

Psychologie: voer voor juristen

Lotte van Dillen, Naomi Ellemers, Madelijn Strick¹

Eind november 2017 verscheen er een interview met Naomi Ellemers in het Financieel Dagblad. Naar aanleiding van haar onderzoek bij de Universiteit Utrecht sprak zij over de toepassing van psychologische inzichten in de praktijk. Juist op dat moment was Monique Wesselink, programmamanager bij de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen, op zoek naar mogelijkheden om in het opleidingsprogramma aandacht te besteden aan kennis over gedrag. Zij benaderde Naomi met een verzoek om samenwerking. “De kennis van juristen over de psychologische werkelijkheid is beperkt,” aldus Wesselink in het eerste contact met Ellemers. Toch leek er een behoefte te bestaan aan meer inzicht op dat gebied, zoals ook naar voren komt uit de volgende citaten van latere cursisten:

Ik zie diverse dossiers met concept wet- en regelgeving. Daarin lijkt soms regelgeving te staan die minder goed aansluit bij de werkbaarheid en uitvoerbaarheid ervan.

Ik ... stoorde mij aan de bestaande ...wetgeving, die vaak achter de werkelijkheid aanloopt, niet altijd logisch of leesbaar is of aansluit bij de praktijk. ...

... door alle antimisbruikbepalingen [wordt] de wetgeving onleesbaar (ook voor uitvoerende instanties...).

Op dit moment wordt er in de algemene wet bestuursrecht (en in andere regelgeving) te weinig rekening gehouden met het doenvermogen van burgers, waar door beslissingen worden genomen die niet goed bij hun situatie aansluiten en grote problemen kunnen opleveren

De psychologie van gedragsverandering

De kennismaking leidde tot het besluit om een eerste bijeenkomst te organiseren. In mei 2018 gaf Naomi een lezing met discussie. Genodigden waren leden van de deelnemersraad, bestaande uit alle directeurs wetgeving en juridische zaken van alle ministeries, de Tweede Kamer en de Raad van State. Onder de noemer ‘de psychologie van gedragsverandering’, kwam een breed scala van onderwerpen aan bod.

¹ Dr. Lotte van Dillen is Universitair Hoofddocent Sociale en Organisationspsychologie, aan de Universiteit Leiden. Zij is adjunct-directeur van het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Prof. Dr. Naomi Ellemers is Sociale en Organisationspsycholoog, en als Universiteitshoogleraar verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij was tot voor kort bestuursvoorzitter van het Kurt Lewin Institute. Dr. Madelijn Strick is Universitair Hoofddocent Sociale Gezondheids- en Organisationspsychologie, aan de Universiteit Utrecht. Zij is in de directie van het Kurt Lewin Institute verantwoordelijk voor de organisatie van activiteiten met en voor externe partners.

Naar aanleiding van de WRR-publicatie 'Weten is nog geen doen', werd allereerst het probleem besproken dat veel (ongewenst) gedrag niet alleen voortkomt uit bewuste keuzes, maar ook vaak het gevolg is van onvolledig inzicht in belangrijke informatie, (ondoordachte) gewoontes of toevallige omstandigheden.

Allemaal onderwerpen waar psychologen dagelijks mee bezig zijn.

Een overzicht van onderzoeksresultaten liet duidelijk zien dat menselijk gedrag niet alleen wordt gestuurd door persoonlijke voorkeuren en motieven. Het is ook onderhevig aan sociale krachten, zoals de wens bij een bepaalde groep te horen. Vervolgens maakten de genodigden kennis met experimentele methodieken die psychologen gebruiken om zicht te krijgen op neurofysiologische en emotionele processen. Het gebruik van deze methodieken heeft vooral een toegevoegde waarde wanneer mensen het lastig vinden toe te geven dat het hen niet altijd lukt te doen wat ze zouden moeten of eigenlijk willen doen. Zij ontkennen die problemen niet alleen tegenover anderen, maar vaak ook tegenover zichzelf! Dit is bij uitstek het soort situaties dat voor juristen interessant is. Het in kaart brengen van het verschil tussen gewenst gedrag en werkelijk gedrag kan helpen verklaren waarom mensen zich lang niet altijd aan regelgeving houden, zelfs als ze het met die regelgeving eens zijn.

Nieuwe inzichten die ondersteund worden door onderzoeksresultaten laten bijvoorbeeld zien dat het niet alleen belangrijk is mensen erop te wijzen dat zij zich niet aan regels en afspraken houden. Het maakt ook veel uit hoe een dergelijke terechtwijzing wordt gepresenteerd. Worden mensen aangesproken op het feit dat ze er niet in slagen te doen wat ze van plan waren, of wordt hun gedrag uitgelegd als blijk van kwade intenties? En wat is de beste manier om ze in de 'verbeterstand' te krijgen? Dit is van groot belang voor toezichthouders en handhavers. Hun doel is immers niet om zoveel mogelijk overtredingen te signaleren, maar om mensen ertoe aan te zetten hun gedrag te verbeteren.

De vraag hoe je mensen het beste kunt benaderen, is ook van belang voor de manier waarop wet- en regelgeving wordt ingestoken en vormgegeven. Dit maakt namelijk een aantoonbaar verschil in de mate van naleving. Zelfs ogenschijnlijk kleine verschillen wat betreft de invalshoek of woordkeus, kunnen de effectiviteit van in essentie dezelfde maatregel versterken of juist ondermijnen. Bijvoorbeeld: richt je de aandacht op wat mensen niet mogen doen en alles wat verkeerd is gegaan in het verleden? Of geef je vooral aan wat ze wel kunnen doen, of wat er in de toekomst anders zou moeten?

Een groter bewustzijn van de rol en het belang van dit soort psychologische effecten is van toegevoegde waarde voor het dagelijks werk van juristen die deze wet- en regelgeving ontwerpen en formuleren. Naast de juridische aspecten van hun werk, is het dus de moeite waard zich ook te verdiepen in de psychologische aspecten die

bepalend zijn voor de sturing van menselijk gedrag. De onbewuste, emotionele en psychologische mechanismen die daarbij een rol spelen zijn wellicht 'irrationeel', maar dat betekent nog niet dat ze onvoorspelbaar zijn. Deze conclusies van die eerste bijeenkomst leidden dan ook tot het verzoek te kijken wat er op dit gebied aan cursusmateriaal aan het programma voor rijksjuristen kon worden toegevoegd.

Leerlijn voor rijksjuristen

Het brede scala van onderwerpen waar belangstelling voor was, leidde tot het besluit samen met andere psychologische onderzoekers in het land een leerlijn op te bouwen. Via de 'Teaching Academy' van het Kurt Lewin Institute, ontstond de mogelijkheid diverse docenten in te schakelen die deel uitmaken van dit landelijke opleidingsinstituut en kennisnetwerk op het gebied van de Sociale Psychologie en haar toepassingen. Madelijn Strick was vanuit het Kurt Lewin Institute de centrale contactpersoon die over geschikte onderwerpen meedacht en docenten enthousiasmeerde. In het najaar van 2018 ging de eerste cursus van start. Inmiddels is dit initiatief uitgegroeid tot een leerlijn 'Psychologische inzichten voor Rijksjuristen', bestaand uit 15 cursussen en trainingen, verzorgd door Sociaal- en Organisationspsychologen verbonden aan universiteiten in Amsterdam (UvA en VU), Groningen, Leiden, Maastricht en Utrecht. Deelnemers hieraan hopen meer zicht te krijgen op psychologische inzichten die van belang kunnen zijn voor hun dagelijkse werkzaamheden, zoals uit de volgende citaten uit de intakegesprekken met aankomend cursisten blijkt:

Mij lijkt de psychologie een aspect te kunnen zijn bij het bepalen van het moment van regelgeving en vorm van regelgeving, of juist wegblijven van regelgeving om effectief te kunnen zijn als overheid.

Als jurist houd ik van regels, maar als criminoloog weet ik dat psychologie daarbij nodig is om gedrag te sturen en eventueel te veranderen. Wet- en regelgeving hebben altijd gedrag als kernonderwerp.

Ik denk dat we veel meer gebruik moeten maken van de psychologische aspecten van wet- en regelgeving. Dus niet alleen bedenken wat de 'regel' zou moeten worden, maar veel eerder 'wat wil je met die regel bereiken'. En hoe krijg je dat dus voor elkaar?

De leerlijn behandelt verschillende aspecten van het sociaal-psychologisch perspectief op wetgevings- en handhavingsvraagstukken. De onderdelen die zich specifiek op het optimaliseren van regelgeving en naleving richten, bevatten verdiepende kennis over doelen en motivatie, beslisgedrag en over vertrouwen in de overheid. Andere onderdelen gaan over meer algemene ontwikkelingen die zichtbaar zijn in gedragspatronen in de samenleving, zoals radicalisering,

polarisatie en integriteit. Tijdens gesprekken in koffiepauzes en tussentijdse email uitwisselingen tussen cursisten en docenten bleek al snel dat het psychologisch perspectief dat wordt aangeboden ook van belang is voor de inrichting van de eigen werkomgeving. Mede als gevolg hiervan werd besloten ook speciale cursussen voor MT-leden te ontwikkelen, bijvoorbeeld over leidinggeven, samenwerken, besluitvorming in groepen of conflicten oplossen.

Aan de samenwerking met het Kurt Lewin Institute en de nieuwe leerlijn werd veel aandacht door de academie gegeven, bijvoorbeeld middels speciale themanieuwsbrieven.

In de opening van het academische jaar op 11 september 2018 sprak de Minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker zelfs expliciet zijn enthousiasme over deze nieuwe leerlijn uit. Hij benoemde de aansluiting met het werk van Nobelprijswinnaars Kahneman en Thaler en het belang hiervan voor de centrale opdracht van rijksjuristen: het maken van wetten. Hij gaf aan dat inzichten uit de psychologie en neurowetenschappen kunnen helpen om het menselijk gedrag te begrijpen, te voorspellen en waar nodig, te veranderen. “Ronduit opwindend. En een beetje jaloersmakend,” in de woorden van de Minister.

Van partijen die zich bezighouden met regelgeving, toezicht, of beleidshandhaving horen we vaak – bijvoorbeeld naar aanleiding van lezingen of andere presentaties – dat zij zich ervan bewust zijn dat gedragsinzichten een toegevoegde waarde kunnen hebben. Zij geven aan dat het belangrijk is hierover kennis te verzamelen en dit toe te passen. Toch gebeurt dit bijna nergens. Het programma dat inmiddels door de academies aan overheidsjuristen en wetgevingsjuristen wordt aangeboden, is – ook internationaal – uniek. Dat het is gelukt dit voor elkaar te krijgen is in belangrijke mate toe te schrijven aan de inspanningen van Monique Wesselink. Zij werkt intensief samen met de docenten in de voorbereiding van de cursussen. Dat helpt docenten helder te krijgen hoe de inhoud van hun verhaal toepasbaar kan worden gemaakt voor de praktijk van rijksjuristen.

Terugkerende vragen zijn: hoe kun je gedragsinzichten effectief inzetten in de dagelijkse praktijk? Hoe kun je de opgedane kennis gebruiken bij het vormgeven van regelgeving? Monique kent de doelgroep goed, en ziet het als haar taak een goede balans te vinden tussen de expertise van de docent en de interesses van de cursisten. Zij steekt ook veel energie in het opstellen van de cursusbeschrijvingen, waarin zij duidelijk maakt hoe de gedragsinzichten aansluiten bij de praktijk van beleid en wetgeving. Dit is een belangrijk onderdeel van het succes van de leerlijn. En we mogen het gerust een succes noemen! De cursisten zijn heel enthousiast en bevlogen. De cursussen zitten bijna altijd vol en de evaluaties zijn overwegend positief.

Een psycholoog onder juristen

In de leerlijn speelt de cursus ‘Regelgeven met kennis van beslisgedrag’ een centrale rol. Hierin staan de verschillende aspecten van het sociaal-psychologische perspectief op wetgevings- en handavingsvraagstukken centraal. Het was de eerste cursus van de leerlijn, die door Lotte van Dillen werd ontwikkeld. De belangstelling was en is groot. Toen de inschrijving in juli 2018 werd opengesteld was de cursus meteen volgeboekt. Komend najaar zal deze cursus alweer voor de vierde keer worden aangeboden.

Door het verzorgen van deze cursus is over en weer meer inzicht ontstaan in elkaars perspectief en aanpak. Zo werd duidelijk dat dé wetgevings-/overheidsjurist niet bestaat. Ieder ministerie en iedere dienst heeft zijn eigen werkwijze en uitdagingen. Inzetten van gedragsinzichten vergt daarom maatwerk en verdieping in de specifieke problematiek. Cursusdeelnemers zijn bovendien niet alleen wetgevers, maar ook beleidsmakers waaronder bijvoorbeeld bestuurskundigen. Sommigen hebben al jaren ervaring bij wetgeving, beleid en toezicht, terwijl anderen net als rijkstrainees zijn begonnen.

In het werkveld van rijksjuristen spelen verschillende factoren die beslisgedrag nadelig kunnen beïnvloeden en het lastig maken om een nieuwe aanpak uit te proberen, waardoor al gauw behoudende keuzes worden gemaakt. Beleidsvorming en het opstellen van regelgeving vinden vaak onder hoge tijdsdruk plaats. Het werkveld is bovendien complex, met verschillende, vaak conflicterende, belanghebbenden (politiek, bedrijfsleven, burger). Rijksjuristen moeten in hun werk met allerlei partijen en belanghebbenden rekening houden, zoals cursisten in de volgende citaten aangeven:

De ‘doelgroep’ is ... niet zelden irrationeel

De beleidsmedewerkers ... lijken zichzelf bovengemiddeld te vereenzelvigen met de beleidsdoelstellingen, wat de onderbouwing van bepaalde maatregelen geen goed doet.

De Staatssecretaris lijkt zó ambitieus en ongeduldig met maatregelen ... dat het zich wellicht nog tegen hem gaat keren.

De Inspectie ... is de laatste tijd meer aan het onderzoeken op welke wijze zij het meest effect kan bereiken [...]. Hiervoor is gedragsbeïnvloeding van groot belang.

De waarborgen conform de Algemene wet bestuursrecht, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, etc. [moeten] in acht worden genomen. Dit kan een bepaald spanningsveld teweeg brengen.

Niet enkel bestraffen, maar stimuleren, uitleggen, etc. kan nodig zijn in bepaalde gevallen. Al met al meer maatwerk, waarbij de waarborgen vanuit het juridische aspect ook voldoende in het oog worden gehouden.

Regelgeving gaat uiteindelijk over beïnvloeding/ sturing van menselijk gedrag. Het is dus heel interessant om te weten hoe mensen beslissingen nemen en regelingen te doordenken. Politiek is echter niet vaak doordacht. Vaak gaat het om stoplappen en scoren.

Voor Lotte werd gaandeweg duidelijk dat zij zelf ook meer kennis wilde hebben over de juridische/bestuursrechtelijke praktijk, om beter te kunnen inspelen op deze complexe werkelijkheid waar rijksjuristen mee te maken hebben. Aanvankelijk kende zij nauwelijks de verschillen tussen de rechtsgebieden.

Om dit soort onderwijs en advieswerk aan ministeries beter te kunnen uitvoeren, is zij met een deeltijdstudie rechten begonnen om zodoende beter de taal te kunnen spreken en beter te zien hoe beide disciplines elkaar kunnen aanvullen.

Op deze manier ontdekte zij dat er eigenlijk best veel ruimte is voor psychologische principes in het recht - ondanks de harde kaders van wetgeving. Dit is bijvoorbeeld heel duidelijk te zien in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waar duidelijke en concrete raakvlakken tussen beide vakgebieden liggen. Hoe stellen we vast of aan formele of materiële beginselen is voldaan? Of regelgeving logisch is en duidelijk in wat de overheid van de burger verlangt?

Hoe wegen we af of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder wegen dan het algemeen belang van het besluit? Keuzes hierin worden gekleurd door de percepties en belangen, kortom, de psychologie, van betrokkenen.

Naast de verschillen zijn er dus ook overeenkomsten, en hoewel niet iedereen zich hier actief mee bezighoudt, is er bij veel initiatieven van rijksjuristen oog voor gedragsaspecten. Voorbeelden zijn de ambitie om regeldruk te verminderen en het eerdergenoemde WRR-rapport (Weten is nog geen doen) met de daaruit voortgekomen doenvermogenstoets. Het 'behavioral insights network' BIN-NL probeert dit soort initiatieven te bundelen en verder te brengen en zou hier ook in de toekomst een belangrijke aanjager kunnen zijn.

Ook het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving vormt een concreet aanknopingspunt. Dit is een instrument voor het stroomlijnen van het beslisproces, dat veel overeenkomsten vertoont met de empirische cyclus waar gedragswetenschappers mee werken. Wellicht is dit geen toeval. Vooral bij de keuze van het beste instrument (stap 6) en het in kaart brengen van mogelijke gevolgen (stap 7) kan de inzet van gedragswetenschappelijke methodieken en aspecten een toegevoegde waarde bieden.

Een geslaagd experiment

Psychologen en juristen in overheidsdienst streven hetzelfde doel na. Uiteindelijk willen ze het mensen gemakkelijker maken om in dienst van hun eigen welzijn en dat van anderen te handelen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, financiën, en gezondheid. Maar ze hanteren een andere benadering en werkwijze. Juristen verklaren gedrag traditioneel meer op basis van expliciete gedachten en rationele afwegingen. Psychologen hebben juist kennis over sturing van gedrag door emoties en impliciete verwachtingen en associaties. Die zijn, nogmaals, irrationeel maar niet onvoorspelbaar. Door elkaars aannames te verkennen en te respecteren, wordt het mogelijk echt samen te werken en betere oplossingen voor gemeenschappelijke problemen te vinden.

Die samenwerking komt helaas niet zonder slag of stoot tot stand. Juristen en psychologen leiden grotendeels gescheiden levens; ze kennen elkaar niet echt. Toch zijn er genoeg redenen om elkaar op te zoeken. Het eerder genoemde werk van Nobelprijswinnaars als Kahneman en Thaler maakt duidelijk dat deze disciplines elkaar kunnen versterken, en rapporten zoals 'Weten is nog geen doen' geven heel concreet aan hoe die meerwaarde verzilverd kan worden.

Het is belangrijk om deze samenwerking verder te brengen. Dagelijks zien we voorbeelden van schrijvende gevallen in het nieuws, die voortkomen uit regelgeving die niet effectief of niet uitvoerbaar blijkt.

Voor een deel vraagt dit ook dat juristen en psychologen uit hun comfortzone komen. De impliciete aannames over motivatie en menselijk gedrag die ten grondslag liggen aan het werk van juristen weerspiegelen lang niet altijd de psychologische werkelijkheid. Dit is een belangrijk terrein waarop juridische en psychologische invalshoeken elkaar kunnen aanvullen en versterken. Een aanname die ten grondslag ligt aan veel wetten en regels is bijvoorbeeld dat burgers de wet kennen en in principe in staat zijn zich er aan te houden. Doen zij dit niet, dan is dit een bewuste keuze - zo wordt verondersteld. Psychologen hebben een instrumentarium ontwikkeld om te toetsen of dit soort impliciete aannames terecht worden gemaakt. Deze empirische werkwijze stelt hen ook in staat te controleren of de regelgeving de bedoelde invloed op gedrag in de praktijk heeft. Daarnaast verdiept de psychologie zich in de onderliggende processen van gedragsverandering. Volgens Kurt Lewins veldtheorie gebeurt dit niet alleen door druk uit te oefenen om het goede te doen, maar ook door het wegnemen van obstakels en verleidingen die mensen op het verkeerde pad kunnen brengen. Dit maakt het ook mogelijk verschillende opties te vergelijken: is de gekozen regelgeving optimaal, of kan het nog beter en effectiever dan het nu gebeurt?

Een belangrijk accentverschil is verder dat juristen gewend zijn te denken vanuit verboden en sancties, en erop zijn gericht negatieve afwijkingen van de norm te voorkomen. Psychologen gaan ervan uit dat het ook mogelijk is een positieve

invloed op menselijk gedrag te hebben. Zij brengen bijvoorbeeld in kaart wat de wisselwerking is tussen verwachtingen en acties van autoriteiten enerzijds, en de attitudes en gedragingen die zij daarmee bij burgers uitlokken anderzijds. Het besef dat de wetgever op deze manier meer invloed heeft dan vaak wordt gedacht, geeft ook een breder perspectief op de ontwikkeling van beleid en regelgeving.

Het experiment dat met deze samenwerking is aangegaan, vergde moed aan beide kanten, en de bereidheid om over stereotiepe beelden van elkaars expertise en benadering heen te stappen. Juristen zijn – terecht – vaak kritisch over de vraag of het wel mogelijk is vanuit gecontroleerde experimenten te extrapoleren naar de dagelijkse praktijk. Psychologen zijn op hun beurt beducht voor de behoefte aan precisie van juristen, bijvoorbeeld als het gaat om taalgebruik of definities. De academie is het experiment aangegaan. Voor zover wij zien is dit experiment geslaagd en is de som meer dan de combinatie van de delen.

De leerlijn Psychologische inzichten voor Rijksjuristen heeft een brug geslagen tussen de twee vakgebieden. We hopen dat velen de brug zullen (blijven) bewandelen, zodat essentiële inzichten uit de gedragswetenschappen kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van betere, meer doordachte, en effectievere wetten en regels.

Knowledge speaks, but wisdom listens

- Jimi Hendrix

Corina den Broeder en Eveline van der Schoot-Klip¹

1. Inleiding

Beste collega Bert, geachte prof. mr. Niemeijer, rector van de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen. In onze bijdrage aan uw jubileumbundel richten wij ons graag tot u. Uw Academie voor Wetgeving bestaat dit jaar twintig jaar, onze Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering volgt binnenkort. Een mooie gelegenheid om onze Academies in de context en actualiteit van de Rijksoverheid te bezien. Daaruit volgt de vraag wat onze Academies de komende twintig jaar beter kunnen doen. Op deze vraag zullen we hierna ingaan. Waarbij we overigens niet pretenderen deze vraag volledig te zullen beantwoorden, noch dat onze bijdrage empirisch is bewezen.

Onze beide Academies zijn rijksspecifieke academies²; onze opleidingen en ontwikkeltrajecten richten zich op de doelgroep rijksambtenaren. We delen daarbij de ambitie om de ambtelijke professionaliteit binnen onze vakgebieden – niet alleen met vakinhoudelijke kennis, maar ook met attitude en vaardigheden – te versterken. Dit doen wij met stevige meerjarige traineeopleidingen, een flink aantal basisopleidingen voor starters binnen een vakgebied en met verdiepende opleidingen.

Van onze academies komen – idealiter – professionals die vanuit intrinsieke motivatie en maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de samenleving werken. Zij hebben de juiste actuele vakinhoudelijke kennis en denken breed. Zij beschikken bovendien over de juiste vaardigheden om hun werk te kunnen doen; zij luisteren, zijn nieuwsgierig, verdiepen zich, kunnen tegenslag dragen en ‘last but not least’, zij durven hun nek uit te steken om een ander perspectief te belichten, ook al leidt dat niet altijd direct tot felicitaties. Kortom, mensen die zich als schakel bewust zijn van het grotere geheel. Mensen die durven twifelen en die zich verantwoordelijk voelen indien hun werk leidt tot iets anders dan was bedoeld.

1. Auteurs zijn hoofd van, respectievelijk adviseur strategie en ontwikkeling bij, de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. Met dank aan Anouk Alberink, Arjan Vos, Joris Bongers, Caron Luppens, Caroline Dutry van Haefen, André Weimar, Ronald Schippers, Marc Allessie, Joost Clerx, Inge Knapen en Ellen Viergever.

2. De Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen maken deel uit van de Stichting Recht en Overheid. De Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering is een onderdeel van het ministerie van Financiën, DG Rijksbegroting.