



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).

2 De twee gezichten van regeldruk

Uit de literatuur blijkt dat regeldrukonderzoek *niet* gericht is op het analyseren en verklaren van het begrip regeldruk en dat er slechts een geringe conceptuele ontwikkeling van het begrip is.⁹⁴ Zo wordt regeldruk in de literatuur nog steeds als een problematisch- of veelkleurig begrip beschouwd dat elke keer opnieuw aan een beschrijving weet te ontsnappen.⁹⁵ Van regeldruk bestaat derhalve nog geen alomvattende definitie.⁹⁶ Blesgraaf komt, na uitvoerig literatuuronderzoek, zelfs tot de conclusie dat regeldruk als een *essentially contested concept* kan worden beschouwd, als een ongrijpbaar begrip waarover de wetenschappelijke discussie aanhoudt.⁹⁷

Vanuit het tot nog toe voornamelijk gebruikte economisch perspectief wordt het ervaren van regeldruk nog nauwelijks begrepen. Vanuit een psychologisch perspectief valt de druk die regels kunnen veroorzaken wellicht beter te begrijpen. Regels trachten gedrag in goede banen te leiden en psychologen zijn zich ervan bewust dat mensen het niet altijd prettig vinden als iemand in hun gedrag intervenueert. Als regels door mensen gekoesterde waarden (belangen) aantasten dan kunnen zij psychische spanningen en weerstanden te weeg brengen. In dit hoofdstuk beschrijven wij wat wij onder regeldruk verstaan.

Zoals wij eerder in hoofdstuk 1 aangaven vermoeden wij op basis van de CEST dat regeldruk twee gezichten heeft. Afhankelijk van de verwerkingsvoorkeur zal regeldruk meer *rationeel* dan wel *ervaringsgericht* worden ervaren. Mensen met een rationele verwerkingsvoorkeur zullen vermoedelijk *instrumentele motieven* hebben om regeldruk te ervaren. Ervaringsgerichte mensen zullen hiertoe meer door *relationele belangen* gemotiveerd worden.

In dit hoofdstuk betogen wij in 2.1 eerst dat regels orde trachten te scheppen door gedrag te sturen. In 2.2 beschrijven wij vervolgens de weerstand die mensen ervaren tegen gedragsinterventies. In 2.3 geven wij aan dat mensen regeldruk ervaren als interventies in strijd zijn met door hen gekoesterde belangen. Wij vragen ons daar af of de motieven die wij aan het rechtvaardigheidsonderzoek van Cropanzano ontleen dezelfde motieven zijn voor het ervaren van regeldruk. In 2.4 beschrijven wij de wijze waarop wij regeldruk begrijpen. In

⁹⁴ Van Gestel & Hertogh 2006, p. 9.

⁹⁵ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017.

⁹⁶ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

⁹⁷ Zie voor een beschrijving van het *essentially contested concept*, Blesgraaf 2022, pp. 84-86.

2.5 noteren we, aan de hand van de CEST (Epstein), onze vermoedens op welke wijze mensen regeldruk ervaren. Sectie 2.6 beschrijft twee beelden van regeldruk.

2.1 Regels, tussen orde en wanorde

Samenlevingen streven al sinds de oudheid naar orde en vrede. De gangbare gedachte hierbij is dat orde *voorspoed* brengt en wanorde *onheil*. Sinds die tijd houden filosofen zich al bezig met de vraag op welke wijze wetten een rechtvaardige samenleving kunnen inrichten, een samenleving waar orde en vrede heerst. Aanvankelijk speelde goddelijke voorzienigheid hierbij een belangrijke rol. Zo geloofden de Romeinen dat Janus, de god van deuren, poorten en doorgangen, verantwoordelijk was voor de overgang van de ene toestand naar een andere. Vervolgens bracht Ovidius Janus in verband met de doorgang tussen orde en wanorde.⁹⁸ Of deze doorgang in de goede richting genomen werd was volgens Ovidius afhankelijk van de gunst van Janus. Regelgevers maken regelmatig gebruik van deze poort. Zij trachten immers met regels orde te scheppen in de samenleving.⁹⁹ Van Dale omschrijft in dit kader orde dan ook als een *geregelde* toestand.¹⁰⁰

Als de poort in goede richting gepasseerd wordt kunnen regels ons geluk en voorspoed brengen. Zorgvuldige wetgevingsprocessen, waarbij alle lagen van de samenleving betrokken zijn, zorgen voor een voortdurende productie aan regels die het gedrag van mensen in goede banen moeten leiden. Op die wijze zijn we er zeker van dat we conflicten vreedzaam oplossen, onze scholen en ziekenhuizen goed functioneren, het verkeer ordelijk verloopt, criminaliteit bestreden wordt en de voedselproductie op peil blijft. Regels zorgen voor een stabiele samenleving, wat gunstig is voor de economische ontwikkeling van die samenleving. De voordelen zijn hier vermoedelijk even talrijk als dat er regels zijn. Maar regels verwezenlijken niet alleen beleidsdoelen. Zij trachten ook belangrijke *beginzelen te waarborgen* zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Wij kunnen er daardoor vanuit gaan dat wij op een rechtvaardige wijze niet te veel belasting betalen, werknemers niet worden uitgebuit, lasten zo eerlijk mogelijk worden gedeeld en ons voedsel zo gezond mogelijk is.

⁹⁸ Mac Mahon 2002.

⁹⁹ De verschillende disciplines gaan ervan uit dat het gedrag door regels kan worden gestuurd. Zie Blesgraaf 2022, p. 69.

¹⁰⁰ Van Dale, online beschikbaar op website <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/orde#.ZCwKYZHP3IU> laatst geraadpleegd 4 april 2023.

Al deze voordelen, zoals het feit dat zaken geregeld zijn, dat mensen hierop mogen vertrouwen, dat een ieder gelijk behandeld wordt en dat de regels rechtvaardig zijn, noemt Voermans *Regelgeluk*.¹⁰¹ Anderen hebben het in dit kader over *Regelnut*.^{102, 103}

Regelgevers kunnen de poort tussen orde en wanorde ook in een onwenselijke richting passeren. Ze komen dan van een geregelde toestand in een toestand van onvrede en onrust. Regels brengen derhalve niet alleen geluk en voorspoed, ze kunnen ook tot onrust en wanorde leiden. In de hedendaagse complexe, pluriforme samenleving wordt voortdurend een beroep gedaan op het creëren van regels. In onze maatschappij neemt door de toenemende diversiteit in waarde-opvattingen de consensus af waardoor de kans op conflicten toeneemt.¹⁰⁴ Deze onenigheden dienen dan weer met regels in goede banen geleid te worden. Gedrag dient op steeds meer beleidsterreinen gereguleerd te worden. Bovendien houden de problemen die om regelingen vragen niet op bij de landsgrenzen. Ze vergen een internationale aanpak. “We leven tegenwoordig in een veellagige rechtsorde” waarin “recht, rechtsvorming en bestuur (ook) van niet-nationale herkomst toenemen.”¹⁰⁵ Wet- en regelgeving zijn complexe processen geworden waarin vele actoren samenwerken en waarbij een beroep gedaan wordt op participatie door krachten uit de samenleving.¹⁰⁶ Zelfregulering en alternatieve regelgeving zorgen daarbij voor nieuwe bronnen van regels.¹⁰⁷ Al deze regels dienen van tijd tot tijd gecorrigeerd te worden of aan de tijd aangepast te worden. Dat gebeurt met nieuwe regels. Mensen krijgen soms de indruk dat het regelcomplex zichzelf in stand houdt¹⁰⁸ en als vanzelf, als een op hol geslagen celdeling¹⁰⁹, almaar uitdijt.

Dit alles brengt lasten met zich mee. Het kunnen bedoelde maar ook onbedoelde lasten zijn. Plato waarschuwde in zijn *Wetten* reeds, dat te strenge wetten tot tirannie leiden en te veel vrijheid tot losbandigheid.¹¹⁰ Als het voorvoegsel “te” in het debat betrokken wordt slaat de teneur vaak om van regelgeluk en regelnut naar regeldruk.¹¹¹ De orde en rust dat het

¹⁰¹ Voermans 2008, p. 30, noot 2.

¹⁰² Van Gestel & Hertogh 2006, p. 119; Westerman 2012.

¹⁰³ Het valt ons op dat de term “regelgeluk” goed lijkt aan te sluiten bij een ervaringsgerichte benadering terwijl de term “regelnut” meer een rationele benadering suggereert.

¹⁰⁴ Schuyt 2006.

¹⁰⁵ Voermans, zelfstudie 2009 – 2015.

¹⁰⁶ Witteveen 2007.

¹⁰⁷ Giesen 2007; De Wijkerslooth 2007; Witteveen 2007.

¹⁰⁸ Sluysmans 2017; Voermans 2013; Voermans 2008.

¹⁰⁹ Westerman 2006.

¹¹⁰ Plato 2008. Deel XVII, 701a.

¹¹¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit begrip; Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

complex aan regels dient te verschaffen slaat dan om in wanorde en onrust. De druk om aan al deze regels en andere beslissingen van de autoriteiten te voldoen zorgt voor weerstanden en spanningen die de bereidheid om aan regels te gehoorzamen ondermijnen. We komen dan in een situatie waarin “*Trop des règles, tue la règle*”, zoals Fransen dit zo beeldend omschrijven.

Het discours over regeldruk gaat niet alleen over een besef van te veel regels. Mensen vinden bijvoorbeeld ook dat regels te ingewikkeld, te belemmerend of overbodig zijn. Soms gaat het debat zelfs niet meer (alleen) over ondeugdelijke regels maar over niet goed functionerende autoriteiten. Klagers vinden dan de overheid te traag, te stroperig, niet adequaat of te betuttelend is. Naleving van regels kan veel tijd en geld kosten omdat de overheid steeds weer om informatie vraagt en dit (on)nodige administratieve rompslomp met zich mee brengt. Het geeft bovendien de indruk niet vertrouwd te worden. Soms zien mensen, in een woud van regels, door de bomen het bos niet meer¹¹² zodat ze niet goed weten wat er van hen wordt verlangd. Zij ervaren dit alles als onredelijk belastend, als een ongewenste druk, als *regeldruk*. Regeldruk is vaak verweven met andere onderwerpen zoals bureaucratie, administratieve lasten, nakomingkosten, regelzucht, bestuurlijke drukte, bemoeizucht of irritatie.¹¹³

Regelgeluk en regelnut brengen orde, geluk en voorspoed, regeldruk veroorzaakt onrust en brengt de samenleving veel schade toe. In onze tijd lijkt de richting waarin de poort tussen orde en wanorde genomen wordt niet meer afhankelijk te zijn van de gunst van Janus maar eerder samen te hangen met de zorgvuldigheid van het regelgevingsproces. Zo zien we dat de bestrijding van regeldruk al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, hoog op de politieke agenda van veel westerse landen staat.¹¹⁴

2.2 Weerstand tegen gedragsinterventie

Verschillende disciplines gaan ervan uit dat het gedrag door regels kan worden gestuurd.¹¹⁵ Maar laten mensen hun gedrag sturen? In dit kader beschouwde Voltaire de regering van een bijenkoningin als een volmaakte regeringsvorm. Alle onderdanen bedrijven immers met haar de liefde en volgen haar derhalve uit liefde.¹¹⁶ Ook een gemeenschap van schapen benaderen

¹¹² Stoter & Huls 2006, p. 4.

¹¹³ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

¹¹⁴ Van Gestel & Hertogh 2006; Voermans 2013.

¹¹⁵ Blesgraaf 2022, p. 69.

¹¹⁶ Voltaire 2001 (oorspronkelijke tekst 1769), pp. 434-435.

in zijn ogen dit ideaal daar ze van nature volgzaam zijn en het spreekwoordelijke schaap volgen dat over de dam is. Als een autoriteit in het hart wordt gesloten dan worden haar wetten als vanzelf opgevolgd en dat gebeurt ook als haar regels overeenstemmen met de waarden en normen¹¹⁷ (belangen) van de groep waartoe mensen zich verbonden voelen. Als regels niet overeenstemmen met de belangen die mensen koesteren dan kunnen ze psychische druk veroorzaken. Mensen ervaren dan een weerstand tegen de regel.

Als we de tien definities¹¹⁸ analyseren die Blesgraaf ter illustratie van de wijze waarop het begrip regeldruk in de literatuur wordt gedefinieerd¹¹⁹, dan lijkt het bij het definiëren van regeldruk steeds te gaan om de *druk* van opgelegd gedrag. De druk wordt bijvoorbeeld met de volgende woorden weergegeven: Regeldruk¹²⁰, neerslaan¹²¹, last(en)¹²², lastendruk¹²³, druk¹²⁴, kosten¹²⁵ of hinderbeleving¹²⁶. Dat het niet om vrij gedrag gaat maar om min of meer opgelegd gedrag (gedragsinterventie) spreekt uit de volgende woorden: moeten¹²⁷, vrijheidsbeperking(en)¹²⁸, verplicht(ing)(en)¹²⁹, ondergaan¹³⁰, noodzaak¹³¹ en opgelegd¹³². Wij beschouwen de druk die regels kunnen veroorzaken dan ook als een weerstand tegen een gedragsinterventie die niet overeenstemt met gekoesterde belangen.

¹¹⁷ Voltaire 2001 (oorspronkelijke tekst 1769).

¹¹⁸ In de bijlagen is een lijst opgenomen van deze tien definities.

¹¹⁹ Blesgraaf introduceert het begrip regeldruk op p. 33 aan de hand van de beschrijving van Donker van Heel et al. 2004, p. 17 en noemt de overige negen definities in subsectie 2.2.9 pp. 77-84.

¹²⁰ IZZ 2019, p. 2; Meurs 2014, p. 3; Deloitte 2013, p. 3; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2011, p. 34; Donker van Heel et al. 2004, pp. 17-18; De Jong & Herweijer 2004, p.55.

¹²¹ Donker van Heel et al. 2004, pp. 17-18.

¹²² Berghuis, Schimmel & Zuurbier 2017, p. 12; Meurs 2014, p. 3; Deloitte 2013, p. 3; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2011, p. 34; Donker van Heel et al. 2004, pp. 17-18; De Jong & Herweijer 2004, p.55.

¹²³ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2011, p. 34.

¹²⁴ IZZ 2019, p. 2.

¹²⁵ Berghuis, Schimmel & Zuurbier 2017, p. 12; Meurs 2014, p. 3; Deloitte 2013, p. 3; Eijlander & Van Gestel 2006, p. 9; Donker van Heel et al. 2004, pp. 17-18.

¹²⁶ Eijlander & Van Gestel 2006, p. 9.

¹²⁷ Berghuis, Schimmel & Zuurbier 2017, p. 12; Meurs 2014, p. 3; Bokhorst & Van Ommeren 2007, p. 683; Stoter & Huls 2006, p.15; Donker van Heel et al. 2004, p. 17-18.

¹²⁸ Meurs 2014, p. 3; Bokhorst & Van Ommeren 2007, p. 683.

¹²⁹ Meurs 2014, p. 3; Stoter & Huls 2006, p.15; Donker van Heel et al. 2004, pp. 17-18.

¹³⁰ Meurs 2014, p. 3; Bokhorst & Van Ommeren 2007, p. 683.

¹³¹ De Jong & Herweijer, 2004, p.55.

¹³² Berghuis, Schimmel & Zuurbier 2017, p. 12.

2.3 Motieven voor regeldruk

In ons onderzoek vragen wij ons af om welke gekoesterde belangen het gaat bij de beleving van regeldruk? Welke motieven hebben mensen om regeldruk (bewust of onbewust) te ervaren? Van Gestel en Hertogh suggereren dat het voor de inrichting van wetgeving belangrijk is om meer te weten te komen over de motieven voor regelacceptatie.¹³³ Deze motieven zouden ons veel kunnen leren over de wijze waarop mensen regeldruk ervaren.

Regeldrukonderzoekers hebben tot nu toe de motieven voor regelacceptatie niet expliciet onderzocht. Wat deze motieven betreft gaan onderzoekers er veelal van uit dat mensen de voor- en nadelen van regels tegen elkaar afwegen en regeldruk ervaren doordat de nadelen de voordelen overtreffen. Mensen streven naar voordeel boven nadeel en hebben zo een calculerend, instrumenteel ¹³⁴ motief om regeldruk te ervaren. Zo zien Van Gestel en Hertogh dat de (internationale) literatuur wordt gekenmerkt door een sterk instrumentalistisch perspectief¹³⁵ waarin voortdurend naar nieuwe instrumenten wordt gezocht om regeldruk te meten en terug te dringen. In deze (dominante) economische benadering wordt sterk de nadruk op de kosten en baten van wetgeving gelegd.¹³⁶ Ook Voermans ziet een “kwantificatie van het regelgevingsdebat”¹³⁷ als gevolg van een dominante, calculerende benadering. Wat de beleving van regeldruk betreft omschrijft Bokhorst regeldruk als een situatie waarin “de lasten van regels in de beleving van bedrijven en organisaties niet in voldoende mate opwegen tegen de baten.”¹³⁸ Vergeer concludeert dat bij de beleving van regeldruk ondernemers een afweging maken waarin de van hen gevraagde inspanningen (de factoren kosten en werkbaarheid) worden afgewogen tegen de verwachte opbrengst (factor gepercipieerde nut) van de regel.¹³⁹ We zien derhalve dat de literatuur er veelal van uit gaat dat mensen instrumentele motieven hebben om regels te accepteren. Toch kan regelacceptatie ook op een andere manier worden benaderd.

Rechtvaardigheidsonderzoekers hebben zich in tegenstelling tot *regeldrukonderzoekers* wel uitgebreid bezig gehouden met onderzoek naar de motieven van regelacceptatie.

¹³³ Van Gestel & Hertogh 2006, p. 121.

¹³⁴ Instrumentele belangen omschreven wij in 1.2.2 als profijtige zelfbelangen die met objectieve kosten-batenanalyses kunnen worden vastgesteld.

¹³⁵ Van Gestel & Hertogh 2006, p. 8.

¹³⁶ Van Gestel & Hertogh 2006, p. 22.

¹³⁷ Voermans 2013.

¹³⁸ Bokhorst 2014, p. 144.

¹³⁹ Vergeer 2017, pp. 187, 202, 205.

Deze onderzoekers gaan ervan uit dat rechtvaardige regels eerder nageleefd worden dan onrechtvaardige regels. In studies naar de wijze waarop mensen (on)rechtvaardigheid ervaren gaan zij veelal uit van een tweewegmodel waar in twee verschillende rechtvaardigheidsconcepten onderscheiden worden, de *distributieve*- en de *procedurele* rechtvaardigheid.¹⁴⁰ Beide concepten geven een verklaring voor het al dan niet willen naleven van regels die als onrechtvaardig worden ervaren. We zullen zien dat Cropanzano er voor pleit om in onderzoek waar emoties in het spel zijn niet van de distributieve- en procedurele rechtvaardigheid uit te gaan, maar van instrumentele- en sociaal-emotionele belangen die mensen bij verdeling en het proces van verdeling hebben.¹⁴¹

Om de context te beschrijven waarbinnen de theorie van Cropanzano begrepen kan worden geven wij eerst een korte beschrijving van beide rechtvaardigheidsconcepten (in 2.3.1 Distributieve rechtvaardigheid en in 2.3.2 Procedurele rechtvaardigheid). Vervolgens geven wij in 2.3.3 aan dat het hanteren van beide rechtvaardigheidsconcepten in onderzoek waarbij emoties betrokken zijn problematisch kan zijn. In 2.3.4 behandelen wij tenslotte de theorie van Cropanzano.

2.3.1 *Distributieve rechtvaardigheid*

Rechtvaardige instanties dienen mensen eerlijk te bedelen. Dit principe van eerlijke verdeling, de distributieve rechtvaardigheid, kent een lange geschiedenis en werd al door Aristoteles aangehangen. De distributieve rechtvaardigheid, betreft vanuit het perspectief van de norm-adressaat, iemands bevinding, om bij de verdeling van middelen, binnen een sociale omgeving, op een eerlijke manier bedeed te worden. Deze ervaring wordt veelal verklaard met de *social exchange theory*.¹⁴² Mensen maken, binnen een sociale omgeving, uit eigen belang, een

¹⁴⁰ Het onderscheid in distributieve- en procedurele rechtvaardigheid (tweeweg model) is vrijwel onomstreden, zie Cropanzano, Rupp, Mohler & Schminke 2001. Onderzoekers twisten er echter over of verschillende andere benaderingen van rechtvaardigheid, ofwel onderscheidende constructen zijn (drieweg en vierweg modellen) ofwel als een onderverdeling van de procedurele rechtvaardigheid kunnen worden gezien. Ons onderzoek richt zich niet op benaderingen van het begrip rechtvaardigheid maar is geïnteresseerd in de werking van onderliggende rechtvaardigheidsmotieven zoals Cropanzano dat beschrijft. Een keuze tussen de betwiste rechtvaardigheidsmodellen is voor ons onderzoek daarom niet nodig.

¹⁴¹ Cropanzano, Howes, Grandey & Toth 1997; Cropanzano et al. 2011.

¹⁴² Walster, Berscheid & Walster 1973; Walster, Walster & Berscheid 1978.

afweging tussen de voor- en nadelen van een bepaald resultaat van verdeling. Rechtvaardigheidsoordelen die op basis van distributieve rechtvaardigheid worden gevormd, benadrukken de economische- of instrumentele aspecten van het resultaat van verdeling.¹⁴³

Bij het zoeken naar proposities die kunnen voorspellen wanneer mensen zich bij een verdeling rechtvaardig behandeld voelen¹⁴⁴ bleken drie motieven een rol te spelen namelijk (1) gelijkheid (*equality*), bij een rechtvaardige verdeling dient iedereen hetzelfde resultaat te krijgen; (2) behoefte (*need*), bij verdeling dienen degenen die dit het meest nodig hebben meer te krijgen en (3) billijkheid (*equity*), een rechtvaardige verdeling is gebaseerd op ieders bijdrage. De belangrijkste voorspeller hierbij was echter de toewijzing naar bijdrage¹⁴⁵ (*Equity theory*¹⁴⁶), wat betekent dat als mensen samenwerken, zij een verdeling van de resultaten van die samenwerking als rechtvaardig beschouwen als deze is gebaseerd op de grootte van hun individuele bijdragen.¹⁴⁷ De term distributieve (on)rechtvaardigheid wordt daarom vaak gebruikt in verband met deze *Equity*-regel¹⁴⁸, als een resultaat (niet) strookt met het gevoel van eigen bijdrage.¹⁴⁹ Het niet voldoen aan deze regel zorgt voor ontevredenheid (*distress*).

Sinds de laatste helft van de vorige eeuw krijgt deze interpretatie van de *exchange theorie* veel kritiek. Onderzoekers vragen zich af op welke wijze alle bijdragen rationeel vast te stellen zijn of twijfelen eraan dat mensen altijd uit eigen belang handelen. Intussen laat nieuw onderzoek steeds duidelijker zien dat mensen niet altijd rationeel handelen. Uit tenminste twee rapporten van de WRR waarin een *state of the art* wordt gegeven van de kennis over het *denkvermogen*¹⁵⁰ en het *doenvermogen*¹⁵¹ van de mens blijkt dat keuzen niet slechts een resultante van mathematische, logische, instrumentele calculatie zijn. Intuïtie en emoties spelen bij keuzegedrag veelal een doorslaggevende rol. Bovendien blijken mensen niet altijd zelfzuchtig te handelen en trekken zij zich het lot van anderen aan.¹⁵² Daarnaast bleek uit onderzoek van Kahneman dat menselijke keuzen afhankelijk zijn van de manier waarop deze

¹⁴³ Adams 1963.

¹⁴⁴ Walster, Berscheid & Walster 1973, p. 1.

¹⁴⁵ Walster, Berscheid & Walster 1973.

¹⁴⁶ Adams 1963.

¹⁴⁷ Zie ook Bal & Van den Bos 2018.

¹⁴⁸ In de psychologie wordt gesproken over rechtvaardigheidsregels. Dit zijn “*self-based*” standaarden of verwachtingen, afgeleid van gesocialiseerde of geïnternaliseerde individuele waarden, met betrekking tot de morele verplichtingen van individuen in een specifieke context, zie Lau & Wong 2009, p. 281.

¹⁴⁹ Greenberg 1982.

¹⁵⁰ WRR 2009.

¹⁵¹ WRR 2017.

¹⁵² Zie WRR 2009 de bijdragen van Van Dijk & Zeelenberg, pp. 25–46 en van Potters & Prast, pp. 47–64.

gepresenteerd worden (*framing effects*).¹⁵³ Verschillende presentaties van een gelijk resultaat leveren verschillende rechtvaardigheidsoordelen op. Een nadeel als gemiste kans op voordeel wordt bijvoorbeeld anders ingeschat dan een even groot puur verlies.¹⁵⁴ Distributieve rechtvaardigheidsoordelen zijn kennelijk afhankelijk van de wijze waarop informatie wordt gepresenteerd en verwerkt.

2.3.2 Procedurele rechtvaardigheid

Thibaut en Walker toonden aan dat rechtvaardigheidsoordelen over rechterlijke beslissingen in hoge mate afhankelijk waren van de procedure die daarbij werd gevolgd.¹⁵⁵ In experimenten werden steeds een *inquisitoire* procedure¹⁵⁶ afgezet tegen een *accusatoire* procedure¹⁵⁷ waarbij proefpersonen in de laatste procedure meer zeggenschap hadden over de gang van zaken dan in de eerste. Mensen blijken bij hun rechtvaardigheidsoordelen groot belang te hechten aan een rechtvaardig verlopen proces, een proces waarbij zij hun invloed hebben kunnen laten gelden door bijvoorbeeld zich uit te kunnen spreken (*Voice*). Thibaut en Walker zochten de verklaring hiervoor nog steeds in een instrumenteel eigenbelang.¹⁵⁸ Zij gingen ervan uit dat controle over een procedure een zekere invloed op de uitkomst kan verschaffen (*control model*). Bovendien kan een proces informatie verschaffen over al dan niet economisch profijtelijke verdelingen in de toekomst, als de omstandigheden zijn veranderd. Procedures die de beste garanties op economisch profijt in de toekomst bieden worden verondersteld als het meest rechtvaardig beoordeeld te worden.¹⁵⁹ Rechtvaardige processen dienen in dit model een instrumenteel economisch belang.¹⁶⁰

Lind en Tyler vervolgden deze lijn van onderzoek en keken naar de rechtvaardigheidsbeleving van mensen die veroordeeld waren voor verkeersdelicten. Zij concludeerden dat de gevolgde procedure meer invloed had op hun houding ten aanzien van de rechter dan het

¹⁵³ Kahneman, Knetsch & Thaler 1986, p. 731.

¹⁵⁴ Kahneman, Knetsch & Thaler 1986.

¹⁵⁵ Thibaut & Walker 1975.

¹⁵⁶ Procedure waarin de rechter een actieve rol speelt.

¹⁵⁷ Proces waarbij de procespartijen het initiatief hebben en de rechter een passieve rol heeft.

¹⁵⁸ Thibaut & Walker 1975.

¹⁵⁹ Greenberg 1990; Lind & Tyler 1988; Shapiro 1993.

¹⁶⁰ Cropanzano & Ambroze 2001.

uiteindelijke resultaat.¹⁶¹ Lind en Tyler¹⁶² benoemden drie onderscheidende rechtvaardighedsregels in de beleving van procedurele rechtvaardigheid. Partijen ervoeren een proces als rechtvaardig als er aan drie belangrijke aspecten was voldaan, te weten (1) een procedure objectief en onpartijdig was (*neutrality*), (2) de beslissende autoriteit vertrouwen wekte (*trust*) en (3) partijen de indruk hadden dat ze gerespecteerd werden als een volwaardig lid van de groep (*standing*). Volgens Lind en Tyler werd deze sociale status bevestigd als de partijen beleefd, gelijkwaardig en met respect werden behandeld.

Uitgebreid onderzoek heeft aangetoond dat dit niet alleen voor rechterlijke beslissingen gold maar voor iedere beslissing van een autoriteit.¹⁶³ Inmiddels is er aangetoond dat als autoriteiten mensen met vertrouwen (*trust*), eerlijkheid (*fairness*), respect (*standing*) en neutraliteit (*neutrality*) behandelen, mensen niet alleen bereid zijn om samen te werken, maar ook eerder geneigd zijn om, zelfs bij een minder wenselijk resultaat, de beslissingen van autoriteiten te accepteren en hun regels na te leven.¹⁶⁴

De verklaring voor deze reactie op een dergelijke respectvolle behandeling werd gezocht in de waarde die mensen hechten aan relationele belangen. Mensen waarderen niet alleen instrumentele (eigen)belangen maar hechten zich eveneens aan hun relatie met de groep (*group-value model*)¹⁶⁵ waartoe zij zich verbonden voelen en met de autoriteit die deze groep vertegenwoordigt (*relational model of authority*).¹⁶⁶ Volgens het *group engagement model*¹⁶⁷, dat beide boven gegeven modellen integreert, kan een proces mensen informatie verschaffen over hun relatie met de groep en de autoriteit van die groep. Dit beïnvloedt hun gevoel van eigenwaarde.¹⁶⁸ Een respectvolle behandeling door de autoriteit geven mensen het signaal dat ze gewaardeerd worden. Een grove, bevooroordeelde of on-respectvolle behandeling geeft juist de boodschap dat ze laag worden ingeschat. Procedures worden als rechtvaardig beschouwd als ze onbevooroordeeld (*neutral*), consistent, nauwkeurig en correcteerbaar zijn. Verder dienen ze alle in het geding zijnde belangen te representeren.¹⁶⁹

¹⁶¹ Lind & Tyler 1988, p. 65.

¹⁶² Lind & Tyler 1988; Tyler & Lind 1992.

¹⁶³ Lind & Tyler 1988; Tyler & Lind 1992; Folger & Cropanzano 1998; Cropanzano, Byrne, Bobocel & Rupp 2001; Tyler & Blader 2003; Murphy & Tyler 2008.

¹⁶⁴ Lind & Tyler 1988; Tyler 1990, 2006; Lind, Tyler & Huo 1997; Tyler & Huo 2002; Murphy & Tyler 2008.

¹⁶⁵ Lind & Tyler 1988.

¹⁶⁶ Tyler & Lind 1992.

¹⁶⁷ Tyler & Blader 2000; Tyler & Blader 2003; Blader & Tyler 2009.

¹⁶⁸ Deze gedachte is gebaseerd op de *Social Identity Theory* (SIT), zie Tajfel 1978; Tajfel & Turner 1979.

¹⁶⁹ Leventhal 1976, 1980.

Procedurele rechtvaardigheid blijkt verschillende rechtvaardigheidsregels te kennen die allen, op zichzelf, invloed uitoefenen op de nalevingbereidheid. Inspraak (*voice*) wordt (vooral) binnen experimenteel onderzoek als de meest representatieve indicator gezien¹⁷⁰ en wordt in dit soort onderzoek veelvuldig gebruikt als de te manipuleren variabele. Een tweede belangrijk aspect is vertrouwen (*trust*).¹⁷¹ Verschillende onderzoeken hebben echter aangetoond dat vertrouwen het effect van andere regels van procedurele rechtvaardigheid (zoals *voice*) kan beïnvloeden. Vertrouwen in de motieven van de autoriteit kan een bepalende factor zijn voor de werking van de procedurele rechtvaardigheid. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat de autoriteit oprecht is in haar bedoelingen en hun waarden delen. Procedureel rechtvaardig handelen, vergroot het vertrouwen in de autoriteit terwijl het al dan niet hebben van vertrouwen, op haar beurt, het effect van procedurele rechtvaardigheid op de nalevingbereidheid (op verschillende wijze) beïnvloedt.¹⁷² Dit betekent dat inspraak (*voice*) vooral een gunstige werking heeft als men erop kan vertrouwen dat de autoriteit oprecht is in zijn bedoelingen en ook oprecht naar argumenten luistert. Vertrouwen wordt hier opgevat als de beleving dat de autoriteit de fundamentele waarden van het groepslid deelt en deze ook zal beschermen.¹⁷³

Mensen blijken derhalve niet alleen belang te hechten aan voor hen gunstige economische resultaten van een verdeling maar ook aan hun status binnen een groep en de relatie met een autoriteit van die groep. Vertrouwen in de waarden, intenties en oprechtheid van die autoriteit en de gelegenheid om zijn mening te geven over de te nemen beslissingen zijn hierbij van cruciaal belang. Mogelijk is deze discussie over rechtvaardigheidsbeleving van belang voor het begrip van regeldruk. Ook bij regeldruk zouden aspecten als vertrouwen, waargenomen intenties, oprechtheid en *voice* een belangrijke rol kunnen spelen.

2.3.3 De rol van emoties bij rechtvaardigheidsoordelen

Emoties vormen een belangrijk onderscheid tussen rationele- en ervaringsgerichte informatieverwerking. Zij kunnen een rol spelen bij het onderscheiden van beide verwerkingsdimensies. Wij zijn daarom geïnteresseerd in de rol van emoties bij de omgang met regels. *Regel-*

¹⁷⁰ Van den Bos 1999; De Cremer & Tyler 2007; Klaming & Bethlehem 2007.

¹⁷¹ De Cremer & Tyler 2007; Verboon & Van Dijke 2011.

¹⁷² De Cremer & Tyler 2007; Verboon & Van Dijke 2011.

¹⁷³ Tyler & Lind 1992; Tyler & Huo 2002.

drukonderzoekers hebben tot nu toe weinig interesse in emoties getoond. Uit meerdere studies van *rechtvaardigheidsonderzoekers* blijkt echter dat ervaring van procedurele (on)rechtvaardigheid verschillende emoties van geluk, vreugde, trots, schuld, teleurstelling, woede, frustratie en angst te weeg kunnen brengen die het nalevingsgedrag beïnvloeden.¹⁷⁴ Daar wij een verband vermoeden tussen onrecht en regeldruk en geïnteresseerd zijn in de effecten van regeldruk op naleefgedrag en vooral in de rol van emoties hierbij, kunnen dergelijke onderzoeken voor ons van belang zijn.

Zo onderzochten Chebat en Slusarczyk¹⁷⁵ een groep consumenten die eerder een klacht hadden ingediend tegen een grote Canadese bank. Onderzoekers keken of emoties invloed uitoefenden op het effect van rechtvaardigheidsoordelen op hun loyaliteit en op hun gedragingen ten aanzien van die bank (mediërende invloed). Consumenten die van mening waren dat ze oneerlijk waren behandeld door de bank, vertoonden vaker negatieve emoties. Deze personen bleken vervolgens minder geneigd om loyaal aan die bank te blijven. Dit suggereert dat negatieve emoties als reactie op waargenomen onrecht kunnen bijdragen aan non-conformistisch gedrag. In dit kader onderzochten Murphy en Tyler¹⁷⁶ de rol van emoties bij procedurele rechtvaardigheidsoordelen in situaties waarin mensen daadwerkelijk omgaan met regels en beslissingen van autoriteiten. Ze ontdekten dat emotionele reacties als boosheid en geluk, het effect mediëren dat de beleefde (on)rechtvaardigheid op het naleefgedrag heeft. Dit geeft aan dat iemands emotionele reacties (positief of negatief) op beleefde procedurele (on)rechtvaardigheid gezien kunnen worden als voorspellers of de mens in kwestie de regels zal opvolgen of niet. Als regeldruk inderdaad een reactie op waargenomen onrecht is dan zou dit betekenen dat de ervaringsgerichte (emotionele) beleving van regeldruk, het effect medieert dat rechtvaardigheidsinformatie op het naleefgedrag heeft.

2.3.4 Cropanzano, instrumentele- en sociaal-emotionele belangen

Het hierboven beschreven tweewegmodel van rechtvaardigheid is weliswaar weinig omstreden¹⁷⁷ maar kan wel problematisch zijn als basis voor onderzoek naar emotionele reacties op onrecht.

¹⁷⁴ Weiss, Suckow & Cropanzano 1999; Krehbiel & Cropanzano 2000; Chebat & Slusarczyk 2005.

¹⁷⁵ Chebat & Slusarczyk 2005.

¹⁷⁶ Murphy & Tyler 2008.

¹⁷⁷ Cropanzano, Rupp, Mohler & Schminke 2001.

Zoals we boven aangaven worden regels, volgens dit onderscheid, rechtvaardig gevonden (1) als het economische *resultaat* van de door de regel bewerkstelligde verdeling het zelfbelang dient (distributieve rechtvaardigheid) of (2) als het *proces* dat tot die verdeling heeft geleid een relationeel belang dient (procedurele rechtvaardigheid). Het tweewegmodel wordt hierdoor gepresenteerd als een onderscheid tussen *resultaat* en *proces*. Maar dit onderscheid zorgt niet altijd voor een duidelijk onderscheid.

Zo wordt een resultaat geacht uit eigen economisch belang (instrumenteel)¹⁷⁸ te worden ingeschat maar onderzoek toont aan dat economisch voordeel ook beoordeeld kan worden uit een relationeel (sociaal-emotioneel)¹⁷⁹ belang. Een inschatting van een resultaat kan eveneens worden beïnvloed door een gevoel van waardering binnen een groep waartoe men zich verbonden voelt.¹⁸⁰ Zo worden salaris en promoties niet alleen gewaardeerd om hun instrumentele functie (economisch eigenbelang), maar ook om de sociaal-emotionele waarde (*groupvalue*), omdat het individuen een gevoel van sociale status en waarde binnen een groep geeft.¹⁸¹

Zo kunnen een resultaat van een materiële verdeling en het proces dat tot dat resultaat heeft geleid allebei worden ingeschat als instrumenteel en tegelijkertijd als sociaal-emotioneel. Dit levert vooral problemen op bij de interpretatie van de effecten van (on)rechtvaardigheid op emoties.

Cropanzano noemt een aantal onderzoeken¹⁸² die trachten aan te tonen dat distributieve onrechtvaardigheid (in de vorm van ongelijke toewijzingen van taken¹⁸³ of bij een gebrek aan wederkerigheid), *depressie* en *burn-out* kunnen veroorzaken.¹⁸⁴ Maar depressie en burn-out zouden zowel een instrumentele- als een sociaal-emotionele reactie op de materiële verdeling kunnen zijn. Daarom is er geen direct bewijs dat de verdeling van middelen op zichzelf dergelijke emoties uitlokt. De verdeling kan iemand informatie geven over zijn positie binnen

¹⁷⁸ Cropanzano gebruikt zowel de term economisch als instrumenteel. Met instrumenteel bedoelt Cropanzano het economisch *zelf-interest* (eigenbelang) aan te geven.

¹⁷⁹ Cropanzano gebruikt zowel de term relationeel als sociaal-emotioneel. Met relationeel bedoelt Cropanzano *groupvalue* (groepswaarde) aan te geven. Met sociaal-emotioneel geven wij de intra psychologische repercussie van een sociale interactie weer. Dat wil zeggen dat we met sociaal-emotioneel de innerlijke psychologische verwerking van een relationele interactie aanduiden.

¹⁸⁰ Foa & Foa 1974; Tyler 1994.

¹⁸¹ Harlan & Hackett 1985; Markham, Harlan & Hackett 1987.

¹⁸² Cropanzano et al. 2011.

¹⁸³ Glass & Fujimoto 1994.

¹⁸⁴ Geurts, Buunk & Schaufeli 1994; Bakker et al. 2000.

de groep en zo zijn zelfrespect beïnvloeden¹⁸⁵ en emoties oproepen. Kortom, deze onderzoeken leveren nog geen bewijs over de wijze waarop mensen verdelingen inschatten.

De discussie speelt ook in de politieke wetenschap waar Gurr geïnteresseerd was in de vraag waarom mensen rebelleren. Hij kwam destijds tot de slotsom dat mensen niet in opstand komen omdat ze weinig krijgen (resultaat) maar omdat ze minder krijgen dan anderen (relationeel).¹⁸⁶ Arm zijn, of minimale middelen toegewezen krijgen, zijn op zich niet voldoende om negatieve emoties op te wekken. Integendeel, alleen wanneer mensen een onrechtvaardige deprivatie ervaren ten opzichte van hun omgeving (relatieve deprivatie), veroorzaakt het frustratie en woede die leidt tot rebellie en geweld in een poging het waargenomen onrecht te corrigeren.¹⁸⁷

De *relatieve deprivatietheorie* toont derhalve aan dat relationele beweegredenen (meer of minder dan andere individuen krijgen) in plaats van economische overwegingen (objectieve allocatie van middelen) de negatieve emoties opwekken als antwoord op distributieve (on)rechtvaardigheid. Een direct verband tussen distributieve rechtvaardigheid en emoties valt in de eerder genoemde onderzoeken dan ook niet vast te stellen, terwijl het onderzoek van Gurr suggereert dat relationele overwegingen, in tegenstelling tot economische overwegingen, sterker kunnen worden gekoppeld aan affectieve reacties. Cropanzano pleit er voor om in onderzoek naar emotionele reacties op rechtvaardigheidsoordelen niet van de *distributieve*- en *procedurele* rechtvaardigheid uit te gaan, maar van de *instrumentele*- en *sociaal-emotionele* belangen die mensen bij verdeling en bij het proces van verdeling hebben.¹⁸⁸

Het lijkt aannemelijk dat instrumentele belangen door de mens op rationele wijze worden gewaardeerd, door een afweging van voordelen en nadelen. Sociaal-emotionele belangen worden dan waarschijnlijk op basis van ervaring gewaardeerd. Mensen zijn gevoelig voor hun band met een autoriteit en hun positie in een groep. De scheidslijn tussen een rationeel- en een ervaringsgericht perspectief op rechtvaardigheid lijkt derhalve niet zozeer aan de oppervlakte van beide rechtvaardigheidsopvattingen (distributief en procedureel) te lopen maar in de hieronder liggende lagen van instrumentele- en sociaalemotionele motieven.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Greenberg, Pyszczynski & Solomon 1986; Baumeister & Leary 1995.

¹⁸⁶ Gurr 1970.

¹⁸⁷ Zie ook Bal & Van den Bos 2018.

¹⁸⁸ Cropanzano, Howes, Grandey & Toth 1997; Cropanzano et al. 2011.

¹⁸⁹ Sommige (organisatie)psychologen suggereren dat er naast instrumentele- en relationele motieven nog een derde rechtvaardigheidsmotief te onderscheiden is (Cropanzano, Massaro & Becker 2016). Het gaat hierbij om het belang dat mensen hechten aan “morele principes” (Bies 1993, 2001; Blader & Tyler 2001; Folger

2.4 Beschrijving regeldruk

Wij vermoeden dat mensen regeldruk ervaren als zij gedragsinterventies als onrecht beschouwen. Dit zou dan op basis van het voorgaande betekenen dat mensen instrumentele en sociaal-emotionele motieven hebben om regeldruk te ervaren. Op basis van dit vermoeden willen we het begrip regeldruk beschrijven.

Bij de beschrijving van regeldruk is van belang dat de literatuur ervan uit gaat dat regeldruk pas als negatief wordt beschouwd als de regeldruk onnodig wordt opgeroepen. In dit kader wordt vaak de term *onnodige regeldruk*¹⁹⁰ gebruikt. Deze notering kan tot verwarring leiden. Als onder regeldruk de druk wordt verstaan die regels kunnen veroorzaken dan kan regeldruk niet nog eens worden opgevat als onnodige regeldruk. Wij zouden daarom de volgende formulering willen gebruik: Regeldruk is onnodige druk. De druk die regels onnodig veroorzaken krijgt hiermee een negatieve lading. Op basis van het voorgaande is regeldruk als volgt te definiëren:

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

De term regeldruk is zowel krachtig als misleidend. Krachtig omdat het bij velen een beeld van weerstand oproept, misleidend omdat het suggereert dat die weerstand alleen door regels kan worden opgeroepen. Regels, maar vooral wet- en regelgeving zijn weliswaar krachtige interventies omdat ze afdwingbaar zijn, maar ook andere gedragsinterventies kunnen weerstanden oproepen die als regeldruk begrepen kunnen worden. Rechterlijke uitspraken, beslissingen van overheidsinstanties, uitvoering en handhaving van wetten en zelfs bevelen kunnen allen evenzeer regeldruk veroorzaken.

1994, 1998, 2001). Mensen kunnen uit ethisch besef bijvoorbeeld een handeling van een manager ten aanzien van een derde als onrechtvaardig ervaren. Er wordt echter getwijfeld of de hierop geënte deontische (deon = verplichting) rechtvaardigheid (Folger & Glerum 2015; Folger & Salvador 2008) als een onderscheidend motief van rechtvaardigheid kan worden gezien (Zie voor een beschrijving van deze kritiek; Cropanzano & Rupp 2003; Cropanzano, Massaro, & Becker 2016). Een belangrijke factor in deze discussie is de opvatting ten aanzien van het begrip “empathie”. Hierbij speelt de vraag of mensen, los van het eigen belang, het lot van anderen kunnen aantrekken. Ons onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze mensen zelf regels beleven en niet zozeer op de vraag in hoeverre zij zich hierbij bekommeren om de rechtvaardige bejegening van derden. Wij laten dit deontisch motief daarom verder buiten beschouwing.

¹⁹⁰ Van Ommeren 2012, p. 13; Blesgraaf 2022, p. 215.

2.5 Verschil in ervaren van regeldruk

Wij nemen op basis van de CEST aan dat de weerstand tegen een gedragsinterventie door mensen verschillend wordt ervaren. In deze sectie willen we het verschil in ervaren beschrijven en dit doen we aan de hand van één van de toonaangevende *Dual-process* theorieën, de CEST. We geven eerst, in subsectie 2.5.1 een korte beschrijving van *Dual-process theorieën*. In 2.5.2 behandelen wij de CEST van Epstein. We sluiten deze sectie af met 2.5.3 waarin we beschrijven op welke wijze mensen met verschillende verwerkingsvoorkeuren regeldruk ervaren.

2.5.1 *Dual-process theorieën*

Al sinds de oudheid wordt er onderzoek gedaan naar het functioneren van de diverse hersengebieden. In onze tijd houden vooral neurowetenschappers en psychologen zich hiermee bezig. Neurowetenschappers richten zich vooral op de werking van neurale netwerken. Dit interdisciplinaire onderzoeksveld constateerde, onder andere door *neuro imaging*¹⁹¹, dat informatie verwerkt wordt door twee onderscheidende systemen. Volgens de neurowetenschap is ons brein in de loop van zijn evolutie op een zodanige wijze ontwikkeld dat het, afhankelijk van leefomstandigheden, meerdere overlevingsstrategieën kan inzetten. Vanaf het begin van zijn evolutie, toen de oudere delen van het brein zich ontwikkelden, overleefde de mens, net als andere (hogere-orde) dieren¹⁹², door direct en automatisch op situaties te reageren en door informatie over die situaties op automatische en associatieve wijze te verwerken. Informatie wordt hier op een snelle, onbewuste, holistische, associatieve wijze verwerkt.

Later in de evolutie, waarin de mens nieuwere delen van de hersenen ontwikkelde, worden problemen tevens overwonnen door een bewust begrip van logische redeneringen en het evalueren van bewijzen.¹⁹³ Verschillende onderzoekers gaan ervan uit dat de mens, in de

¹⁹¹ *Neuro imaging* is een verzameling van verschillende technieken die worden gebruikt om de structuur of functie van hersengebieden in beeld te brengen zie website <https://herseninstituut.nl/het-brein/begrippen-lijst/neuroimaging/>.

¹⁹² Deze werking van het brein komt voor bij veel dieren, zie Perry, Barron & Cheng, 2013.

¹⁹³ Verschillende vormen van dit type verwerkingsproces “zoals gedrag dat doet denken aan op regels gebaseerd redeneren, meta-cognitie, vooruit plannen en abstract redeneren worden aangetroffen bij een breed scala aan dieren, waar onder insecten. Ook zijn mechanismen die nodig zijn om sommige Systeem-2 processen te ondersteunen, zoals werkgeheugen, aandacht, representatie en interne voorspellende modellen, bij veel dieren aanwezig. zie Kelly & Barron 2022, p. 1.

begintijd waarin de oudere delen van het brein evolueerde, voor overleving vooral was aangewezen op de samenwerking binnen de groep.¹⁹⁴ Veel neurowetenschappers gaan, op basis van de hierboven omschreven evolutionaire ontwikkeling, uit van twee werkzame systemen die betrokken zijn bij informatieverwerking. Beide routes maken gebruik van verschillende, op elkaar inwerkende neurale netwerken (circuits).¹⁹⁵

Ook binnen de psychologie zagen wetenschappers bij het verwerken van informatie een samenwerking tussen twee systemen in het brein. Zo maakte Freud al aan het einde van de 19^e eeuw onderscheid tussen een *bewust* en *onbewust* systeem dat ons gedrag beïnvloedt. Aan het eind van de 20^e eeuw krijgt deze materie weer de volle aandacht en worden er verschillende *duale-informatieverwerkingstheorieën* ontwikkeld. Deze theorieën verschillen in de aanduidingen van de onderscheidende systemen.¹⁹⁶

Petty en Cacioppo¹⁹⁷ onderscheiden een *peripheral* en een *central* systeem,
Epstein¹⁹⁸ onderscheidt een *experiential* en een *cognitive* systeem,
Chaiken en Trope¹⁹⁹ onderscheiden een *heuristic* en een *systematic* systeem,
Kahneman²⁰⁰ maakt onderscheidt tussen *intuition* en *reasoning*, en
Strack en Deutsch²⁰¹ onderscheiden een *impulsief* en een *reflectief* systeem.

Kahneman geeft deze systemen liever neutraal weer als Systeem 1 en Systeem 2.²⁰² Al deze theorieën hebben echter gemeen dat ze het proces dat zich langs beide systemen voltrekt min of meer op gelijke wijze beschrijven.²⁰³ Deze theorieën worden dan ook *dual-process* theorieën genoemd.

Het is in dit licht opvallend dat sommige rechtvaardigheidsonderzoekers, net zoals wij bij het begrip regeldruk doen, twee dimensies waarnemen in de wijze waarop mensen het begrip rechtvaardigheid benaderen. Als voorbeeld noemen we Bal en Van den Bos²⁰⁴ die er

¹⁹⁴ Decety & Yoder 2017.

¹⁹⁵ Decety & Yoder 2017.

¹⁹⁶ Voor een overzicht zie Gawronski & Creighton 2013.

¹⁹⁷ Petty & Cacioppo 1986.

¹⁹⁸ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

¹⁹⁹ Chaiken & Trope 1999.

²⁰⁰ Kahneman 2011.

²⁰¹ Strack & Deutsch 2004.

²⁰² Kahneman 2011.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld Evans & Stanovich 2013. Zij geven een beschrijving van kenmerken van beide processen die grote gelijkenis vertoont met de wijze waarop de CEST de kenmerken beschrijft.

²⁰⁴ Bal & Van den Bos 2018.

op grond van *dual process* theorieën²⁰⁵ van uitgaan dat mensen rechtvaardigheidsinformatie langs twee verschillende systemen in het brein verwerken en dat rechtvaardigheid daardoor ook op twee verschillende wijzen wordt ervaren. Zij spreken over een logisch beredeneerd “weloverwogen rechtvaardigheidsoordeel” en een “intuïtief rechtvaardigheidsoordeel” dat meer op associaties is gebaseerd.

Dual-process theorieën worden in onderzoek vaak gebruikt en er komt steeds meer, ook neurowetenschappelijk²⁰⁶, bewijs voor de werking van twee onderscheidende systemen. Al deze onderzoeken leveren een duidelijke theoretische basis voor de duale-informatieverwerking.²⁰⁷ De *dual-process* theorieën kunnen een steeds breder scala aan verschijnselen verklaren en behoren inmiddels tot de gedragswetenschappelijke standaardliteratuur over besluit- en oordeelvorming.²⁰⁸

Opmerkelijk in dit kader is het onderzoek van Kelly & Barron uit 2022, waaruit blijkt dat er grote gelijkenis is tussen de werking van de informatie verwerkingssystemen zoals beschreven in *dual-process* theorieën en de werking van vormen van kunstmatige intelligentie (AI). Een goed voorbeeld is de familie van AI's die door Google Deepmind zijn ontwikkeld om (boven)menselijke prestatieniveaus te bereiken in strategiespellen, zoals Go en Schaken. Als wij naar het programma kijken dat in het strategiespel Go “mensen” heeft verslagen dan blijken er in dat programma twee systemen werkzaam te zijn. Het eerste (Systeem-1) wordt gevormd door de werking van associatieve diepe neurale netwerken (getraind op basis van feedback van de geselecteerde en gespeelde bewegingen). Het tweede (Systeem-2) werkt op basis van voorwaartse modellering van boomzoeksystemen (deze nemen de huidige staat van het speelbord als uitgangspunt en modelleren de uitkomsten van alle mogelijke zetten tot het einde van het spel en selecteren de zetten die het meest waarschijnlijk tot winst leiden). De samenwerking tussen de systemen vertoont volgens onderzoekers sterke overeenkomsten met de samenwerking tussen de informatieverwerkingssystemen in het menselijk brein zoals beschreven door *dual-process* theorieën²⁰⁹. Zo functioneert Systeem-1 als een voorbewuste

²⁰⁵ Bal & van den Bos 2018, pp. 39-40. Zij noemen hier Kahneman 2011 en Strack & Deutsch 2004.

²⁰⁶ Zie WRR 2009 en in het bijzonder de bijdrage van Klucharev en Smidts. Wij gaan in sectie 3.2 hier nader op in.

²⁰⁷ Evans & Stanovich 2013.

²⁰⁸ Zie bij voorbeeld Evans 2007; Kahneman 2011; Stanovich 2011. Zie ook het WRR rapport uit 2009, waarin een *state-of-the-art* wordt gegeven van gedragswetenschappelijke kennis en waar deze theorieën worden behandeld (zie sectie 3.2).

²⁰⁹ Zie onder andere Kahneman 2011; Stanovich 2011; Evans en Over 2013.

fase, waarin snelle associaties worden gevormd om potentieel relevante informatie te selecteren en klaar te maken voor een meer bewuste, analytische verwerking door Systeem-2. Deze duale systeembenadering van AI heeft ertoe geleid dat AI zich in het spel Go met de “mens” kon meten en hem uiteindelijk kon overtreffen.

2.5.2 Cognitive-Experiential Self-Theory of Personality (CEST)

De CEST ²¹⁰ heeft binnen de huidige informatieverwerkingsdiscussie een grote relevantie omdat deze theorie een breed scala aan kenmerken aan de twee onderscheidende informatieverwerkingssystemen koppelt.²¹¹ De theorie maakt onderscheid tussen (1) het cognitieve systeem en (2) het ervaringsgerichte systeem. De karakteristieken van beide systemen kunnen in het kort, in volgorde van ontwikkeling, als volgt worden weergegeven.

- (1) Het ervaringsgerichte systeem²¹² is evolutionair het oudst, is veelal reactief en heeft een voor-bewuste²¹³, automatische werking. Het is snel omdat het weinig cognitieve capaciteit vergt. Het is holistisch en maakt gebruik van heuristiek. Het is sterk verbonden met emoties en maakt een representatie van de werkelijkheid vooral in beelden, verhalen en metaforen.
- (2) Het cognitieve systeem²¹⁴ is evolutionair jonger, werkt vooral bewust, vergt een door de wil gestuurde inspanning en is traag. Het is vooral analytisch, logisch en rationeel. Dit systeem is door emoties slechts in beperkte mate te beïnvloeden en de representatie van de werkelijkheid wordt hier voornamelijk gemaakt met verbale middelen (argumenten) en abstracte symbolen.²¹⁵

Het denken en gedrag worden bepaald door een samenspel tussen beide onafhankelijke systemen. Doordat het ervaringsgerichte systeem, geleid door emoties en ervaringen, snel is

²¹⁰ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

²¹¹ Epstein 1991; Norris & Epstein 2011; Epstein 2014.

²¹² Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

²¹³ Epstein spreekt liever van voor-bewust (*preconscious*). Hij wil met deze term benadrukken dat hij een nieuwe visie introduceert die zich onderscheidt van het begrip “onderbewuste” zoals de psychoanalyse hanteert; zie o.a. Epstein 2003.

²¹⁴ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

²¹⁵ Epstein 1991; Norris & Epstein 2011; Epstein 2014.

en weinig cognitieve capaciteit vraagt, is het bij uitstek geschikt om de meeste, dagelijkse informatie (buiten het bewustzijn) te verwerken. Het cognitieve systeem kan zich bewust bezighouden met die informatie die de aandacht vraagt. Door herhaald bewust gedrag ontstaan automatismen waardoor dit gedrag overgenomen kan worden door het ervaringsgerichte systeem. Het ervaringsgerichte systeem leert voornamelijk door ervaring (en dat gebeurt langzaam). Het hierdoor gestuurde gedrag is niet eenvoudig te veranderen. Logische argumenten hebben hierop minder invloed. Het cognitieve systeem leert snel. Het gedrag en denken worden hier sneller door logische redeneringen beïnvloed.

Epstein maakt onderscheid tussen een *experiential* en een *cognitive* systeem waaraan de CEST ook zijn naam dankt. Soms wordt het *experiential* systeem in het Nederlands aangeduid als experiëntiële systeem of ook als ervaringsgericht systeem. Omdat intuïtie en emotie binnen dit systeem als belangrijke eigenschappen worden gezien wordt dit systeem ook wel intuïtief of emotioneel genoemd. Uit de beschrijvingen van de systemen volgt dat met cognitief vooral rationeel en analytisch wordt bedoeld.²¹⁶ In ons onderzoek hanteren wij doorgaans de benamingen *ervaringsgericht systeem* en *rationeel systeem*. Andere benamingen zoals hierboven aangegeven kunnen ook door ons worden gebruikt maar wij bedoelen hiermee steeds de beide systemen weer te geven zoals CEST deze beschrijft.

Uitgebreid onderzoek²¹⁷ laat zien dat beide systemen tenminste in elf kenmerken van elkaar verschillen (zie hieronder Tabel 2.1).

²¹⁶ Epstein 2003.

²¹⁷ Epstein 1991; Norris & Epstein 2011; Epstein 2014.

Tabel 2.1: Vergelijking van de kenmerken van het ervaringsgerichte- en het rationele systeem²¹⁸

Ervaringsgerichte systeem	Rationele systeem
1. Holistisch	1. Analytisch
2. Affectief: plezier-pijngericht (wat voelt goed)	2. Logisch en realiteitsgericht
3. Associatieve verbanden	3. Logische verbanden
4. Gedrag automatisch gemedieerd door affect geassocieerd met ervaringen uit het verleden	4. Gedrag gemedieerd door bewuste redenering
5. Maakt representaties van de werkelijkheid door concrete afbeeldingen, metaforen en verhalen	5. Maakt representaties van de werkelijkheid met abstracte symbolen, woorden en cijfers
6. Snellere verwerking: georiënteerd op onmiddellijke actie	6. Tragere verwerking: georiënteerd op vertraagde actie
7. Langzamer te veranderen: verandert met herhaalde of intense ervaring	7. Verandert sneller: verandert met snelheid van denken
8. Meer grof gedifferentieerd: breed generalisatiegradiënt, stereotypisch en categorisch denken	8. Meer genuanceerd en gedifferentieerd
9. Meer grof geïntegreerd: Dissociatieve, emotionele modules; context specificiteit	9. Meer geïntegreerd: Crosscontext generalisaties
10. Passief en voorbewust ervaren: we zijn gegrepen door onze emoties	10. Actief en bewust ervaren: we hebben de controle over onze gedachten
11. Vanzelfsprekende geldig: " Ervaren is geloven "	11. Vereist rechtvaardiging via logica en bewijs

De CEST geeft aan dat mensen over beide, onafhankelijke systemen beschikken (die nauw met elkaar samenwerken). Maar Epsteins onderzoek toont daarnaast aan dat mensen een persoonlijke voorkeur lijken te hebben voor één van deze systemen.²¹⁹ Sommige mensen vertrouwen bij het vormen van oordelen meer op het intuïtieve systeem en anderen op het rationele systeem.

Tabel 2.1 laat zien in welke kenmerken beide systemen van elkaar verschillen. De onderscheidende kenmerken zijn voor ons onderzoek van groot belang aangezien deze kunnen voorspellen op welke wijze mensen met regels omgaan. Zo kunnen we verwachten dat mensen met een voorkeur voor intuïtieve verwerking emotioneler met regels zullen omgaan dan mensen met een rationele verwerkingsvoorkeur. Intuïtieve mensen zullen hun beleving van

²¹⁸ Vertaling van het door Epstein 1991, 2014, gegeven schema.

²¹⁹ Epstein 1990, 1994, 2003; Pacini & Epstein 1999.

regeldruk eerder in verhalen en metaforen uitdrukken en rationele mensen meer in een formele argumentatie. We kunnen dan de verwachting uitspreken dat intuïtieve mensen bedreigingen van de door hun gekoesterde belangen meer voor-bewust verwerken terwijl rationele mensen dit meer bewust zullen doen. Rationele mensen zullen zich meer bewust zijn van hun instrumentele belangen en maken afwegingen tussen de voor- en nadelen van regels. Intuïtieve personen kunnen zich er minder van bewust zijn dat hun onrustgevoelens ten gevolge van regeldruk kunnen voortkomen uit een aantasting van hun sociaal-emotionele belangen.

2.5.3 *Structuur van de twee regeldrukdimensies*

Het voorgaande geeft aanleiding om aan te nemen dat mensen met verschillende verwerkingsvoorkeuren het begrip regeldruk ook op een verschillende wijze zullen benaderen en ervaren. Hieronder beschrijven wij het vermoedelijke verschil in benaderdimensies.

A: Rationele benadering van regeldruk

Mensen met een rationele voorkeur zullen regeldruk meer analytisch, logisch en realiteitsgericht benaderen. Zij zoeken naar causale verbanden en gebruiken bewuste redeneringen. Representaties van de werkelijkheid maken zij met abstracte symbolen, woorden en cijfers. Deze rationele informatieverwerking is te associëren met de benadering die regeldrukonderzoekers als *objectief, kwantitatief of feitelijk* omschrijven.²²⁰ Met deze termen bedoelen regeldrukonderzoekers doorgaans aan te geven dat regeldruk in hoeveelheden en cijfers uit te drukken is en door logisch redeneringen, calculaties en uiteindelijk logisch bewijs, zoals met kosten-batenanalyses, vast te stellen is. Hierbij leeft de overtuiging dat regeldruk *meetbaar* is.²²¹

B: Ervaringsgerichte benadering van regeldruk

Mensen met een ervaringsgerichte voorkeur zullen regeldruk meer voorbewust, intuïtief en emotioneel benaderen. Zij leggen verbanden meer associatief en de werkelijkheid wordt gerepresenteerd door concrete afbeeldingen, metaforen en verhalen. Ervaren is bij hen passief en voorbewust. Deze informatieverwerkingsstijl sluit mogelijk aan bij de benadering die regeldrukonderzoekers kwalificeren als *subjectief, kwalitatief of gepercipieerd*. Regeldrukonderzoekers hebben regeldrukervaring doorgaans met kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals met enquêtes en interviews onderzocht.²²² Bovendien lijken veel onderzoekers ervan uit te

²²⁰ Blesgraaf 2022, pp. 99-111.

²²¹ Van Gestel & Hertogh 2006; Vergeer 2017; Blesgraaf 2022.

²²² Blesgraaf 2022, pp. 99-104.

gaan dat regeldruk in deze benadering sterk afhankelijk is van subjectieve, dat wil hier zeggen persoonlijke, omstandigheden. Het gaat hierbij om meningen en vooroordelen die geacht worden niet op rationele overwegingen te zijn gebaseerd maar op ervaring of intuïtie. De gangbare gedachte hierbij is dat regeldruk niet kan worden gemeten, maar wel kan worden begrepen.²²³ Dat het ervaren van regeldruk niet te meten is lijkt echter een misverstand te zijn. Het is eerder, zoals van Gestel en Hertogh aangaven, dat: *de methodologische aspecten van het ‘objectiveren van subjectieve regeldruk’ nog veel meer aandacht verdienen.*²²⁴ Wij hebben met onze kwantitatieve onderzoeken getracht om (aspecten van) de ervaringsgerichte dimensie meetbaar te maken.

2.6 Twee beelden van regeldruk

Regeldruk blijkt een krachtige term te zijn omdat het bij velen een beeld van weerstand oproept. Maar op grond van de CEST valt te verwachten dat mensen met verschillende verwerkingsvoorkeuren ook verschillende beelden van regeldruk zullen hebben. Ter illustratie geven wij twee beelden van regeldruk waarin beide dimensies lijken door te klinken.

Voorbeeld 1

Blesgraaf geeft voor de beeldvorming van regeldruk de “veelvuldig aangehaalde beschrijving van Donker van Heel et al.” uit 2004 aan:²²⁵

“De potentiële regeldruk is het geheel aan regels die door overheid(instanties) worden gesteld en mogelijk kunnen – neerslaan op een organisatie”.

“De feitelijke regeldruk zijn de kosten, die organisaties ondervinden, om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.”

“Gepercipieerde regeldruk is de irritatie die bij organisaties bestaat als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven.”

²²³ Blesgraaf 2022, p. 103. Zij noemt hierbij Verhoeven 2018, pp. 25-27 en Boeije & Bleijenbergh 2019, pp. 13-20.

²²⁴ Van Gestel & Hetogh 2006, p. 121.

²²⁵ Blesgraaf 2022, p. 33.

Voorbeeld 2

Het tweede beeld stamt uit het zelfde jaar als de boven gegeven impressie maar dit maal vertolkt door een grote verzekeraar die een reclame uitbracht over de paarse krokodil.²²⁶ Het verhaal gaat over een jong meisje die haar mensgrote opblaasbare paarse krokodil in het zwembad is kwijt geraakt en met haar moeder bij een loket de vermissing komt aangeven. De zeer starre en verveelde man achter het loket wil dat de moeder allerlei onnodige bureaucratische procedures doorloopt in plaats van dat hij de paarse krokodil, die achter hem staat, teruggeeft. De boodschap van deze reclame was “weinig rompslomp is wel zo prettig” en dit had zo’n sterke werking dat de paarse krokodil voor velen het metafoor voor regeldruk is geworden. Zo kent ons recht de wet Wijzigingsplan “Paarse krokodil”²²⁷, gebruikte ACTAL²²⁸ deze metafoor na 2013 als inspiratiebron bij hun activiteiten ter vermindering van regeldruk²²⁹ en worden paarse opblaaskrokodillen regelmatig waargenomen bij grote protestmanifestaties. Sommige zorgverleners stempelen met een paarse krokodillenstempel de vele formulieren die zij moeten invullen als protest tegen deze bureaucratische handelingen. De metafoor wordt inmiddels veelvuldig in de literatuur gebruikt en de term is opgenomen in de Dikke Van Dale.²³⁰

Voorbeelden 1 en 2 spreken kennelijk velen aan maar lijken representaties van twee verschillende werelden. Wij hebben het verband tussen beide beelden en de twee dimensies van regeldruk niet onderzocht maar de kenmerken van ieder van beide verwerkingssystemen zoals door CEST beschreven zijn in de afzonderlijke beelden duidelijk te herkennen. Zo lijkt het beeld dat met de definitie van *Donker en Heel et al.* opgeroepen wordt vooral analytisch, logisch en realiteitsgericht. Het gaat om argumentatieve redeneringen die een *objectief en feitelijk* beeld van regeldruk trachten te beschrijven.

²²⁶ Te raadplegen op: <https://www.bing.com/videos/search?q=paarse+krokodil+reclame&view=detail&mid=6564BE9E21D3B69FB7196564BE9E21D3B69FB719&FORM=VIRE>, laatst geraadpleegd op 8 juli 2021, oorspronkelijk op tv uitgezonden in 2004.

²²⁷ De Wet van 14 december 2006 houdende wijziging van enkele belastingwetten ter vermindering van administratieve lasten.

²²⁸ Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) geeft adviezen aan de regering en Staten-Generaal inzake regeldruk bij bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Het Adviescollege toetsing regeldruk is de rechtsopvolger van ACTAL dat per 1 juni 2017 ophield te bestaan. De kernopdracht van het Adviescollege is de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving op regeldruk-effecten.

²²⁹ ACTAL 2013.

²³⁰ Van Dale Online, geraadpleegd 14 juli 2023.

De weerstand die bij het verhaal van de paarse krokodil wordt opgeroepen lijkt meer voorbewust, intuïtief en emotioneel te zijn. Dit verhaal spreekt kennelijk velen aan terwijl het niet waar gebeurd is. Het zou kunnen dat dit beeld appelleert aan de eigen ervaringen met instanties. Verbanden lijken hier vooral associatief te worden gelegd en de werkelijkheid wordt gerepresenteerd in een (niet waargebeurd) verhaal.

Zo lijken de beide gezichten van regeldruk in uitingen van mensen zichtbaar te zijn. In het volgende Hoofdstuk 3 beschrijven wij de aandacht van de overheid voor de beide gezichten van regeldruk. Het rationele gezicht wordt door de overheid nauwlettend beschouwd terwijl het ervaringsgerichte gezicht niet wordt herkend.

