en staat al sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw in de publieke belangstelling. We zien dan ook een toename in wetenschappelijke verhandelingen over het begrip. Zo zijn er verhandelingen die regeldruk in verband brengen met *de groei* van het regelcomplex⁶ of met *de aard* van verschillende soorten regels.⁷ Maar er zijn ook bijdragen die *regeldruk* relateren aan andere begrippen zoals het begrip *draagvlak*⁸, het begrip *wetgevingskwaliteit*⁹ of het begrip *legitimiteit*.¹⁰ Andere bijdragen zijn gericht op bepaalde *doelgroepen* die regeldruk ervaren zoals ondernemers¹¹, werkers in de gezondheidszorg¹², publieke professionals¹³, werkers in de logistiek¹⁴, of leraren in het (beroeps)onderwijs.¹⁵ Weer andere studies onderzoeken de wijze waarop regeldruk in de (inter)nationale literatuur wordt begrepen.¹⁶

Eenzijds laten deze verhandelingen zien dat regeldruk een zeer interessant onderwerp is waaraan veel mensen bijdragen hebben geleverd (zie de referenties). Staande op de schouders van velen, bedienen wij ons derhalve van de *Pluralis Modestiae* (in de betekenis van bescheidenheids meervoud) om te laten zien dat het mede gaat om de meningen van diverse onderzoekers waardoor gezamenlijk een nieuw wetenschappelijk pad geëffend kon worden.

Anderzijds leveren de wetenschappelijke verhandelingen, waarvan we hierboven voorbeelden gaven, een goed beeld van de wijze waarop het debat over regeldruk zich heeft ontwikkeld.¹⁷ Er blijkt namelijk uit dat het begrip regeldruk vooral *economisch*¹⁸ wordt benaderd.

⁶ De Jong & Herweijer 2004.

⁷ Westerman 2006.

⁸ Stoter & Huls 2006.

⁹ Van Ommeren & Bokhorst 2007.

¹⁰ Bokhorst 2014.

¹¹ Vergeer 2017.

¹² Noordegraaf, Bos & Schiffelers 2016; Van de Bovenkamp et al. 2017; Wallenburg et al. 2021; Blesgraaf 2022.

¹³ Noordegraaf & Sterrenburg 2009.

¹⁴ Veenstra et al. 2013.

¹⁵ Blesgraaf 2019; Blesgraaf 2022.

¹⁶ Van Gestel & Hertogh 2006; Blesgraaf 2022.

¹⁷ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

¹⁸ De literatuur noemt hier meerdere perspectieven zoals een juridisch, een financieel of een bestuurskundig perspectief, zie Bokhorst & Van Ommeren 2007. Al deze perspectieven benaderen het begrip regeldruk op een min of meer rationele wijze en hebben weinig oog voor intuïtie of emoties.

Dit wil zeggen dat regeldruk wordt opgevat als het negatieve resultaat van een kosten-baten-analyse van regels.¹⁹ Een goede lezer ziet echter dat de verhandelingen daarnaast laten zien dat een economische instrumentele benadering niet voldoet en dat er grote behoefte bestaat om meer te weten te komen over de wijze waarop regeldruk wordt ervaren.²⁰

Het ervaren van die regeldruk vatten wij op als een *psychologisch* verschijnsel. We vragen ons daarbij af wat er psychologisch gebeurt, wanneer mensen met regels omgaan? De hoofdvraag daarbij is hoe de psychologische architectuur van regeldruk er uit ziet?

In dit proefschrift onderzoeken we de wijze waarop mensen met regels omgaan. We willen hierbij weten (1) wat mensen ertoe brengt om over regels te klagen en (2) wat de consequenties hiervan zijn. De literatuur lijkt ervan uit te gaan dat mensen regeldruk op twee verschillende wijzen benaderen, vaak aangeduid als een *objectieve* wijze en een *subjectieve* wijze.²¹ Blesgraaf spreekt in dit kader over een objectieve dimensie en een subjectieve dimensie van regeldruk.²² Regeldruk lijkt daarmee twee gezichten te hebben. Wij associëren regeldruk daarom met de Romeinse god Janus, de god met twee gezichten. Het onderscheid tussen het begrippenpaar objectief-subjectief is echter niet altijd duidelijk waardoor de beide gezichten van regeldruk niet helder uit de verf komen.

Geïnspireerd door de *Cognitive-experiential self-theory* (CEST)²³ van Epstein vragen wij ons allereerst af of de beide dimensies van regeldruk wellicht beter te omschrijven zijn als een *rationele* dimensie en een *op ervaring gebaseerde* dimensie? De CEST laat namelijk zien dat het verschil in een rationele- en een ervaringsgerichte benadering, in verband te brengen is met de wijze waarop ons brein informatie verwerkt. Dat geldt dus ook voor het verwerken van informatie over regels.

We zullen allereerst de verschillen onderzoeken tussen een rationele- en een ervaringsgerichte verwerking van de informatie die mensen bij hun omgang met regels vergaren. We vragen ons hierbij af wat mensen binnen beide dimensies ertoe aanzet om regeldruk te ervaren en welke gevolgen dit heeft voor de nalevingsbereidheid?

¹⁹ Deze opvatting is gebaseerd op de rationele keuze theorie die ervan uit gaat dat mensen op rationele wijze keuzes maken door de voordelen tegen de nadelen af te wegen. Zie WRR 2009 en in het bijzonder de bijdrage van Van Dijk & Zeelenberg.

²⁰ Zie o.a. Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

²¹ Zie voor de tweedeling in opvattingen over regeldruk Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

²² Blesgraaf 2022, pp. 99-111.

²³ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

Samen met de CEST²⁴ van Epstein stelt een theorie van Cropanzano²⁵ ons in staat om meer inzicht te krijgen in de psychologische architectuur van een regeldrukoordeel. Daardoor kunnen we de onderliggende psychologische processen beter beschrijven en ook de gedragsmatige consequenties aangeven. De regeldrukliteratuur laat namelijk duidelijk zien dat een volledig inzicht in de psychologische architectuur van regeldruk nog ontbreekt.

Om de focus van ons onderzoek duidelijk in beeld te brengen behandelen we in 1.1 eerst het onderscheid tussen de twee wijzen (objectieve wijze en subjectieve wijze) waarop het begrip regeldruk in de literatuur wordt benaderd. Hierin geven wij aan waarom het onderscheid in een objectieve en een subjectieve dimensie niet adequaat is. Wij denken vanuit ons onderzoek dat de wijzen waarop mensen regeldruk benaderen een andere ondergrond nodig heeft. Daarom behandelen wij in 1.2 twee theorieën (ontleend aan Epstein en Cropanzano). Bij de CEST (de theorie van Epstein) geven we aan waarom de twee genoemde benaderingsdimensies beter te onderscheiden zijn in een *rationele* en een *ervaringsgerichte* dimensie. Daarna leggen wij een theorie van Cropanzano uit die ons inzicht verschaft in de motieven van mensen om regeldruk te ervaren. We behandelen vervolgens in 1.3 zes onderwerpen die relevant zijn voor de inrichting van ons onderzoek. Dan volgen: Probleemstelling en onderzoeksvragen (1.4), Onderzoeksmethodologie (1.5) en Structuur van het proefschrift (1.6).

1.1 Twee wijzen van benaderen

De literatuur geeft aan dat het begrip regeldruk op twee wijzen wordt benaderd.²⁶ Vaak worden deze beschreven als een objectieve en een subjectieve benadering. In deze sectie besteden we in 1.1.1 eerst aandacht aan het onderscheid tussen de objectieve en subjectieve regeldrukdimensies. Vervolgens beschrijven wij in 1.1.2 in het kort de historische groei in aandacht voor regeldruk. In 1.1.3 geven wij aan dat er nog weinig inzicht is in de subjectieve dimensie van regeldruk. Om beter te begrijpen op welke wijze mensen regeldruk ervaren geven wij in 1.1.4 aan hoe we het perspectief willen verschuiven naar een psychologisch perspectief.

²⁴ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

²⁵ Cropanzano, Howes, Grandey & Toth 1997; Cropanzano & Ambrose 2001; Cropanzano et al. 2011.

²⁶ Blesgraaf 2022, pp. 104-106.

1.1.1 De objectieve en subjectieve regeldrukdimensies

De tot nu toe geproduceerde literatuur geeft aan dat regeldruk ofwel objectief ofwel subjectief wordt benaderd.²⁷ Blesgraaf concludeert hieruit dat regeldruk twee dimensies bezit. Maar waarin onderscheiden beide dimensies zich? Het begrippenpaar objectief-subjectief is niet altijd helder. Het begrip objectief wordt in Van Dale omschreven als “zich beperkend tot de feiten, niet beïnvloed door eigen gevoel of door vooroordelen; onbevooroordeeld, onbevangen.”²⁸ Tussen haakjes staat erbij dat objectief de tegenstelling van subjectief is. Het begrip subjectief wordt omschreven als “persoonlijk, volgens eigen mening; partijdig”.²⁹ Ook hier wordt subjectief als tegenstelling van objectief gepresenteerd. Dit onderscheid is echter geen zuivere tegenstelling. Zo kan een persoonlijke zienswijze of mening gebaseerd zijn op feiten. De argumentatietheorie gebruikt hier dan ook liever de tegenstelling tussen feitelijk en waarderend.³⁰ Binnen de regeldrukliteratuur wordt objectief echter veelal geassocieerd met begrippen als *kwantificeerbaar* en *meetbaar*.³¹ Subjectief wordt dan in verband gebracht met kwalitatieve begrippen als *persoonlijk ervaren, beleven of percipiëren van regels*.³² Maar ook het begrippenpaar kwantitatief en kwalitatief lijkt de beide dimensies minder adequaat te kunnen beschrijven. Zo stelt Blesgraaf dat, in theorie, objectieve regeldruk, kwalitatief te meten is en dat subjectieve regeldruk ook kwantitatief in kaart te brengen is.³³ De grens tussen beide dimensies lijkt hierdoor te vervagen.

²⁷ Van Gestel & Hertogh 2006, pp. 23-25; Vergeer 2017, p. 62; Blesgraaf 2022, pp. 104-106. Sommige onderzoekers hanteren vergelijkbare begrippenparen om de dimensies te onderscheiden. Zo wordt voor het begrip objectief ook wel het begrip feitelijk gebruikt. Meurs 2014, p. 4; Donker van Heel et al. 2004, p. 19; Dorbeck-Jung et al. 2005, p. 20. Voor het begrip subjectief wordt ook wel het begrip immaterieel gebruikt. Dorbeck-Jung et al. 2005, p. 20; Van Gestel & Hertogh 2006, p. 110.

²⁸ Van Dale Online, laatst geraadpleegd 9 maart 2023.

²⁹ Van Dale Online, laatst geraadpleegd 9 maart 2023.

³⁰ Schuurs & Schellens 2016, p. 6.

³¹ Van Gestel & Hertogh beschrijven deze benadering als “de toename van de invloed van regels gemeten aan de hand van duidelijk meetbare en in brede kring als relevant geaccepteerde criteria.” Vergeer beschrijft objectieve regeldruk eveneens als meetbare regeldruk en Blesgraaf geeft aan dat objectieve regeldruk “veelal kwantitatief zal worden gemeten” en dat de kwantitatieve dimensie van regeldruk voor een deel de objectieve dimensie overlapt. Van Gestel & Hertogh 2006, p. 20; Vergeer 2017, p. 33; Blesgraaf 2022, pp. 104-106.

³² Van Gestel & Hertogh beschrijven subjectieve regeldruk onder andere als volgt, “in hoeverre de normadressaten van een regel daarvan naar hun gevoel (onnodige) hinder ondervinden.” Stoter & Huls omschrijven dit als “de regeldruk die geadresseerden van regelgeving in subjectieve zin ‘ervaren’.” Blesgraaf merkt in dit kader op “dat regeldruk als subjectief begrip, meer met de individuele ervaring van de verschillende actoren binnen een bepaalde groep te maken heeft.” Of dat “de subjectieve dimensie van regeldruk te maken heeft met de ervaring en beleving van regels door degenen die ze moeten naleven.” Van Gestel & Hertogh 2006, p. 24; Stoter & Huls 2006, p. 11; Blesgraaf 2022, pp. 104-106.

³³ Blesgraaf 2022, p. 105.

Regeldruk onderzoekers gebruiken ook wel de tegenstelling tussen *feitelijke* regeldruk en *gepercipieerde* regeldruk.³⁴ Stoter en Huls geven hierbij aan dat “bij gepercipieerde regeldruk de focus niet zozeer ligt op objectiveerbare kosten van regelgeving als wel op subjectieve percepties. Het betreft de regeldruk zoals die door geadresseerden van regelgeving wordt ervaren.”³⁵

Uit de voorgaande beschrijvingen volgt dat objectief vooral lijkt te betekenen dat regeldruk als een feitelijk, kwantitatief en meetbaar begrip wordt benaderd en niet wordt beïnvloed door eigen gevoel, waardeoordelen of vooroordelen. Subjectief verwijst dan naar een zienswijze die wel wordt beïnvloed door eigen gevoel, waardeoordelen of vooroordelen. Maar ook deze notering lijkt de beide dimensies niet helder te kunnen onderscheiden. Zo geven Van Gestel en Hertogh aan dat de geobjectiveerde regeldruk, (daarmee bedoelen ze dat “de toename van de invloed van regels gemeten aan de hand van duidelijk meetbare en in brede kring als relevant geaccepteerde criteria”³⁶), iets subjectiefs heeft, omdat “de keuze voor een bepaalde specifieke invalshoek mede wordt bepaald door bepaalde persoonlijke voorkeuren of aannames.”³⁷ Zij suggereren dat het beter zou zijn om hier te spreken over “geobjectiveerde subjectieve regeldruk”.³⁸ De beide benaderingswijzen lijken hiermee deels in elkaar op te gaan.

1.1.2 Aandacht voor regeldruk

Het onderscheid tussen een objectieve en subjectieve benadering mag niet worden vereenzelvigd met de ontwikkeling in aandacht voor regeldruk die in het kort als volgt weer te geven is. Sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw is regeldruk vooral opgevat als een economisch begrip.³⁹ De aandacht gaat hierbij uit naar het terugdringen van de hoeveelheid regels en het verminderen van de daaraan verbonden kosten. Kosten worden hierbij ruim opgevat en behelzen de lasten die mensen onnodig moeten dragen om aan alle regels te voldoen. Illustratief voor deze kwantitatieve benadering is het in 2003 geïntroduceerde “Standaard Kosten Model

³⁴ Sommige onderzoekers hanteren vergelijkbare begrippenparen om de dimensies te onderscheiden. Zo wordt voor het begrip objectief ook wel het begrip feitelijk gebruikt. Meurs 2014, p. 4; Donker van Heel et al. 2004, p. 19; Dorbeck-Jung et al. 2005, p. 20. Voor het begrip subjectief wordt ook wel het begrip immaterieel gebruikt. Van Gestel & Hertogh 2006, p. 110; Dorbeck-Jung et al. 2005, p. 20.

³⁵ Stoter & Huls 2006, p. 13.

³⁶ Van Gestel & Hertogh 2006, noot 17, pp. 20-21.

³⁷ Van Gestel & Hertogh 2006, noot 17, pp. 20-21.

³⁸ Van Gestel & Hertogh 2006, noot 17, pp. 20-21.

³⁹ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

(SKM)” waarmee alle (onnodige) kosten die regels met zich meebrengen, te berekenen zijn.⁴⁰ Ondanks dat deze benadering de regeldrukkosten succesvol wist te reduceren groeide de kritiek op deze benadering.⁴¹ Een belangrijke grief is dat degenen die met regels omgaan doorgaans weinig merken van een reductie van de kwantitatieve regeldruk.⁴² In hun beleving neemt regeldruk dan niet af en sterker nog, in sommige gevallen neemt de druk juist toe. De belangstelling is daarom meer verschoven naar de wijze waarop normadressaten regeldruk ervaren. De verschuiving van de economische aandacht voor regeldruk naar aandacht voor de wijze waarop normadressaten regeldruk ervaren mag niet de suggestie wekken dat *objectief* met het (economische) regeldrukbeleid van de overheid kan worden geassocieerd en dat *subjectief* wordt opgevat als de ervaring van normadressaten. Deze suggestie laat onderbelicht dat de overheid persoonlijke voorkeuren, waardeoordelen of vooroordelen kan hebben⁴³ en dat een normadressaat zijn perceptie van regeldruk op feiten, cijfers en metingen kan baseren.

1.1.3 *Weinig inzicht in subjectieve dimensie*

Het is opvallend dat er met het vormen van een beeld van de subjectieve, kwalitatieve benadering nog heftig wordt geworsteld⁴⁴ en dat het veelal gehanteerde economisch perspectief hierbij nog weinig effectief is geweest. Dit economisch perspectief lijkt er te zeer van uit te gaan dat mensen (1) rationele keuzes⁴⁵ maken en dat zij (2) economische wezens zijn die voor- en nadelen van regels afwegen en hierbij een zo groot mogelijk voordeel voor zichzelf naja-gen.⁴⁶ Regeldruk is hiermee de resultante van een rationele belangenafweging. Maar welk inzicht kan dit perspectief bieden in de beleving van regeldruk? Op welke wijze dient de invloed te worden begrepen die eigen gevoel, waardeoordelen, vooroordelen, voorkeuren of

⁴⁰ Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten 2003.

⁴¹ Van Gestel & Hertogh 2006; Voermans 2013; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

⁴² Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

⁴³ Zie bij voorbeeld over de discriminerende belastingwetgever, Caminada en den Boogert 2014. Of de uitspraak van Rechtbank 's-Hertogenbosch 19 september 2008: weigeren zorgtoeslag vanwege onrechtmatig verblijf partner is discriminatie. Een ander voorbeeld is de beïnvloedingsmogelijkheid van veldpartijen met eigen belangen op regelgeving, Stoter & Huls 2006.

⁴⁴ Blesgraaf 2022, pp. 105-106.

⁴⁵ Voor de rationele keuze theorie zie WRR 2009 en in het bijzonder de bijdrage van Van Dijk & Zeelenberg.

⁴⁶ Social exchange theory zie Walster, Walster & Berscheid 1978; Walster, Berscheid & Walster 1973.

aannames al dan niet op de benaderingswijze hebben? Of welke duiding dient te worden gegeven aan termen als drukkend, irritatie of last die vaak met de subjectieve dimensie worden geassocieerd?⁴⁷

1.1.4 *Verschuiving van perspectief*

Om het *ervaren van regeldruk* te onderzoeken is het noodzakelijk om het *economisch* perspectief meer naar een *psychologisch* perspectief te verschuiven. Met het psychologische perspectief lijken de beide wijzen waarop regeldruk wordt benaderd helderder te kunnen worden beschreven. In de volgende sectie zullen we op basis van psychologische theorieën betogen dat er goede gronden zijn om aan te nemen dat regeldruk niet zo zeer op een *objectieve* of *subjectieve* wijze wordt benaderd maar eerder op een *rationele* dan wel een *ervaringsgerichte* wijze. Dit perspectief (of beter gezegd: deze meetschaal) stelt ons in staat meer inzicht te krijgen in de psychologische architectuur van regeldruk.

1.2 Twee theorieën

De *Cognitive-experiential self-theory* (CEST) van Epstein⁴⁸ laat zien dat het verschil in benadering in verband te brengen is met de wijze waarop ons brein informatie verwerkt. De theorie van Cropanzano⁴⁹ kan meer licht werpen op de motieven die mensen hebben om regeldruk te ervaren. Hieronder introduceren wij kort het duale-informatieverwerkingsmodel van Epstein (1.2.1) en daarna de theorie van Cropanzano (1.2.2). In Hoofdstuk 2 zullen we bij het model van Epstein en de theorie van Cropanzano uitgebreider stilstaan.

1.2.1 *Het duale-informatieverwerkingsmodel van Epstein*

De *Cognitive-experiential self-theory* (CEST)⁵⁰ van Epstein wordt in dit proefschrift gebruikt om de wijze waarop mensen regeldruk benaderen te beschrijven. In plaats van een tweedeling in een *objectieve* en een *subjectieve* wijze van benadering, zoals in de regeldrukliteratuur wordt gehanteerd, maken wij, op basis van de CEST, onderscheid tussen een *rationele* en *ervaringsgerichte* benadering. Deze beschrijving dient om te ontdekken welke consequenties de tweedeling in benadering heeft voor de wijze waarop met regels wordt omgegaan. De theorie geeft

⁴⁷ Blesgraaf 2022, p. 106.

⁴⁸ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999. Deze theorie wordt in Hoofdstuk 2 nader uitgewerkt.

⁴⁹ Cropanzano, Howes, Grandey & Toth 1997; Cropanzano & Ambrose 2001; Cropanzano et al. 2011.

⁵⁰ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

aan dat het menselijk brein, de binnengekomen informatie (dus ook de informatie over regeldruk) langs twee verschillende systemen verwerkt; (a) langs een *rationeel systeem* en (b) langs een *ervaringsgericht systeem*. Het rationele (cognitieve) systeem, werkt vooral bewust en is voornamelijk analytisch, logisch en rationeel⁵¹. Emoties hebben hier slechts een geringe invloed. Het ervaringsgerichte (experientiële) systeem heeft een voor-bewuste⁵², automatische werking. Dit systeem opereert holistisch, maakt gebruik van heuristieken en is sterk verbonden met emoties. Mensen beschikken zowel over een rationeel- als over een ervaringsgericht informatieverwerkingssysteem, maar het blijkt, dat ieder mens voor zichzelf, een voorkeur voor één van beide routes heeft.⁵³ Dit heeft tot gevolg dat sommige mensen informatie (dus ook informatie over regels) meer rationeel en andere mensen meer ervaringsgericht verwerken.

Uitgebreid onderzoek⁵⁴ naar de werking van beide informatieverwerkingssystemen laat zien dat beide groepen verschillende representaties van de werkelijkheid maken. Mensen met een rationele voorkeur maken deze representatie vooral met verbale middelen (argumenten) en abstracte symbolen.⁵⁵ Mensen met een ervaringsgerichte preferentie (emotie) vertalen deze representatie vooral in beelden, verhalen en metaforen. Op grond van dit theoretisch onderscheid zou het kunnen zijn dat mensen, afhankelijk van hun voorkeur, het begrip regeldruk, hetzij rationeel dan wel ervaringsgericht benaderen. Dit verschil in benadering, zou verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor ons (naleef)gedrag en vervolgens ook voor de wijze waarop wij onze gevoelens van ongenoegen uiten.

1.2.2 De theorie van Cropanzano

Het economisch perspectief op het begrip regeldruk lijkt er van uit te gaan dat mensen alleen uit *instrumentele motieven* over regels klagen. Dat wil zeggen dat zij aannemen dat mensen

⁵¹ Volgens Epstein 2003, p. 4, verwijst het woord “rationeel” zoals gebruikt in het rationele systeem naar een reeks analytische principes en heeft geen implicaties met betrekking tot de redelijkheid van het gedrag, wat een alternatieve betekenis is van het woord “rationeel”.

⁵² Freud maakte in zijn topografisch model van de psyche onderscheid in drie bewustzijnsniveau's, (1) het bewuste, (2) het voor-bewuste en (3) het onderbewuste. Dit model heeft een grote invloed op de wetenschap gehad maar oogstte ook veel kritiek. Het concept van het experiential system van Epstein is een nieuw model van het onderbewuste. Dit systeem heeft een voor-bewuste werking, wat wil zeggen dat dit systeem in samenwerking opereert met het rationele systeem (zoals bij voorbeeld bij het rationaliseren van emotionele reacties). Zie Bornstein 2003, pp. 119-120 en Epstein 2003.

⁵³ De preferentie lijkt relatief stabiel in de tijd. Zie Epstein, Pacini, Denes-Raj & Heier 1996.

⁵⁴ Epstein 1991; Norris & Epstein 2011; Epstein 2014.

⁵⁵ Epstein 1991; Norris & Epstein 2011; Epstein 2014.

op rationele wijze, de voor- en nadelen van regels tegen elkaar afwegen en tot een regeldrukoordeel komen als de (economische) nadelen van regels de voordelen overtreffen.⁵⁶ Dit perspectief lijkt te suggereren dat regeldrukinformatie voornamelijk rationeel wordt verwerkt. Wij vroegen ons dan ook af welke motieven mensen hebben die regeldrukinformatie bij voorkeur ervaringsgericht verwerken? Deze vraag is tot nog toe niet beantwoord.

Maar er zijn wel onderzoeken die ons aanwijzingen kunnen geven over dergelijke motieven. Zo wordt er in de literatuur een *negatief* verband gesuggereerd tussen de *beleving van regeldruk* en de *bereidheid om regels na te leven*.⁵⁷ Deze relatie lijkt aannemelijk maar is tot nu toe niet onderzocht. De relatie tussen het *ervaren van onrechtvaardigheid* en *nalevingsbereidheid* is echter wel uitgebreid onderzocht. Mensen blijken regels minder snel op te volgen als zij die als onrechtvaardig ervaren en zij hebben hiervoor volgens Cropanzano⁵⁸ twee (typen) motieven, (1) een *instrumenteel* motief en een (2) een *sociaal-emotioneel* motief. Deze motieven houden verband met belangen (waarden) die mensen koesteren. Zij hechten aan zowel instrumentele belangen als aan sociaal-emotionele belangen. Regels worden als rechtvaardig beoordeeld als ze deze belangen ondersteunen. Als regels deze belangen schenden dan worden ze als onrechtvaardig beoordeeld. Instrumentele belangen zijn te omschrijven als profijtige zelfbelangen die met rationele kosten-batenanalyses kunnen worden vastgesteld. Sociaal-emotionele belangen houden verband met de gehechtheid van mensen aan zowel (1) de relatie met de autoriteit⁵⁹ van de groep waarmee zij zich verbonden voelen, als (2) de positie die zij binnen hun groep innemen.⁶⁰ *Vertrouwen*⁶¹ en het hebben van een *stem*⁶² spelen bij deze sociaal-emotionele belangen een invloedrijke rol.

Het kan zijn dat rationele mensen meer binding hebben met instrumentele belangen en dat ervaringsgerichte mensen meer hechten aan sociaal-emotionele belangen. Dit betekent dat rationele mensen zowel rechtvaardigheid als ook regeldruk vanuit instrumentele overwe-

⁵⁶ Zie voor de Social Exchange Theory; Walster, Berscheid & Walster 1973; Walster, Walster & Berscheid 1978. Deze theorie is een uitwerking van de rationele keuze theorie. Zie WRR 2009 en in het bijzonder de bijdrage van Van Dijk & Zeelenberg.

⁵⁷ In de literatuur en praktijk wordt vaak een negatief verband gelegd tussen de bereidheid om een regel na te leven en de beleving van regeldruk, zie: Dorbeck-Jung & Oude Vrielink-Van Heffen 2006, p. 7; Van Gestel & Hertogh 2006, p. 11; Huisman & Beukelman 2007, p. 28; Advies ACTAL 2013, p. 9; Blesgraaf 2022, pp. 75-77.

⁵⁸ Cropanzano, Howes, Grandey & Toth 1997; Cropanzano & Ambrose 2001; Cropanzano et al. 2011.

⁵⁹ Tyler & Lind 1992.

⁶⁰ Tyler & Blader 2003.

⁶¹ Lind & Tyler 1988; Tyler 1990; Tyler & Huo 2002; Murphy & Tyler 2008.

⁶² Van den Bos 1996.

gingen beoordelen. Ervaringsgerichte mensen maken in dit soort gevallen voor beide begrippen een inschatting vanuit sociaal-emotionele motieven. Het lijkt er daarbij op dat mensen in hun omgang met regels regeldruk beleven als zij die regels als onrechtvaardig ervaren. De theorie van Cropanzano helpt ons op weg bij het onderscheiden van de verschillende motieven voor het ervaren van regeldruk. We nemen deze gedachte mee in onze formulering van de onderzoeksvragen.

1.3 Ons onderzoek

De CEST van Epstein en de theorie van Cropanzano kunnen ons helpen om meer inzicht te verkrijgen in de psychologische architectuur van regeldruk. In deze sectie besteden we eerst aandacht aan zes onderwerpen die relevant zijn voor de inrichting van ons onderzoek. Wij bespreken deze onderwerpen in de volgende subsecties. In 1.3.1 geven wij aan wat wij onder *regeldruk* verstaan. Vervolgens vragen wij ons in 1.3.2 af waarom *emoties geen rol* spelen in het regeldrukdebat. In 1.3.3 laten we zien welke *grillige rol* emoties bij de omgang met regels kunnen spelen. In 1.3.4 geven wij aan waarom wij tevens de wijze waarop mensen rechtvaardige verdelingen maken willen onderzoeken. In 1.3.5 staan we stil bij de *doelstelling* van ons onderzoek en in 1.3.6 beschrijven wij tenslotte de *relevantie* van dit onderzoek.

1.3.1 Het begrip regeldruk

Wij onderzoeken de wijze waarop mensen met regels omgaan. We zijn hierbij geïnteresseerd in de psychologische architectuur van regeldruk. Maar wat verstaan we onder *regeldruk*? Op welke wijze kunnen wij dit begrip definiëren? Uit de literatuur valt op te maken dat regeldruk een problematisch concept is.⁶³ Er zijn veel verschillende definities en omschrijvingen in omloop en telkens als onderzoekers weer een nieuw concept beschrijven, lijkt het begrip aan de gegeven beschrijving te ontsnappen. Sommigen betwijfelen zelfs of het begrip volledig beschreven kan worden.⁶⁴

Verschuiven wij het economisch perspectief naar een psychologisch perspectief dan valt de druk die mensen bij hun omgang met regels ervaren eenvoudiger te verklaren. In

⁶³ Zie o.a. Van Gestel & Hertogh 2006, p. 120; Blesgraaf 2022 p. 33 en pp. 77-98.

⁶⁴ Van den Bosch 2005, p. 63; Blesgraaf 2022, p. 86.

Hoofdstuk 2 betogen wij dat de druk die door regels kan worden opgeroepen, gedragswetenschappelijk op te vatten is als weerstand tegen een gedragsinterventie. Regels trachten wenselijk gedrag⁶⁵ te bevorderen maar zij kunnen hierbij inbreuk maken op belangen van normadressaten. Regels kunnen daarom voor weerstand en een zekere psychische druk zorgen. Regeldruk gaat over de onnodige werking of bijwerkingen die regels, net als medicijnen, kunnen hebben. De term regeldruk heeft derhalve een negatieve boodschap en wordt opgevat als een onnodige druk.⁶⁶ Op basis van de theorie van Cropanzano, gaan wij ervan uit dat de weerstand door twee typen motieven kan worden opgewekt, een instrumenteel motief en een sociaal-emotioneel motief. Dit betekent dat als een interventie (bijvoorbeeld regels) onnodig instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen schenden, mensen dit als regeldruk ervaren. In Hoofdstuk 2 beschrijven we regeldruk daarom als volgt:

Regeldruk is de weerstand die onnodig wordt opgeroepen door een interventie in gedrag die instrumentele- en sociaal-emotionele belangen bedreigt.

Regeldruk is op zichzelf een misleidende term. Regels zoals wet en regelgeving van de overheid zijn weliswaar vaak krachtige interventies en kunnen dan ook veel weerstand oproepen, maar het kan ook gebeuren dat regeldruk (mede) door andere interventies wordt opgeroepen. In onze studie gaat het daarom eerder om interventiedruk dan om regeldruk. Wij richten ons in ons onderzoek echter voornamelijk op regels zodat wij in ons betoog de termen regels en regeldruk blijven gebruiken.

1.3.2 Geringe rol van emoties in het regeldrukdebat

De overheid lijkt door verschillende interventies in gedrag hevige emoties in de samenleving los te maken die leiden tot maatschappelijke onrust. In het regeldrukdebat spelen emoties echter slechts een geringe rol. Daar wordt er kennelijk vanuit gegaan dat mensen slechts geïrriteerd raken door regels. Emoties lijken binnen het overwegend rationele beeld van regeldrukonderzoekers miskend te worden. Hieronder gaan we eerst in op de huidige *maatschappelijke onrust*. Vervolgens behandelen wij *regeldruk en irritatie* en sluiten deze sectie af met *miskennis, onrecht en regeldruk*.

⁶⁵ Twinnig & Miers 1976, p. 48.

⁶⁶ Aangehaalde auteurs noemen in dit verband onnodige regeldruk. Van Gestel & Hertogh 2006; Witteveen 2007, p. 10; Voermans 2008, p. 30; Van Ommeren 2012, p. 133; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022, p. 215.

Maatschappelijke onrust

Maatschappelijke onrust is van alle tijden. De laatste jaren is de onvrede in de samenleving echter dermate manifest dat velen zich zorgen maken om het behoud van de democratische rechtstaat.⁶⁷ Bij het doen en laten van de overheid lijken groepen burgers steeds ergens verontwaardigd, boos of woedend om te zijn. In hun woede verzetten zij zich tegen democratische processen en vertonen soms grensoverschrijdend gedrag dat niet past binnen de democratische rechtsstaat. Onder hoog oplopende emoties wordt de openbare orde verstoord en het openbaar bestuur bedreigd. Groepen mensen keren zich af van de samenleving en gaan extremistische en radicale ideeën aanhangen.⁶⁸ Gevoelens van onbehagen, onvrede en onmacht leiden tot onrust in de samenleving. Burgers zijn niet alleen boos of woedend, maar ook bang en bezorgd.⁶⁹ Of ze ervaren emoties als minachting, walging en wrok.⁷⁰

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de weerstanden die mensen ervaren tegen gedragsinterventies van de overheid, geen rol spelen in de maatschappelijke onrust. In de dagelijkse praktijk zien we mensen vaak geëmotioneerd op regels of andere interventies van autoriteiten reageren. Zo zien we soms emotioneel geladen protesten tegen de uitvoering van migratiebeleid, Coronabeleid, belastingen, gezondheidszorg, gaswinning of stikstofbeleid. Als op 25 januari 2021 opnieuw hevige rellen in het land uitbreken als gevolg van het gevoerde Coronabeleid spreekt de burgemeester van Eindhoven zelfs over een dreigende burgeroorlog.⁷¹ Zo lijken emoties juist een invloedrijke rol te spelen bij de omgang met regels.

Regeldruk en irritatie

Het is des te opmerkelijker dat emoties in het regeldrukdebat tot nu toe weinig aandacht hebben gekregen. Slechts enkele onderzoekers brengen de gepercipieerde regeldruk voorzichtig in verband met irritatie en willen dan achterhalen welke condities van invloed zijn op de irritaties die normadressaten van (open) normen ondervinden. We geven drie voorbeelden.

⁶⁷ De Lange & Zuure 2018.

⁶⁸ De Lange & Zuure 2018 verwijzen voor deze gevolgtrekking naar Bal & Van den Bos 2017a en 2017b.

⁶⁹ De Lange & Zuure 2018 verwijzen hier naar Van Houwelingen 2011.

⁷⁰ De Lange & Zuure 2018 verwijzen hier naar Postmes et al. 2014.

⁷¹ Nos journaal, '[Rust terug in Roermond, Venlo en Stein](https://nos.nl)' • [Burgemeester Eindhoven emotioneel over rellen \(nos.nl\)](https://nos.nl), laatst geraadpleegd 13 maart 2023.

Allereerst onderzochten Donker van Heel et al.⁷² welke regels de meeste irritatie opleveren bij OCW-instellingen.⁷³ Zij maakten hierbij onderscheid tussen zes beïnvloedingsfactoren te weten (1) Proces wet- en regelgeving; (2) Inhoud van de regelgeving (oneens); (3) Vorm (complexiteit); (4) Uitvoering (klantvriendelijkheid uitvoeringsorganisaties); (5) Capaciteit (gebrek aan middelen); (6) Samenloop van wet- en regelgeving (uitdoving).

Als tweede noemen wij Dorbeck-Jung et al.⁷⁴ Zij onderzochten de irritatie die normadressaten ondervinden van open normen op het gebied van de kwaliteitszorg in de gezondheidszorg, het hoger onderwijs en de bedrijfsinterne milieuzorg. Zij verkenden of factoren, die volgens de internationale vakliteratuur van invloed zijn op de naleving van regelgeving, al dan niet bijdragen aan de toename van irritatie. Het gaat hierbij om kenmerken van (1) normen, (2) de normadressaat, (3) de sector en (4) externe organisaties (toezichthoudende en certificerende/accrediterende organisaties).

Ten derde noemen we Van Kuijk et al.⁷⁵ Zij brengen in de verschillende onderwijssectoren in kaart welke regels aanleiding geven tot irritatie bij leraren en in welke mate dit het geval is.

Deze drie onderzoeken geven weliswaar een beeld van irritatie veroorzakende factoren binnen de onderzochte organisaties maar bieden geen inzicht in de psychologische architectuur van regeldruk. Bovendien is er nog geen enkele aandacht voor heftigere emoties zoals boosheid of woede. Gedragsinterventies kunnen kennelijk hooguit irriteren maar geen boosheid of woede veroorzaken.

Miskenning, onrecht en regeldruk

Het lijkt er dan ook meer op dat het *emotioneel verwerken van regeldruk* niet binnen het overwegend rationele beeld van beleidsontwikkelaars en regeldrukonderzoekers past. Op basis van de CEST⁷⁶ valt te voorspellen dat mensen die informatie uit voorkeur meer ervaringsgericht verwerken, regeldruk emotioneler zullen ervaren dan mensen die informatie meer rati-

⁷² Donker van Heel et al. 2004.

⁷³ Het gaat om de volgende OCW instellingen: Primair Onderwijs (PO), Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE), Wetenschappelijk Onderwijs (WO), Onderzoek en Wetenschapsbeleid (OWB) en de podiumkunsten. Donker van Heel et al. 2004, p. 9.

⁷⁴ Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-Van Heffen & Reussing 2005.

⁷⁵ Van Kuijk, Van Rens, Elfering & Van Gennip 2008.

⁷⁶ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

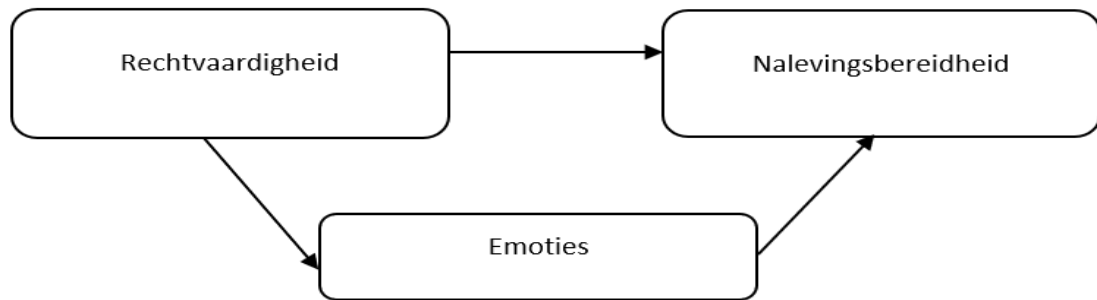
oneel verwerken. Binnen het gehanteerde economisch perspectief lijken de (sociaal-emotionele) belangen (waarden) die de meer emotionele, ervaringsgerichte mensen koesteren niet te worden herkend en erkend. Het is daarom zeer aannemelijk dat mensen deze miskenning niet alleen als onrecht ervaren, maar ook als regeldruk. Dit sluit goed aan bij onze eerder in 1.2.2 weergegeven gedachte dat mensen in hun omgang met regels regeldruk ervaren als zij die regels als onrechtvaardig beschouwen. Het (rationeel) economisch perspectief op regeldruk lijkt de instrumentele belangen te herkennen en te erkennen, maar de sociaal-emotionele belangen juist te miskennen. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat het gevoerde beleid de rationele regeldruk heeft doen afnemen maar de ervaringsgerichte regeldruk juist heeft doen toenemen.

1.3.3 Mediërend effect van emoties

We gaven hierboven aan dat emoties slechts een geringe rol spelen in het *regeldrukdebat*. In het *rechtvaardigheidsdebat* krijgen emoties echter wel de volle aandacht. Onderzoekers hebben daar ontdekt dat emoties een grillige rol kunnen spelen bij de omgang met regels. Zo vonden zij dat daar waar rechtvaardigheid de nalevingsbereidheid gunstig beïnvloedt, emoties dit effect weer te niet kunnen doen. Het heeft tot gevolg dat de mensen de regels niet meer opvolgen.⁷⁷ Zij zagen het mediërend effect vooral bij bedreiging van sociaal-emotionele belangen⁷⁸ optreden. Dus zelfs als de autoriteiten mensen met vertrouwen en respect behandelen, kunnen emoties ervoor zorgen dat het gunstige effect op de naleving van regels tenietgegaan wordt. In Figuur 1.1 geven wij deze driehoeksverhouding tussen *rechtvaardigheid*, *emoties* en *nalevingsbereidheid* in een figuur weer.

⁷⁷ Van Yperen, Hagedoorn, Zweers & Postma 2000; Chebat & Slusarczyk 2005; Gordijn, Yzerbyt, Wigboldus & Dumont 2006; Murphy & Tyler 2008.

⁷⁸ Door onderzoekers werd weliswaar de “procedurele rechtvaardigheid” onderzocht maar de onderzoeken waren zo ingericht dat hier in feite sociaal-emotionele belangen in het geding waren. In Hoofdstuk 2 gaan we daar nader op in.



Figuur 1.1: Driehoeksverhouding tussen rechtvaardigheid, emoties en nalevingsbereidheid

Op basis hiervan gaan we onderzoeken of informatie over het schenden van instrumentele en sociaal-emotionele belangen door regels, ook daadwerkelijk regeldruk veroorzaakt. Hierbij zullen wij tevens onderzoeken welke effecten emoties, die door het ervaren van regeldruk te weeg worden gebracht, hebben op het besluit om de regel al dan niet na te leven.

1.3.4 *Rechtvaardig interveniëren*

Wij onderzoeken de wijze waarop mensen met verschillende verwerkingsvoorkeuren met regels omgaan. Zo willen we weten op welke wijze mensen binnen de beide verwerkingsdimensies regeldruk ervaren en welke gevolgen dit heeft voor de nalevingsbereidheid. Hierbij is het van belang om te weten te komen of mensen regeldruk ervaren als zij gedragsinterventies als onrecht beschouwen. Dit wil dan zeggen dat mensen instrumentele en sociaal-emotionele motieven hebben om regeldruk te ervaren. Om een volledig beeld te krijgen van de wijze waarop mensen met regels omgaan, willen we niet alleen onderzoeken op welke wijze mensen met andermans interventies omgaan maar ook op welke wijze zij zelf interveniëren in andermans gedrag. Zo willen we ontdekken welke motieven zij hebben als van hen gevraagd wordt om op een rechtvaardige wijze te interveniëren in andermans gedrag. In Hoofdstuk 2 zullen we laten zien dat rechtvaardigheid vaak wordt bestudeerd binnen een *context van verdeling*. De vraag is dan welke motieven mensen hebben om rechtvaardig te verdelen?

1.3.5 *Doelstelling*

Ons onderzoek is exploratief. Vooraf hadden we geen duidelijke doelstelling, maar wel een meer algemene missie, we wilden ontdekken wat regeldruk is. De tussenresultaten van ons

onderzoek leverden echter steeds weer nieuwe vragen op waardoor wij uiteindelijk onze doelstelling ruimer formuleerden dan het ontdekken wat regeldruk precies inhoudt. Ons uiteindelijke doel is het antwoord geven op de vraag: welk effect heeft een verwerkingsvoorkeur op de wijze waarop mensen met regels omgaan?

1.3.6 Relevantie van dit onderzoek

Naleving van regels vergt jaarlijks miljarden euro's aan onnodig gemaakte kosten. Als we alleen al kijken naar de wetgevingsdossiers die ministeries in 2021 voor advies aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)⁷⁹ hebben voorgelegd dan zien we een toename van de (*structurele*) regeldruk. In 2021 was de toename van structurele regeldruk 2.824,4 miljoen euro tegenover 2020 toen de toename 635,7 miljoen euro bedroeg. De door de ministeries berekende *incidentele* regeldruktoename bedroeg in 2021 1.495,6 miljoen euro tegen 1.060 miljoen in 2020.⁸⁰ Als we alle regelgeving in de rekensom zouden betrekken en niet alleen de toename zouden berekenen, dan zal de werkelijke kostenpost voor onze economie per jaar nog vele miljarden hoger liggen. Het is derhalve van groot belang om deze kostenpost zo veel mogelijk te beperken.

Regeldruk veroorzaakt niet alleen economische schade. Regeldruk kan ook emoties en andere onrustgevoelens te weeg brengen. Mensen kunnen gefrustreerd raken, onverschillig worden, zich afwenden en regels de rug toe keren. Of ze worden boos, woedend en opstandig. Het gaat hierbij niet alleen om regels of zelfs gedragsinterventies. Onrustgevoelens richten hun pijlen vaak op allerlei abstracties die voor de ontstane onrust verantwoordelijk worden gehouden. Zo kunnen de emoties zich ontladen op het kabinet, de *overheid*, *Europa* of *Brussel*, die in de ogen van de geëmotioneerde persoon niet goed functioneren. De vrees van politici en bestuurders is dat *beleving van regeldruk* ervoor zorgt dat regels minder worden nageleefd waardoor de politiek en het beleid minder geloofwaardig worden. Het kan er uiteindelijk toe leiden dat de *overheid* volledig wordt gewantrouwd. De gevolgen van regeldruk, kunnen derhalve verder strekken dan het leiden van economische schade.

⁷⁹ Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. De kernopdracht is de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op regeldrukeffecten. Het college is de rechtsopvolger van ACTAL dat per 1 juni 2017 ophield te bestaan.

⁸⁰ Jaarverslag 2021, Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) online beschikbaar op website <https://www.atr-regeldruk.nl/>, laatst geraadpleegd 2 oktober 2022.

Regeldruk vormt een groot probleem waar de overheid, gezien de door de ATR geconstateerde jaarlijkse toename en het groeiend wantrouwen in de overheid, maar geen vat op lijkt te krijgen. Ons onderzoek is relevant omdat het kan bijdragen aan een beter begrip van de wijze waarop mensen met regels omgaan.

1.4 Probleemstelling en zes onderzoeksvragen

In deze sectie zullen we eerst de probleemstelling (zie 1.4.1) weergeven. In de subsecties 1.4.2 tot en met 1.4.5 beschrijven wij zes onderzoeksvragen, die vanuit de probleemstelling zijn geformuleerd. Hierbij beginnen we met de achtergrond van elke onderzoeksvraag en geven daarna de formele definiëring. Bij onderzoeksvragen 2 tot en met 5 geven wij in schemavorm vervolgens de samenhang van de begrippen aan, zodat wij in de beschrijving van de onderzoeksmethodologie gemakkelijk kunnen terugverwijzen naar begrippen en samenhang.

1.4.1 Probleemstelling

Ons onderzoeksdoel is nauw verweven met onze probleemstelling (PS). Het doel is zo intrigerend dat wij ervoor hebben gekozen om de PS zo gelijkvormig mogelijk te formuleren.⁸¹

PS: Welk effect heeft een verwerkingsvoorkeur op de omgang met regels?

1.4.2 Onderzoeksvraag 1

Het rationele (objectieve) regeldrukdiscours is in de literatuur uitvoerig in beeld gebracht.⁸² We weten echter nog weinig van de wijze waarop mensen regeldruk ervaren. Naar de ervaringsgerichte dimensie van regeldruk werd tot op heden nauwelijks onderzoek gedaan en eigenlijk weten we nog steeds niet of er naast een rationeel discours wel een formeel te definiëren ervaringsgericht discours valt te onderscheiden. Wij formuleren onze onderzoeksvraag 1 als volgt.

OV1: *Is er in de literatuur naast een rationeel regeldrukdiscours een ervaringsgericht regeldrukdiscours te onderscheiden?*

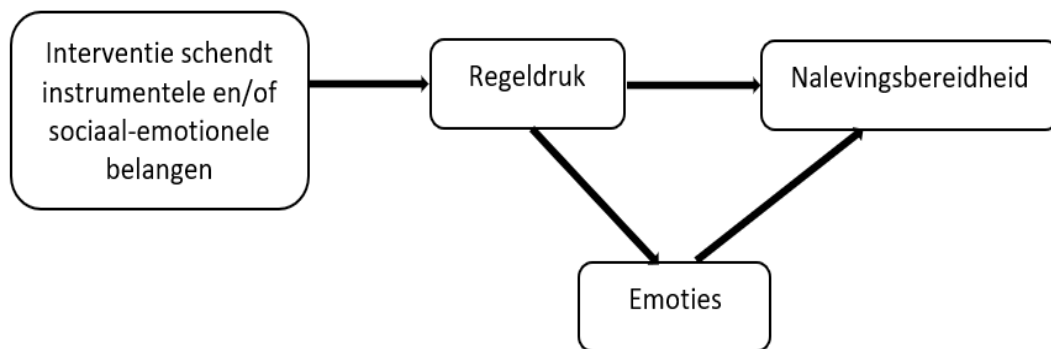
⁸¹ De verwerkingsvoorkeur wordt hierbij door de CEST beschreven.

⁸² Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

Het antwoord op deze fundamentele vraag wordt in 4.4.1 gegeven.

1.4.3 Onderzoeksvragen 2 en 3

Vervolgens willen wij de psychologische architectuur van regeldruk onderzoeken en proberen vast te stellen (a) welke motieven mensen hebben om regeldruk te ervaren? En (b) welke gevolgen het ervaren van regeldruk heeft voor de nalevingsbereidheid? Wat de motieven betreft gaan wij er van uit dat als interventies instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen schenden deze interventies dan als onrechtvaardig worden beoordeeld en als regeldruk worden ervaren. Wij geven deze verbanden schematisch in Figuur 1.2 als volgt weer.



Figuur 1.2: Verband tussen onrecht, regeldruk en nalevingsbereidheid.

Wij stellen ten aanzien van de in Figuur 1.2 weergegeven verbanden twee vragen, onderzoeksvraag 2 (OV2) en onderzoeksvraag 3 (OV3).

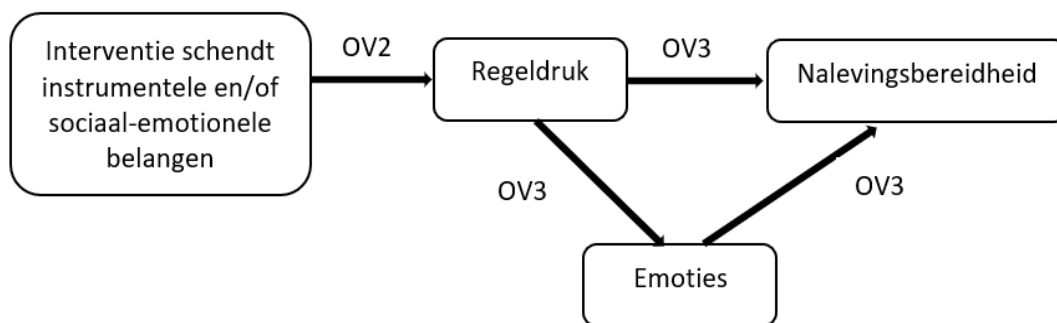
We vragen ons af of interventies die instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen schenden worden ervaren als regeldruk. We formuleren daarom onze tweede onderzoeksvraag als volgt.

OV2: Welk effect heeft het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies op de beleving van regeldruk?

Vervolgens willen wij de psychologische architectuur van regeldruk verder onderzoeken en proberen vast te stellen welke gevolgen beleving van regeldruk heeft voor de nalevingsbereidheid? Zoals we hierboven aangaven⁸³ hebben onderzoekers twee zaken vastgesteld te weten (1) dat de ervaring van (on)rechtvaardigheid de nalevingsbereidheid beïnvloedt en (2) dat emoties dit effect kunnen mediëren. Naar aanleiding van deze resultaten willen wij, op grond van het antwoord op OV2, weten of ervaring van regeldruk een zelfde mediërend effect te weeg brengt. Wij formuleren onze derde onderzoeksvraag daarom als volgt.

OV3: *Welk effect heeft ervaring van regeldruk op de nalevingsbereidheid?*

Hieronder zijn de te onderzoeken verbanden weergegeven met de notering welk verband door welke vraag onderzocht wordt.



Figuur 1.3: De in OV2 en OV3 te onderzoeken verbanden.

1.4.4 Onderzoeksvragen 4 en 5

Met in achtneming van de antwoorden op OV2 en OV3 zetten wij ons onderzoek naar de psychologische architectuur van regeldruk voort en vragen ons af (a) op welke wijze mensen binnen de beide verwerkingsdimensies regeldruk ervaren en (b) op welke wijze binnen de beide verwerkingsdimensies het ervaren van regeldruk de nalevingsbereidheid beïnvloedt. De vierde onderzoeksvraag luidt daarom als volgt.

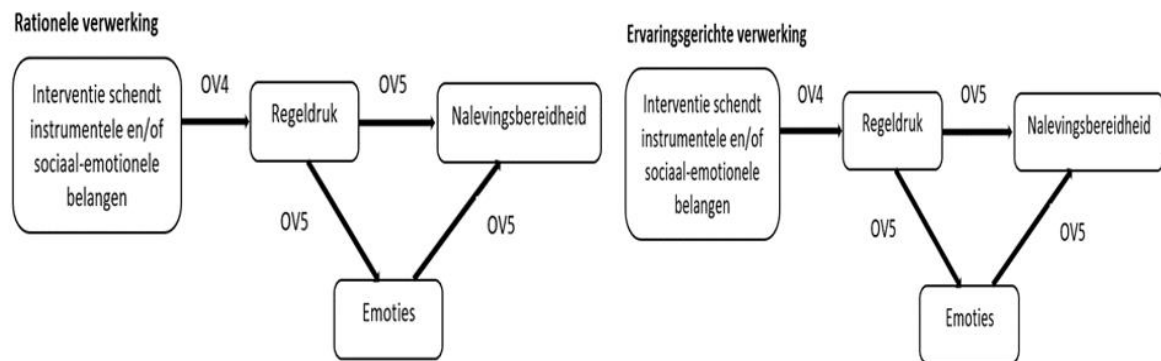
OV4: *Welke rol speelt verwerkingsvoorkeur bij het effect dat het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies heeft op de beleving van regeldruk?*

⁸³ Zie 1.3.3.

Vervolgens formuleren wij de vijfde onderzoeksvraag op de volgende wijze.

OV5: Welke rol speelt de verwerkingsvoorkeur bij het effect dat regeldruk heeft op nalevingsbereidheid?

Wij onderzoeken met OV4 en OV5 de driehoeksverhoudingen die in Figuur 1.4 zijn weergegeven.



Figuur 1.4: De in OV4 en OV5 te onderzoeken verbanden

1.4.5 Onderzoeksvraag 6

Om een volledig beeld te krijgen van de wijze waarop mensen met verschillende verwerkingsvoorkeuren met regels omgaan, draaien we in onze zesde onderzoeksvraag (OV6) het perspectief om. We onderzoeken welk effect een verwerkingsvoorkeur heeft op de wijze waarop mensen (zelf) op rechtvaardige wijze interveniëren in andermans gedrag. In de voorgaande onderzoeksvragen onderzoeken wij welke motieven mensen hebben *om interventies als onrecht* te ervaren. In onderzoeksvraag 6 willen we weten welke motieven mensen hebben als zij op *rechtvaardige wijze interveniëren* in andermans gedrag? De zesde onderzoeksvraag wordt daarom als volgt geformuleerd.

OV6: Welk effect heeft verwerkingsvoorkeur op de motieven voor het maken van een rechtvaardige verdeling?

Het antwoord op OV6 wordt in 7.5 gegeven.

1.4.6 Overzicht van de probleemstelling en onderzoeksvragen

Samengevat wordt in dit onderzoek de probleemstelling (PS) in zes onderzoeksvragen geadresseerd.

PS: Welk effect heeft een verwerkingsvoorkeur op de omgang met regels?

- OV1: *Is er in de literatuur naast een rationeel regeldrukdiscours een ervaringsgericht regeldrukdiscours te onderscheiden?*
- OV2: *Welk effect heeft het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies op de beleving van regeldruk?*
- OV3: *Welk effect heeft ervaring van regeldruk op de nalevingsbereidheid?*
- OV4: *Welke rol speelt verwerkingsvoorkeur bij het effect dat het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies heeft op de beleving van regeldruk?*
- OV5: *Welke rol speelt verwerkingsvoorkeur bij het effect dat regeldruk heeft op nalevingsbereidheid?*
- OV6: *Welk effect heeft verwerkingsvoorkeur op de motieven voor het maken van een rechtvaardige verdeling?*

Met het onderzoek van de zes onderzoeksvragen verwachten wij belangrijke informatie te verkrijgen over de wijze waarop mensen met regels omgaan. Hiermee kan onze probleemstelling worden beantwoord.

1.5 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek leent zich heel goed voor een empirisch-analytische benadering. De zes onderzoeksvragen steunen op reeds bestaande theorieën en zijn mede geformuleerd op basis van literatuurstudie. Naast het reeds verrichte literatuuronderzoek wordt door middel van vier methoden data verzameld. Deze vier methoden worden in de volgende subsecties beschreven: Trendonderzoek (1.5.1), Enquête-1 (1.5.2), Experiment (1.5.3) en Enquête-2 (1.5.4). Sectie 5.1 wordt afgesloten met het onderwerp Onderzoeksmethodologie (per onderzoeksvraag) (1.5.5) waarin een overzicht wordt gegeven van de methodologie waarmee de zes onderzoeksvragen worden onderzocht.

1.5.1 Methode 1: Trendonderzoek

Het trendonderzoek geeft, in een historische context, antwoord op onderzoeksvraag OV1: *Is er in de literatuur naast een rationeel regeldrukdiscours een ervaringsgericht regeldrukdiscours te onderscheiden?*

We gaven al eerder aan⁸⁴ dat de rationele (economische) dimensie van regeldruk uitvoerig is onderzocht terwijl onderzoek naar de ervaringsgerichte dimensie nog nauwelijks van de grond is gekomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ervaringsgerichte ervaringen volgens de CEST op een andere wijze worden geuit dan rationele ervaringen. Deze signalen dienen te worden onderscheiden. We moeten daarom naar andersoortige uitingen zoeken dan gebruikelijk bij rationele, instrumentele communicatie. Het gaat dan niet om argumentatieve, logische redeneringen maar om holistische, associatieve en emotionele uitingen.⁸⁵

Om beide uitdrukkingswijzen te onderscheiden wordt er onderzoek gedaan in de verzameling aan gedrukte en gepubliceerde boeken⁸⁶ die *Google Books* sinds 2004 gedigitaliseerd heeft. In 2019 bestond de verzameling al uit meer dan 40 miljoen boeken.⁸⁷ Via het internet is een deel van deze verzameling, door middel van de beschikbaar gestelde *Ngram viewer*, per jaar, op relatieve woordfrequentie te onderzoeken. Wij gebruiken de versie uit 2019 en onderzoeken de jaren 1919-2019. Door middel van component-analyse worden verbanden tussen deze woordfrequenties van uitdrukkingen ten aanzien van regels en regeldruk onderzocht. Het doel is (1) te ontdekken of clusters van woorden verschillende componenten vormen en (2) of deze clusters geassocieerd kunnen worden met een rationele dan wel ervaringsgerichte verwerking van regeldrukinformatie.

1.5.2 Methode 2: Enquête-1

Met Enquête-1 (N = 129) onderzoeken wij de tweede en derde onderzoeksvraag. We onderzoeken derhalve de volgende onderzoeksvragen.

OV2: Welk effect heeft het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies op de beleving van regeldruk? en

⁸⁴ Zie 1.1.

⁸⁵ Epstein 1991; Norris & Epstein, 2011; Epstein 2014.

⁸⁶ Volgens onderzoek van *Google Books* in 2010 zijn er 129.864.880 boeken gepubliceerd sinds de uitvinding van de boekdrukkunst door Gutenberg in 1440.

⁸⁷ <https://www.google.com/intl/en/googlebooks/about/history.html>.

OV3: Welk effect heeft regeldruk op de nalevingsbereidheid?

Omdat regeldruk nog niet eerder werd onderzocht binnen de context van onrechtvaardigheidsbeleving gaat het hier om een exploratief onderzoek. Met enquête-1 wordt het driehoeksverband onderzocht tussen (1) instrumentele en sociaal-emotionele informatie, (2) beleving van regeldruk en (3) nalevingsbereidheid. Zo willen we onderzoeken (a) of instrumentele- en relationele informatie ((on)rechtvaardigheidsinformatie) regeldruk veroorzaakt, (b) of er een negatief verband is tussen de beleving van regeldruk en de bereidheid om de regel, die deze regeldruk veroorzaakt, na te leven. Bovendien willen we nagaan (c) of beleving van regeldruk het effect medieert dat instrumentele- en relationele informatie heeft op naleefgedrag.

In de enquête leggen wij respondenten vier regels voor die sociaal-emotionele en instrumentele belangen bedreigen of juist beschermen. Per regel geven wij situaties weer waarin er al dan niet vertrouwen en inspraak (sociaal-emotionele belangen⁸⁸) geboden worden en waarin de regel al dan niet nut en noodzaak (instrumenteel belang⁸⁹) heeft en gaan per situatie na of respondenten regeldruk ervaren en of zij bereid zijn de regel na te leven. Enquête-1 levert data op waarmee de tweede en derde onderzoeksvragen kunnen worden geadresseerd.

1.5.3 Methode 3: Experiment

Het door ons uitgevoerde experiment (N= 342) onderzoekt de vierde en vijfde onderzoeksvragen. Het gaat om de vragen OV4 en OV5 en deze luiden als volgt.

OV4: Welke rol speelt verwerkingsvoorkeur bij het effect dat het schenden van instrumentele en/of sociaal-emotionele belangen door interventies heeft op de beleving van regeldruk? en

OV5: Welke rol speelt de verwerkingsvoorkeur bij het effect dat regeldruk heeft op nalevingsbereidheid?

⁸⁸ Volgens de literatuur zijn bij bedreigingen van sociaal-emotionele belangen “stem” en “vertrouwen” de belangrijkste begrippen. Zie Tyler & Lind 1992; Van den Bos 1999; Tyler & Huo 2002; De Cremer & Tyler 2007; Klaming & Bethlehem 2007; Van Dijke & Verboon 2011.

⁸⁹ Overwegingen van “nut en noodzaak” van de regel beschouwen wij als instrumenteel omdat dergelijke belangenafwegingen de perspectieven van nutsmaximalisatie en eigenbelang weerspiegelen die kenmerkend zijn voor instrumentele keuzes.

Het experiment bestond uit vier condities waarbij zowel sociaal-emotionele als instrumentele informatie werden gemanipuleerd. Respondenten waren allen studenten van de Haagse Hogeschool. Hen werd een regel voorgelegd waar zij geen enkele ervaring mee hadden. Wij hadden hierbij condities geschapen waarin aan de ene kant bedreigingen van sociaal-emotionele belangen werden beïnvloed door informatie over het hebben van een stem en vertrouwen te manipuleren en aan de andere kant werden bedreiging van instrumentele belangen beïnvloed door de manipulatie van informatie over nut en noodzaak van een regel.⁹⁰ Wij vroegen de respondenten aan te geven of zij in de hun toegewezen conditie regeldruk ervoeren en of zij bereid waren de regel op te volgen. Vervolgens werd een *Rational-Experiential Inventory Test* (REI-40)⁹¹ afgenomen. Deze test wordt gebruikt om een voorkeur in informatieverwerking, zoals door CEST beschreven, te meten. We onderzochten eerst welk effect de manipulaties hadden (1) op de beleving van regeldruk en (2) op de bereidheid om de regel na te leven. Daarna onderzochten wij of de beleefde regeldruk het effect medieerde dat de manipulaties (rechtvaardigheidinformatie) op de nalevingsbereidheid had. Door gebruik van de REI test kon binnen iedere conditie worden gekeken welke rol een rationele- dan wel ervaringsgerichte verwerking speelt (1) bij de beleving van regeldruk, (2) bij de bereidheid om de regel na te leven en (3) bij het hierboven aangegeven mediërend effect. Met de resultaten konden we OV2 en OV3 nogmaals verifiëren en OV4 en OV5 beantwoorden.

1.5.4 Methode 4: Enquête-2

Met Enquête-2 (N = 119) adresseren we de zesde onderzoeksvraag (OV6): *Welk effect heeft werkingsvoorkeur op de motieven voor het maken van een rechtvaardige verdeling?*

Respondenten werden via *social media* benaderd. Aan hen werd een verdelingsconflict voorgelegd waarbij drie kinderen ruzie maken om een fluit. De kinderen claimen de fluit ieder op een verschillende rechtvaardigheidsgrond. De één claimt de fluit omdat zij de enige is die erop kan spelen, een ander omdat hij zo arm is dat hij zich geen ander speelgoed kan permitteren en de derde vraagt met de claim waardering van de andere twee kinderen.

Er zijn twee meetmomenten. Als eerste meetmoment wordt aan de respondenten gevraagd om een rechtvaardige verdeling te maken en dit in tenminste 200 woorden weer te

⁹⁰ Zie de twee voorgaande noten.

⁹¹ Epstein et al. 1998; Pacini & Epstein 1999; De REI-40 is beschikbaar op: https://www.researchgate.net/publication/319444554_Rational-Experiential_Inventory-40_REI-40 (geraadpleegd op 12 juni 2020).

geven. Als tweede meetmoment werd de *Rational-Experiential Inventory Test* (REI) afgenomen om te onderzoeken welke rol een ervaringsgerichte dan wel een rationele verwerking speelt bij de gevraagde rechtvaardige verdeling.

In de analyse van de geleverde teksten is de *Linguistic Inquiry and Word Count* (LIWC)⁹² gebruikt die bepaalde categorieën van woorden telt die ons informatie kunnen geven over het gedrag en denken van de respondenten. Deze categorieën verwijzen naar bepaalde psychologische kenmerken van de respondenten, zoals de wijze waarop zij oordelen of in hoeverre zij hechten aan sociale structuren. Met een correlatie analyse onderzoeken wij of respondenten met verschillende informatieverwerkingsvoorkeuren ook verschillende categorieën van woorden gebruiken. Zo analyseren wij op grond van welke psychische kenmerken mensen, met verschillende verwerkingsvoorkeuren, verschillen. Met de gegevens kunnen we onderzoeken op welke wijze mensen met verschillende voorkeuren gemotiveerd worden om een rechtvaardige verdeling te maken. Hiermee kunnen we OV6 beantwoorden⁹³.

1.5.5 Onderzoeksmethode per onderzoeksvraag

De vier onderzoeken leveren tezamen voldoende diverse data op om de zes onderzoeksvragen (OV1 tot en met OV6) te beantwoorden. In Tabel 1.1 wordt het overzicht gegeven van welke onderzoeksvraag door welke methode(n) is/zijn onderzocht.

Tabel 1.1: Onderzoeksmethode per onderzoeksvraag

	OV1	OV2	OV3	OV4	OV5	OV6
Trendonderzoek	X					
Enquête -1		X	X			
Experiment		X	X	X	X	
Enquête -2						X

1.6 Structuur van het proefschrift

In deze sectie wordt de structuur van het onderzoek gegeven aan de hand van een korte hoofdstukbespreking.

⁹² Pennebaker, Francis & Booth 2001; Pennebaker, Booth & Francis 2007; Pennebaker, Booth, Boyd & Francis 2015.

⁹³ Zie 7.5.

Hoofdstuk 1 leidt ons onderzoek in en beschrijft het te onderzoeken probleem. De vraag is welk effect een verwerkingsvoorkeur (CEST) heeft op de omgang met regels. Deze vraag is vervat in een probleemstelling die wordt uitgewerkt in zes onderzoeksvragen. Deze zes onderzoeksvragen worden aan de hand van vier onderzoeksmethoden onderzocht. Tevens worden de doelstelling, de relevantie en de structuur van dit onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 2 ontwerpt op basis van de CEST en de theorie van Cropanzano een psychologische architectuur van de wijze waarop mensen regeldruk ervaren en formuleert onze definitie van regeldruk.

Hoofdstuk 3 beschrijft de worsteling van de sinds 2007 elkaar opvolgende kabinetten om vat te krijgen op de wijze waarop mensen regeldruk ervaren.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan het trendonderzoek waar, aan de hand van data ontleend aan het gebruik van de *Ngram viewer* van *Google Books* (corpus VS), OV1 getest wordt. Dit hoofdstuk analyseert of er naast een rationeel regeldruk discours ook een ervaringsgericht discours te onderscheiden is. Tevens wordt de trend van aandacht voor regeldruk binnen beide discourses onderzocht. Met de resultaten geven we vervolgens antwoord op OV1.

Hoofdstuk 5 beschrijft het Enquête-1 onderzoek. Hierin wordt het driehoeksverband tussen (1) (on)rechtvaardigheidsinformatie, (2) beleving van regeldruk en (3) nalevingsbereidheid onderzocht. Zoals boven aangegeven wordt er met dit onderzoek antwoord gegeven op OV2 en OV3.

Hoofdstuk 6 behandelt het Experiment. We onderzoeken de invloed van een voorkeur in informatieverwerking (CEST) op het in het Hoofdstuk 5 onderzochte driehoeksverband. De resultaten geven antwoord op OV4 en OV5 en verifiëren OV2 en OV3.

Hoofdstuk 7 beschrijft de analyse van Enquête-2 en geeft antwoord op OV6. Hierin wordt de invloed van een voorkeur voor informatieverwerking onderzocht op de motieven die mensen hebben voor het maken van een rechtvaardige verdeling.

Hoofdstuk 8 brengt alle conclusies uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar en geeft antwoord op de probleemstelling. Daarna besteden we aandacht aan zowel het maatschappelijk- als het wetenschappelijk belang van onze studie. Bovendien gaan we in op de beperkingen van ons onderzoek en doen we suggesties voor verder onderzoek.

