

De 'Tafel van elf'
een veelzijdig instrument

Versie oktober 2006

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
1 INLEIDING.....	7
1.1 Wat is de 'Tafel van elf'.....	7
1.2 Waarom de 'Tafel van elf' gebruiken?.....	7
1.3 Hoe is de 'Tafel van elf' ontstaan?.....	7
1.4 Door wie te gebruiken?	8
2 DE DIMENSIES VAN DE 'TAFEL VAN ELF'	9
2.1 De dimensies voor spontane naleving.....	9
2.2 De handhavingsdimensies.....	13
3 HET THEORETISCH KADER	17
3.1 Naleving van wetgeving: oorzaak en omvang.....	17
3.2 Samenhang tussen de dimensies.....	17
3.3 De 'Tafel van elf' in onderzoekspraktijk en bestuurlijke processen	18
4 CHECKLIST VOOR BELEID, WETGEVING EN INSTRUMENTATIE	20
4.1 Dimensies voor spontane naleving.....	20
4.2 Handhavingsdimensies.....	23
4.3 Gouden regels voor de 'Tafel van Elf'	27
5 'TAFEL VAN ELF' NALEVINGSPROFIEL.....	28
6 DE NALEVINGSSCHATTING	29
7 DE IT11 (HTTP://WWW.IT11.NL)	31
8 PRAKTISCHE STAPPEN BIJ EEN 'TAFEL VAN ELF'-ANALYSE	34

Colofon

Voor vragen en opmerkingen over de 'Tafel van elf' kunt u zich richten tot het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

Versie: oktober 2006

Ministerie van Justitie
Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Telefoon: 070 - 3706644
Fax: 070 - 3707959
E-mail: ERR@minjus.nl

Voorwoord

In 1994 heeft het Ministerie van Justitie een studie verricht naar de mogelijkheid van een periodieke monitoring van de mate van naleving van regelgeving. Tijdens dat project is de 'Tafel van elf' tot stand gekomen¹. De 'Tafel van elf' is een op de gedragswetenschappen gebaseerd model, opgebouwd uit elf dimensies. Met elkaar zijn deze dimensies bepalend voor de mate van naleving van regelgeving. De elf dimensies zijn geformuleerd met het oog op een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving. De dimensies geven criteria waarmee we concept-wetgeving kunnen beoordelen op handhaafbaarheid. Deze criteria zijn echter ook bruikbaar om de bestaande wetgeving te evalueren.

In de jaren daarna is de 'Tafel van elf' verder ontwikkeld en verbeterd. Ook is er de nodige ervaring opgedaan met de toepassing ervan. De 'Tafel van elf' is inmiddels een bekend begrip bij beleidsontwikkelaars, wetgevingsjuristen, toezichthouders en handhavers binnen de Nederlandse overheid.

Dit betekent overigens niet dat de 'Tafel van elf' definitief en daarmee ook 'af' is. Nieuwe kennis over naleving en inzichten over toepassing van de 'Tafel van elf' leidt tot voortdurende aanpassing van het model.

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving² (ERh) van het Ministerie van Justitie coördineert het gebruik en de ontwikkeling van de 'Tafel van elf' binnen de Nederlandse overheid. Sinds het ontstaan zijn er diverse instrumenten rondom het model gebouwd. Een van de meest simpele toepassingen was de zgn. Checklist voor de Wetgever, een vragenlijst met ja-nee antwoorden waarmee de wetgever snel een indruk krijgt van de naleefbaarheid van nieuwe regelgeving ten behoeve van de verplichte Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets. De Nalevingsschatting is een getrapte uitgevoerde kwantitatieve inschatting van het nalevingsgedrag van de doelgroep. De naleefbaarheidstoets is een veel door handhavers gebruikt instrument om een inschatting te maken van de dominante nalevings- en overtredingsmotieven.

Een andere toepassing is de zgn. Nalevingsmonitor; een uitgekend ontwerp voor een groot onderzoek met een survey bij de doelgroep van de regeling naar de mate van naleving en de wijze van handhaving. Deze monitor wordt veelal gebruikt voor formele wetgevingsevaluaties.

¹ De 'Tafel van elf' is ontwikkeld door mr.dr.D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie.

² Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie werkt aan verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving. De 'Tafel van elf' wordt hierbij gebruikt als centraal model voor de analyse van nalevingsgedrag.

1 Inleiding

1.1 Wat is de 'Tafel van elf'?

De 'Tafel van elf' is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving ervan kunnen met behulp van de 'Tafel van elf' in kaart worden gebracht. De 'Tafel van elf' is opgebouwd uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving. De elf dimensies zijn geformuleerd met het oog op een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving.

1.2 Waarom de 'Tafel van elf' gebruiken?

De overheid wil veranderingen in de samenleving teweegbrengen door beïnvloeding van het gedrag van burgers en bedrijven. Een van de beleidsinstrumenten die de overheid hiertoe ten dienste staat is regelgeving. Met behulp van regels kan de overheid grenzen stellen aan het doen en laten van burgers en bedrijven.

Regelgeving veronderstelt echter ook een zekere mate van naleving ervan door de doelgroep. Niet-naleving verkleint veelal de kans dat het beleidsdoel gehaald wordt. Voorts is regelgeving ook bedoeld om te worden nageleefd; naleving houdt ook het rechtskarakter van de samenleving in stand, zoals niet-naleving dat karakter aantast.

De 'Tafel van elf' is een hulpmiddel om de naleving van regels, wetgeving in het bijzonder, te kunnen bepalen en te kunnen verbeteren en wel op verschillende manieren:

- Met behulp van de 'Tafel van elf' kan de mate van naleving van toekomstige wetgeving beter en meer gefundeerd worden geschat dan "uit de losse pols". Hiervoor zijn schattingstechnieken ontwikkeld die een sterke relatie hebben met de 'Tafel van elf'.
- Met behulp van de 'Tafel van elf' kunnen de handhavingsinspanningen³ van een handhavinginstantie systematisch worden geanalyseerd. Ook kan men daarmee de mogelijke effecten op de naleving inschatten.
- Met een op de 'Tafel van elf' gebaseerde checklist kan bij het ontwerpen van beleid en wetgeving de kwaliteit daarvan nog worden vergroot.
- De 'Tafel van elf' kan worden gebruikt bij de inrichting en evaluatie van de handhaving.

1.3 Hoe is de 'Tafel van elf' ontstaan?

De Tafel is ontwikkeld tijdens een studie naar een monitoringinstrument dat inzicht moest verschaffen in de mate van naleving van wetgeving. Daarbij kwam de vraag op of ook oorzaken van niet-naleving konden worden meegenomen in de vragenlijst voor de monitoring. Tijdens de analyse van de verschillende oorzaken kwam de 'Tafel van elf' tot stand. De 'Tafel van elf'

is tijdens deze studie niet alleen gebruikt om de mate van naleving te schatten, het bleek in beginsel ook een geschikt middel te zijn om een kwalitatief en overzichtelijk beeld te krijgen van oorzaken van naleving of overtreding binnen een bepaald wetgevingsgebied. De 'Tafel van elf' is bij deze monitor op verschillende manieren toegepast:

- als basis voor de survey-vragen (face to face interviews met de doelgroep)
- als ordening voor rechtshandavinginformatie
- als schattingsinstrument bij expertsessies.

Op basis van de 'Tafel van elf' zijn Nalevingsprofielen opgesteld van de doelgroep en kon handhaving- en nalevinginformatie met elkaar vergeleken worden¹. Gaandeweg dit traject bleek de 'Tafel van elf' op vele nuttige manieren te gebruiken.

1.4 Door wie te gebruiken?

De 'Tafel van elf' kan gebruikt worden door beleidsontwikkelaars, wetgevingsjuristen, uitvoerders, handhavers en consultants. Hij kan een hulpmiddel zijn bij wetenschappelijk onderzoek, bij de schatting van beleids- en handhavingseffecten, bij de beleidsvoorbereiding en bij de beleidsevaluatie. Elk van deze toepassingsmogelijkheden vereist een eigen methodiek; de bureaustudie, het groepsgesprek in de vorm van een expertsessie, of een meer kwantitatieve georiënteerde methoden als een survey. Soms zijn al kwantitatieve gegevens voorhanden van bepaalde dimensies van de 'Tafel van elf'. De 'Tafel van elf' kan dan dienen om die gegevens te organiseren en vergelijkbaar te maken.

³ Onder handhaving verstaan wij elke activiteit van de overheid die erop gericht is om de naleving van regelgeving te bevorderen.

2 De dimensies van de 'Tafel van elf'

Algemeen uitgangspunt

Bij een analyse van het nalevingsgedrag met behulp van de 'Tafel van elf' is van belang dat er een goed beeld is van de doelgroep en de te toetsen regelgeving. Onder de doelgroep verstaan we hier de personen of organisaties (bedrijven) die zich aan de regels moeten houden. De te toetsen regelgeving kan echter meerdere doelgroepen aanspreken. Voor de praktische uitvoerbaarheid van een 'Tafel van elf'-analyse is het aan te bevelen één doelgroep en één of meerdere 'kernovertradingen' van de te toetsen regelgeving te kiezen. Onder kernovertradingen verstaan wij de overtradingen die de kern van de regelgeving vormen en als zij grootschalig worden gepleegd het beleidsdoel van de wet kunnen ondermijnen.

De 'Tafel van elf' bevat elf dimensies voor naleving van wetgeving; ze zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handavingsdimensies. De indeling is zo gekozen omdat ze vanuit het oogpunt van naleving en handhaving het meest herkenbaar is. Met '*handhaving*' wordt hier bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen.

Met het concept van de 'Tafel van elf' hanteert de gebruiker de brede definitie van het concept handhaving, dat niet alleen betrekking heeft op het verrichten van controles en sancties door de overheid (handhaving in 'enge' zin). Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren zijn ook in de 'Tafel van elf' benoemd. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

2.1 De dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

a. bekendheid met regels

b. duidelijkheid van regels

Definitie: De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep.

Toelichting: Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtrading leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden. Een aantal aspecten kunnen onderscheiden worden;

- Omvang van de regelgeving: doordat erg veel regels van toepassing zijn (of doordat de ene wetwijziging de andere snel opvolgt), vraagt het misschien te veel van betrokkenen om ze allemaal te kennen.
- Vaagheid van regelgeving: begrippen en bepalingen kunnen voor meerdere uitleg vatbaar zijn.

- Complexiteit van de regelgeving: men moet bijvoorbeeld technische of juridische kennis bezitten om de regels te kunnen begrijpen.

Een goede kennis leidt overigens niet automatisch ook tot een goede naleving.

Een goede kennis van de regels betekent in sommige gevallen ook een betere kennis van mogelijkheden om te frauderen of de regels te ontduiken (denk aan subsidie en belastingregels).

Gebrek aan kennis daarentegen leidt ook niet altijd tot overtreding. Soms kan men toch de regels (per ongeluk) naleven door zich bijvoorbeeld aan te passen aan de omgeving (zoals bij verkeersregels).

Voorbeeld: Niet op de hoogte zijn van nieuwe wegenverkeerwetgeving of gemeentelijke verordeningen. Een verkeersbord niet kunnen lezen. Bedenk dat er nog steeds veel analfabeten zijn en allochtonen die de taal nog niet machtig zijn. Het is dus nog lang niet vanzelfsprekend dat een ieder de taal en daarmee de wet kan begrijpen.

Sommige wetgeving kan knap ingewikkeld zijn. Voor de naleving van bijvoorbeeld milieuwetgeving is voor de doelgroep vaak een hoog kennisniveau vereist (chemie), wat een belemmering kan zijn voor de naleving.

Verbetermogelijkheden: Denk aan meer (gerichte) voorlichting in het algemeen, meer mondelinge voorlichting of ook in vreemde talen. Voorlichting via algemene media (kranten, tijdschriften, radio, televisie en internet) of wanneer er sprake is van een duidelijk te onderscheiden doelgroep via meer specifieke media (vaktijdschriften, een speciale site op internet) of door middel van het aanbieden van advies eventueel via belangenorganisatie. Daarnaast kan gedacht worden aan scholing. Ook het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid/regeling kan bijdragen aan betere naleving, bijvoorbeeld door weinig uitzonderingsmogelijkheden aan te bieden.

2. Kosten/baten

a. financieel/economische kosten en baten

b. immateriële kosten en baten

Definitie: De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

Toelichting: Het gaat hier om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag. Deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Er kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:

- kosten van naleving
- kosten van overtreding (overtredingsdrempel)
- baten van naleving
- baten van overtreding

Immateriële kosten en baten, zoals het behoud van een goed imago, zijn ook onder deze dimensie begrepen. Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen hier niet bij.

Vaak komen de baten van overtreding overeen met een nadeel van naleving en komt een overtredingsdrempel overeen met een nalevingsvoordeel.

Voorbeeld: Als *kosten van naleving* kunnen bijvoorbeeld worden aangemerkt tijdrovende of kostbare procedures die doorlopen moeten worden zoals soms bij het aanvragen van en voldoen aan voorwaarden voor milieuvergunningen. Vaak wordt ook bij de belastingwetgeving een zware administratieve last opgelegd.

Een *voordeel van naleving* kan zijn het verkrijgen van subsidie of het behouden van een goede reputatie van bedrijven. Het verzwijgen van gegevens is een vorm van niet-naleving die weinig moeite kost. Over verkeersdrempels kan men best hard rijden maar dat levert waarschijnlijk ongemak en schade aan de auto op. Dat zijn duidelijke *kosten van niet-naleving*.

Baten van niet-naleving liggen vaak in de financiële sfeer, zoals het onterecht ontvangen van subsidie.

Als *baten van overtreding* kan men aanmerken het besparen van werk, tijd en kosten door bijvoorbeeld afval illegaal te dumpen in plaats van te verwerken tot een milieuvriendelijk product.

Verbetermogelijkheden: Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering kunnen naleving bevorderen. Daarnaast kan worden gedacht aan het publiceren van 'zwarte lijsten' (van organisaties die zich niet aan de regels houden), certificering en verklaringen omtrent gedrag.

3. Mate van acceptatie

- a. **Acceptatie beleidsdoel**
- b. **Acceptatie uitwerking beleid**

Definitie: De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.

Toelichting: Acceptatie heeft betrekking op de (ervaren) redelijkheid van het door de overheid voorgestane beleid en de daaruit voortvloeiende normen. Acceptatie kan betrekking hebben op het oordeel van de doelgroep over een regel in het algemeen, maar ook over het oordeel over de consequenties van die regel in eigen specifieke situaties. Ook kan de wijze van uitvoering van het beleid een rol spelen. Soms bevindt zich tussen overheid en burgers nog een tussenlaag (beroepsgroep / uitvoeringsinstantie) die essentieel is voor de vormgeving van het beleid en daarmee de acceptatie van de regel. De mate waarin de doelgroep zichzelf verantwoordelijk acht voor de realisatie van het beleid is overigens ook een indicatie voor de mate van acceptatie.

Voorbeeld: Een lage acceptatie van beleid vindt men bijvoorbeeld bij jongeren die volgens de verkeerswetgeving allemaal een helm moeten dragen op de bromfiets of scooter; slechts

weinig die vinden dat het een zinvolle regeling is. Het ruimen van zgn. hobby-kippen tijdens een vogelpestcrisis blijkt ook op veel onbegrip en weerstand te stuiten. Sommige snelheidsmaniakken overtreden niet omdat ze haast hebben, maar omdat ze het ten principale niet eens zijn met een (bepaalde) snelheidslimiet. De mate van acceptatie kan ook afhangen van de oordelen over de noodzaak van een regeling of de omvang van de toegebrachte schade. De wijze van uitwerking van het beleid kan soms ook bepalend zijn voor de acceptatie van de regelgeving. Dit speelt met name bij regelgeving met zgn. middelvoorschriften, waarbij het kan zijn dat de doelgroep het doel van de regel onderschrijft, maar niet de voorgeschreven wijze waarop.

Verbetermogelijkheden: Betrek belangengroeperingen en invloedrijke leden van de doelgroep, uitvoerings- en handhavingsorganisaties bij het te ontwerpen beleid. Leg een deel van de verantwoordelijkheid voor het slagen van het beleid bij de doelgroep door middel van zelfregulering.

4. Normgetrouwheid doelgroep

- a. Overheidsgezag**
- b. Concurrerend gezag**

Definitie: De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

Toelichting: Sommige mensen doen gewoon wat de overheid opdraagt of wat in de wet staat. Het gaat bij deze subdimensie om het bij de doelgroep levende respect voor de overheid in het algemeen. Deze gezagsgetrouwheid wordt soms ook gerelateerd aan het gezag van de uitvoerings- of handhavingsinstanties. In de subdimensie *Concurrerend gezag* gaat het niet om de houding van de doelgroep jegens het overheidsgezag, maar om het gezag van de *eigen* normen en waarden die bijvoorbeeld samenhangen met geloof of gewoonte. Deze kunnen conflicteren met de bedoelingen van de overheid. In het algemeen geldt dat deze dimensie een meer basaal en continu karakter heeft dan de acceptatie van beleid. Het heeft betrekking op de min of meer constante houding van de doelgroep ten opzichte van de overheid.

Voorbeeld: Gezagsgetrouwheid kan bijvoorbeeld blijken uit het gewillig afstaan van belasting aan de Staat door een bepaalde doelgroep of nu juist niet. Andere doelgroepen toetsen nieuwe regelgeving eerst aan eigen voorschriften van hun religie zoals orthodox-christelijken die weigeren hun kinderen in te enten, vrouwen die geen lid van hun politieke partij mogen worden of allochtonen die volgens hun culturele achtergrond een beroep denken te kunnen doen op strafuitsluitingsgronden (bijv. eerwraak).

Verbetermogelijkheden: Deze dimensie is zeer moeilijk te beïnvloeden. Opvoeding speelt een belangrijke rol, mogelijk kan onderwijs nalevingsbevorderend werken.

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

- a. Sociale controle
- b. Horizontaal toezicht

Definitie: De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid.

Toelichting: Niet-overheidscontrole kan bestaan uit informele controle t.a.v. de gestelde normen of uit een formele vorm van controle door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden. In dat laatste geval spreken we van horizontaal toezicht.

Sociale controle vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, interne of externe accountants, bedrijven in de buurt, concurrenten. De volgende aspecten spelen hierbij een rol:

- de gepercipieerde kans dat een overtreding gezien wordt;
- de mate waarin de omgeving dat overtredingsgedrag af- of goedkeurt;
- de mate waarin de omgeving zich vervolgens verantwoordelijk voelt en actie onderneemt (sociale sanctie).

Horizontaal toezicht is een vorm van formele sociale controle: niet-overheidscontrole gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken. Denk hierbij aan beroepscode, certificering en keurmerken.

Voorbeeld: Bij horizontaal toezicht kan gedacht worden aan accountantscontrole of controle door een certificerende instelling.

Verbetermogelijkheden: Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving overtredingen beter kan signaleren. Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie.

2.2 De handhavingsdimensies

6. Meldingskans

Definitie: De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.

Toelichting: Het gaat hierbij om de gepercipieerde kans dat een overtreding zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Men kan denken aan tippen, toeval en klachten. Diverse aspecten die bij de niet-overheidscontrole (T5) werden genoemd, spelen hier ook een rol.

Voorbeeld: De kans op ontdekken van huursubsidiefraude door anonieme tips of de "kliklijn"; of de klachtenlijn van de Inspectie Gezondheidsbescherming. Ook tips (eventueel aangelokt

door het tipgeld voor informanten van Justitie) kunnen leiden tot het ontdekken van overtredingen.

Verbetermogelijkheden: Het instellen van kliklijnen en het verbeteren van de algemene bereikbaarheid van controlerende instanties en het stimuleren van de aangiftebereidheid..

7. Controlekans

- a. Administratieve controle**
- b. Fysieke controle**

Definitie: De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.

Toelichting: De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid: het aantal controles per bijvoorbeeld 100 doelgroepleden per jaar. De objectieve controlekans zal door diverse oorzaken in de praktijk afwijken van de subjectieve controlekans, bijvoorbeeld door de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. De subjectieve controlekans is doorslaggevend voor de mate van naleving. Er kan vaak onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten controles (bijvoorbeeld administratief en fysiek).

Voorbeeld: De controledichtheid bij de belastingen is, althans als het gaat om de administratieve controle, zeer hoog, in principe wordt iedereen gecontroleerd. De permanente snelheidscontrole op de autosnelwegen in Nederland betekende een aanzienlijke stijging van de controledichtheid. De gepercipieerde controlekans werd verder verhoogd doordat er landelijke bekendheid aan is gegeven.

Verbetermogelijkheden: Wanneer de objectieve controlekans groter is dan de subjectieve kans op controle (de doelgroep denkt dat de kans dat zij zullen worden gecontroleerd kleiner is dan de werkelijke kans op controle) is het verstandig om informatie over controlekansen in de publiciteit te brengen. Daarnaast kan de controlekans zelf verhoogd worden door meer controles uit te voeren door meer controlecapaciteit beschikbaar te stellen. Tot slot kunnen de controlebevoegdheden worden verruimd. Het is verstandig dit dan ook naar de doelgroep te communiceren.

8. Detectiekans

- c. Administratieve detectiekans**
- d. Fysieke detectiekans**

Definitie: De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.

Toelichting: De overtreding zal bij de verschillende vormen van controle ook echt gevonden moeten worden. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de

diepgang van de controles. In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren maar is het moeilijk de overtreder op te sporen. De objectieve detectiekans bestaat uit de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het (meestal onbekende) aantal feitelijke overtredingen. Het gaat dus om een inschatting van de doeltreffendheid van het controlemiddel.

Voorbeeld: Bij een controle op bepalingen van de bestrijdingsmiddelenwetgeving is goed te constateren of verboden chemicaliën aanwezig zijn op speciale bewaarplaatsen, echter ook het toepassen ervan is verboden, evenals het bewaren op een andere plek. Deze handelingen zijn moeilijk te constateren; ze zijn niet plaats- en tijdgebonden. Ook bij bijvoorbeeld olievrachtreinigingen wordt de overtreding meestal snel ontdekt, maar kost het veelal zeer veel moeite om ook de overtreder erbij te vinden.

Verbetermogelijkheden: Wanneer nieuw beleid leidt tot een extra belasting van de handhavingscapaciteit zullen daarvoor extra middelen (bijvoorbeeld voor extra personeel of aanvullende opleidingen) moeten worden vrijgemaakt. Daarnaast kan gedacht worden aan toekenning van extra bevoegdheden, het toepassen van geavanceerde techniek, het vergelijken en uitwisselen van gegevensbestanden en een combinatie van opsporingsmethoden toepassen (administratief en fysiek). Ook hier geldt: verstrek informatie over de 'hoge'kans op ontdekking.

9. Selectiviteit

Definitie: De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

Toelichting: Dit heeft betrekking op de mate waarin controleurs erin slagen om overtreders vaker te controleren dan degenen die naleven. In principe kan de kwaliteit of effectiviteit van deze vorm van selectieve controle (mogelijk gebaseerd op risicoanalyse of misdaadanalyse) gemeten worden door de verhouding van het aantal overtreders bij selecte controles en bij a-selecte controles. De selectie verhoogt de pakkans voor overtreders. Deze dimensie is vooral van belang voor analyses van de handhaving, de doelgroep verrekent dit effect waarschijnlijk al in T7 en T8.

Voorbeeld: Bepaalde kenmerken van de doelgroep kunnen worden gerelateerd aan potentiële overtredingen (daderanalyses). Zo zal het controleren van een (bekende) groep recidivisten vaak tot een hoger aantal "betrapten" leiden dan een a-selecte controle.

Verbetermogelijkheden: Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft van overtreden, zodat de opsporingsactiviteiten zich daar op kunnen richten.

10. Sanctiekans

Definitie: De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.

Toelichting: Na constatering van een overtreding kan een sanctie door bijzondere opsporingsdienst, politie, bestuur of rechter worden opgelegd. Niet alle geconstateerde overtredingen komen echter zover. Van belang is het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het gedoogbeleid van bestuurders. Het gaat dus om de door de doelgroep verwachte kans op één of andere straf.

Voorbeeld: Bij de gepercipieerde sanctiekans gaat het om de inschatting van de doelgroep dat er na controle en detectie van een overtreding ook daadwerkelijk een sanctie zal volgen. Is bij de doelgroep bekend dat de desbetreffende overtreding niet eenvoudig administratief is af te doen, geen prioriteit heeft bij het openbaar ministerie en/of er onvoldoende capaciteit is bij de rechterlijke macht, dan zal dit geen nalevingbevorderende werking hebben.

Verbetermogelijkheden: Wanneer nieuw beleid leidt tot een extra belasting voor de rechtelijke macht en het gevangeniswezen, dan zullen daarvoor de extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Zorg dat het nieuwe beleid prioriteit krijgt bij de opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur.

11. Sanctie-ernst

Definitie: De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Toelichting: De hoogte van de sancties betreffen de duur van vrijheidsontneming, de hoogte van een geldboete of de moeite die men moet doen in geval van herstellen van de aangerichte schade. Ook kosten voor rechtsbijstand kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van aanzien/reputatie als gevolg van het in aanraking komen met Justitie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten straffen zal niet voor alle daders/doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten (lik op stuk) en wordt mogelijk ook al verdisconteerd in T10.

Voorbeeld: De wetgeving betreffende de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel uit criminele activiteiten beoogt de hoogte van het nadeel voor betrokkene te vergroten. Het (strafrechtelijk) sanctioneren van een bedrijf zal ook de goede naam en reputatie van het bedrijf kunnen aantasten.

Verbetermogelijkheden: het verhogen van de sanctie, hogere boete of een langere termijn voor de vrijheidsstraf. Een snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk-beleid) heeft meer invloed dan een latere sanctieoplegging.

3 Het theoretisch kader

3.1 Naleving van wetgeving: oorzaak en omvang

Wanneer men vanuit de overheid de vraag stelt naar de omvang van de naleving en de niet-naleving is die vraag doorgaans gekoppeld aan de wens om een zo hoog mogelijke naleving te krijgen. Een te laag nalevingsniveau leidt dan bijvoorbeeld tot verbetering van de voorlichting, bijstelling van het betreffende overheidsbeleid, meer toezicht of intensivering van de handhavingsinspanningen. Naast informatie over de naleving als zodanig is het voor de overheid de moeite waard om inzicht te hebben in de factoren die het geconstateerde nalevingsniveau verklaren; de oorzaken dus. Daardoor kan immers beter op die oorzaken van eventueel slechte naleving worden ingegrepen en dat is uiteraard beter dan symptoombestrijding. Handhaving van wetten door toezicht van de overheid is een van de oorzaken voor naleving door de bevolking, maar er zijn er zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven veel meer. De elf dimensies van deze Tafel maken tezamen uit in welke mate een wet of een serie wetten worden nageleefd. Het zijn de oorzaken of de motieven van naleving. Naast oorzaken is de overheid ook vaak (maar soms ook te weinig!) geïnteresseerd in de omvang van (niet-) naleving. Dat is met de 'Tafel van elf' niet of moeilijk te meten. Wel kan de 'Tafel van elf' kwantitatief gebruikt worden om op meer gefundeerde manier nalevingsniveaus te schatten. De meerwaarde van de 'Tafel van elf' ligt dan enerzijds in de mogelijkheid om stapsgewijs een populatie te verdelen in verschillende soorten overtreders en nalevers (de zogenaamde "nalevingsschatting"), anderzijds geeft een 'Tafel van elf' analyse een systematisch overzicht van de nalevings- en overtredingsmotieven zodat er iets objectiever geschat kan worden. Deze kwantitatieve methoden kunnen het beste gebruikt worden bij ex ante evaluaties van nalevingsgedrag, dat per definitie met onzekerheden is omgeven. De 'Tafel van elf' draagt dan bij tot onzekerheidsreductie.

3.2 Samenhang tussen de dimensies

De 'Tafel van elf' is opgebouwd uit elf dimensies. Hieraan ligt niet een enkele theorie of theoretische notie ten grondslag. Er is geput uit verschillende theorieën en theoretische noties. Een op de praktische bruikbaarheid afgestemde lijst was het hoofddoel bij de ontwikkeling van het instrument en de keuze voor één theorie was met dat doel niet goed te verenigen. Zo'n keuze is wel overwogen. De theorie van beredeneerd gedrag van Fischbein en Ajzen uit de sociale psychologie had bijvoorbeeld als basistheorie kunnen dienen. Van een expliciete toepassing ervan is afgezien, hoewel onderdelen van deze theorie (en die van verwante auteurs) zeker aan te wijzen zijn in de 'Tafel van elf'. De oorzakelijke relaties tussen de verschillende dimensies die bij Fishbein worden gelegd, zijn echter losgelaten. Verder zijn ook elementen uit andere theorieën aan te wijzen. Zo duikt bijvoorbeeld in de dimensies die de spontane naleving bestrijken en enkele handhavingsdimensies de gelegenheidstheorie op en is in het sanctiegedeelte (T10 en T11) de notie van de samenhang van zwaarte, zekerheid en snelheid van sancties ter bepaling van de sanctie-impact aan te wijzen.

In het verlengde van de vraag naar de theorie onder de 'Tafel van elf' ligt de vraag naar de onderlinge samenhang tussen de dimensies. De elf dimensies van de Tafel zijn ingedeeld in 2 groepen:

- dimensies voor spontane naleving bestaande uit de bepalende motivaties van de doelgroep voor het nalevingsgedrag, indien er geen overheidscontrole zou plaatsvinden;
- handavingsdimensies, die de pakkans bepalen door overheidscontrole en die het sanctieregime van de overheid bepalen en de perceptie van beide zijn van invloed op het nalevingsgedrag.

De dimensies zijn gegroepeerd naar het type bijdrage van de dimensie op de naleving: vrijwillige naleving enerzijds en min of meer afgedwongen naleving anderzijds. Uitgangspunt is dat de groepen dimensies elk hun eigen uitwerking op de nalevingsgeneigdheid hebben, net als de afzonderlijke dimensies zelf. Behalve dat de dimensies rechtstreeks op de nalevingsgeneigdheid inwerken, beïnvloeden de groepen ook elkaar. Dat geldt met name voor de handavingsdimensies. De vragen mbt sanctie (T10 en T11) versterken of verzwakken de vragen mbt controle (T7 en T8) en kunnen bovendien in de meeste gevallen niet bestaan zonder deze controledimensies. Immers, sancties kunnen alleen worden opgelegd aan personen die gecontroleerd zijn en waarbij een overtreding geconstateerd is.

De elf dimensies zijn voorts onder elkaar gezet. Dat betekent dat de veronderstelling is, dat elk van de dimensies rechtstreeks invloed heeft op de nalevingsgeneigdheid. Dat neemt niet weg dat er een samenhang kan zijn tussen de verschillende dimensies onderling. De ene dimensie kan dus de andere beïnvloeden. Zo is al gewezen op de samenhang tussen de verschillende controledimensies (T7 en T8). De onderlinge verhoudingen tussen de dimensies (het relatieve belang van elke dimensie voor de naleving) is moeilijk te meten en kan bovendien verschillen van wet tot wet, of van doelgroep naar doelgroep. Het kan ook zijn dat de verhouding in de tijd verschuift. Zo kan over drie jaar het voordeel dat met de overtreding van de afvalstoffenwetgeving wordt behaald groter geworden zijn, omdat de legale verwerking van afvalstoffen duurder is geworden. Dat betekent dat het niet goed mogelijk is om de feitelijke invloed die elk van de dimensies op de naleving heeft, te meten of te schatten. De 'Tafel van elf' is daarom wel geschikt om een kwalitatieve sterkte-zwakte analyse te maken van de naleving maar is minder geschikt om als rekenmodel te dienen voor het kwantitatief inschatten van nalevings- en overtredingsgedrag.

3.3 De 'Tafel van elf' in onderzoekspraktijk en bestuurlijke processen

De overheid wil veranderingen in de samenleving teweegbrengen door beïnvloeding van het gedrag van burgers en bedrijven. Met behulp van regels kan de overheid grenzen stellen aan het doen en laten van burgers en bedrijven.

Regelgeving veronderstelt echter ook een zekere mate van naleving ervan door de doelgroep. Niet-naleving verkleint de kans dat het beleidsdoel gehaald wordt. Voorts is regelgeving ook bedoeld om te worden nageleefd; naleving houdt ook het rechtskarakter van de samenleving in stand, zoals niet-naleving dat karakter aantast. Bij vrijwel elke regeling zal een gedeelte van de doelgroep spontaan naleven. Voor zover hiervan geen sprake is, zal de overheid het gedrag van de doelgroep trachten te beïnvloeden. Handhaving – elk handelen van de overheid met

het doel de naleving van de desbetreffende regel te bevorderen – kan een bijdrage leveren aan de naleving.

De 'Tafel van elf' is te gebruiken om per homogene doelgroep en per kernbepaling het nalevingsgedrag van die doelgroep ten aanzien van die bepaling in beeld te brengen. Op grond van een inschatting van de 11 dimensies en de getrapte nalevingsschatting kan een inschatting worden gemaakt van de mate van spontane naleving, de vereiste handhavingsinspanningen en de effectiviteit van de handhaving bij nieuwe en bestaande wetgeving.

De zwakke scores in de "Tafel van elf" geven de beleidsmakers en handhavers informatie over de dimensies die in potentie gerelateerd zijn aan regelovertreding en derhalve door de overheid zouden moeten worden "ontwikkeld". Op deze dimensies hebben handhavingsactiviteiten (in brede zin) een potentieel effect.

4 Checklist voor beleid, wetgeving en instrumentatie

De 'Tafel van elf' kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Dit geldt vooral wanneer het *gedrag* van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De 'Tafel van elf' is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht. De checklist (T1 t/m T11) somt aandachtspunten op (in de vorm van vragen). Het antwoord op die vragen geeft een indicatie van de naleefbaarheid van de regel. Ook zijn er enkele aandachtspunten genoemd die eventuele voor de naleving zwakke/kwetsbare elementen zouden kunnen helpen oplossen.

4.1 Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

a. Bekendheid

- Kent de doelgroep de regels?
- Hoeven zij slechts beperkte moeite te doen om op de hoogte te raken van de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?

b. Duidelijkheid

- Zijn de regels zo geformuleerd dat de doelgroep ze ook gemakkelijk kan begrijpen?
- Is de doelgroep wel in staat om de regelgeving te begrijpen?
- Is het voor de doelgroep voldoende duidelijk waarop de regels van toepassing zijn?
- Is het voor de doelgroep duidelijk welke regel van toepassing is?

Aandachtspunten:

- gebruik van extra voorlichtingsmateriaal
- gebruik van radio, tv, kranten
- uitleg geven in werkgroepen en branche-organisaties
- instellen van een meldpunt voor vragen
- uitleg in andere talen
- technische mogelijkheden om de zichtbaarheid te verhogen of gebruik te vergemakkelijken

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite

a. Financieel/economisch

- Kost het naleven van de regels volgens de doelgroep relatief weinig tijd, geld of moeite?

- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nauwelijks of geen voordelen opleveren die in tijd, geld of moeite zijn uit te drukken?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nadelen kan opleveren?
- Denken zij dat het naleven van de regels hen voordelen kan opleveren?

b. Immaterieel

- Levert naleving van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?
- Levert overtreding van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale nadelen op?

Aandachtspunten:

- controledruk door de overheid (last) kan verminderd worden bij nalevingsgedrag
- concurrentievoordelen kunnen worden benadrukt, evenals efficiencywinst
- financiële vergoedingen voor nalevingsgedrag
- extra moeite of kosten voor niet-naleving
- feitelijke hindernissen zoals hekken en verkeersdrempels
- goed imago benadrukken of zichtbaar maken (keurmerken)
- slecht imago publiceren (zwarte lijsten)

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep

a. Acceptatie beleidsdoel

- Vindt de doelgroep (de uitgangspunten van) het beleid redelijk?
- Voelt de doelgroep zich mede verantwoordelijk voor realisatie van het beleid?

b. Acceptatie uitwerking beleid

- Acht de doelgroep de concretisering van het beleidsdoel aanvaardbaar?
- Vinden zij de daaruit voortvloeiende regel(s) acceptabel?

Aandachtspunten:

- Eventueel verkeerd beeld van de werkelijkheid bij de doelgroep corrigeren
- Draagvlak bij doelgroep, brancheorganisaties, uitvoerders
- Uitleg over de achterliggende doelstellingen, de gebruikte middelen om die doelen te bereiken, de ernst van het probleem, de gemaakte belangenafwegingen en de onderwerpen waar de overheid zich wel en niet mee dient te bemoeien
- Redelijkheid van strafmaat
- Rekening houden met mogelijke argumenten van de doelgroep: verdediging van eigen goed, privacy, recht op werk en inkomen, recht van de natuur, oordeel over ernst van delict of de toegebrachte schade, verdeling van macht en geld in de samenleving, recht van zwakkere t.o.v. sterkere, politieke overtuiging, religieuze overtuiging
- Deelname / betrokkenheid (interactief) van de doelgroep in/bij het beleidsvormingsproces

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

- a. Overheidsgezag
 - Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
 - Heeft de doelgroep in het algemeen respect voor gezag?
 - Respekteert de doelgroep het oordeel van de handhavers van de regelgeving?
- b. Concurrerend gezag
 - Sluiten de eigen normen en waarden van de doelgroep aan bij de regelgeving?

Aandachtspunten:

- Educatie
- Aandacht voor normen en waarden
- Benadrukken respect voor de overheid

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid

- a. Sociale controle
 - Heeft de doelgroep het gevoel dat hun overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving?
 - Keurt de omgeving van de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
 - Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren?
 - En heeft deze sociale sanctie impact op de doelgroep?
- b. Horizontaal toezicht
 - Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht, tuchtrecht, audits in verband met certificering etc.?
 - Draagt dit horizontaal toezicht bij tot betere regel naleving van de norm in kwestie?
 - Ervaart de doelgroep dit horizontaal toezicht als een extra vorm van controle?
 - En heeft dit horizontaal toezicht impact op de doelgroep?

Aandachtspunten:

- mogelijkheden voor controle door doel- of beroepsgroepen
- zichtbaarheid van overtredingen voor voorbijgangers, belanghebbenden, branche-organisaties
- mogelijkheden van informele sancties: status, imago, verstoten uit groep
- loyaliteit van controlerende personen of instanties jegens de gecontroleerden
- mogelijkheden voor (strafrechtelijke) "stok achter de deur"
- mogelijkheid dat de sociale controle juist overtredingen stimuleert

4.2 Handhavingsdimensies

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties

- Is volgens de doelgroep hun sociale omgeving in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is volgens de doelgroep de horizontaal toezichthouder in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen ook te melden aan de overheid?
- Denkt de doelgroep dat het algemeen bekend is bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen: achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk, bewijsbaarheid, zie ook de dimensie 8
- belang dat ontdekkers hebben bij een melding van een overtreding
- gevaar dat melders hebben van een overtreding voor (boze) reactie van overtreder
- stimuleren van meldingen door tipgelden of openstellen van een kliklijn of klachtenservice

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

- a. administratieve controle:
 - Is de objectieve, administratieve controlekans groot?
 - Denkt de doelgroep dat de administratieve controlekans groot is?
- b. fysieke controle
 - Is de objectieve, fysieke controlekans groot?
 - Denkt de doelgroep dat de fysieke controlekans groot is?

Aandachtspunten:

- feitelijke, objectieve controlekans (aantal controles per jaar of per persoon of bedrijf, aantal controles per overtreding of per lid van de doelgroep)
- subjectieve controlekans en verschil met de objectieve (hangt af van zichtbaarheid controles, bekendheid met controlebeleid, eerdere ervaringen met controlerende instanties, ervaringen van anderen, ideeën over activiteiten van de overheid en de impact van controles)
- de accuraatheid van de controlerende instantie, reactiesnelheid van controleurs, de ingrijpendheid van de controles door gebruik van controlebevoegdheden, machtsvertoon zoals zichtbaarheid van controles, gebruik van uniformen

- "beloningsreactie" van overheid: goed nalevingsgedrag wordt beloond met minder controle (en vice versa).
- controlelasten kunnen aantasting privacy inhouden, lang oponthoud, diverse kosten voor gecontroleerde
- zorg ervoor dat controles nooit goed te voorspellen zijn (anders gaat men daar in zijn gedrag rekening mee houden) door na verloop van tijd de toezicht en controle activiteiten te differentiëren naar (1) frequentie, (2) tijdstip (3) diepgang en (4) plaats.
- houdt een deel van de controles a-select. Dit dient ertoe dat ze onvoorspelbaar blijven maar ook dat iedereen altijd een kans heeft aan controles te worden onderworpen. Voorts leveren a-selecte controles objectieve informatie over het nalevingsniveau, in tegenstelling tot selecte controles waar meestal relatief meer overtredingen worden geconstateerd.

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

a. bij administratieve controle:

- Wordt in de administratieve controle op alle gegevens gecontroleerd?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Is het moeilijk om te frauderen met de administratie?
- Is de objectieve administratieve detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij administratieve controle groot is?

b. bij fysieke controle:

- Worden in de fysieke controle alle mogelijke controlepunten meegenomen?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Zijn overtredingen niet-plaats- en/of tijdgebonden?
- Is de gehanteerde controletechniek geavanceerd genoeg?
- Is de objectieve fysieke detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij fysieke controle groot is?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen (achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk)
- camouflage van overtredingen (door af te schermen, verbergen, aanwijzingen voor de overtreding van samenstelling te veranderen, misleiden controleur)
- mogelijkheden om te achterhalen wie de feitelijke overtreder/verantwoordelijke is (denk aan rechtspersoonlijke constructies waardoor de feitelijke overtreder niet de wettelijk geadresseerde is, causaliteit overtreding-overtreder ontbreekt)
- de capaciteit van de opsporingsdienst, speciale expertise of technieken die ze nodig hebben, voldoende materiaal en geld bij opsporende instantie

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Is de doelgroep van mening dat de handhavende instantie in staat is het 'kaf van het koren te scheiden'?

Aandachtspunten:

- targetting
- verhouding overtredingen bij a-selecte en selecte controles
- kosten voor ontdekking overtreding
- mogelijkheden voor opzetten databanken
- mogelijkheden voor koppelen van bestanden van verschillende handhavingsorganisaties

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd

- Is de objectieve kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd groot?
- Is volgens de doelgroep de overtreding eenvoudig te bewijzen?
- Schat de doelgroep de kans op een sanctie na een geconstateerde overtreding hoog in?

Aandachtspunten:

- capaciteitstekort
- gebrek aan bewijsmateriaal
- maatschappelijke relevantie van het delict (sepotbeleid)
- (gedoog)beleid van de handhavingsinstantie
- fouten in de uitvoerings- of handhavingsorganisatie

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

- a. sanctiehoogte
- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
 - Vindt de doelgroep deze sanctie zwaar?
 - Is er sprake van snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk)?
 - Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende materiële of immateriële nadelen voor betrokkene?

b. Reputatieschade ten gevolge van sanctie

- Vindt de doelgroep het erg als het bekend wordt dat men een sanctie opgelegd heeft gekregen?

Aandachtspunten:

- nadelen van sanctie voor betrokkene
- soorten sancties: boete, schadevergoeding, in beslag genomen goederen, ontneming wederrechtelijk voordeel, vrijheidsontneming, herstellen in rechtmatige toestand, alternatieve straffen, intrekken van rechten en gunsten, stilleggen van onderneming, enz.
- bijkomende nadelen van ten uitvoerlegging
- maatschappelijke status, reactie sociale omgeving, proceskosten, kosten voor advocaat, kosten voor bewijsvoering
- financiële draagkracht overtreder
- psychologische effecten zoals wijze van presentatie en openbaarheid, de snelheid waarmee de sanctie opgelegd wordt, de "uitstraling" van het toegepaste sanctiesysteem: straf-, tucht-, bestuurs-, privaatrecht
- mogelijkheden van alternatieve sancties

4.3 Gouden regels voor de 'Tafel van Elf'

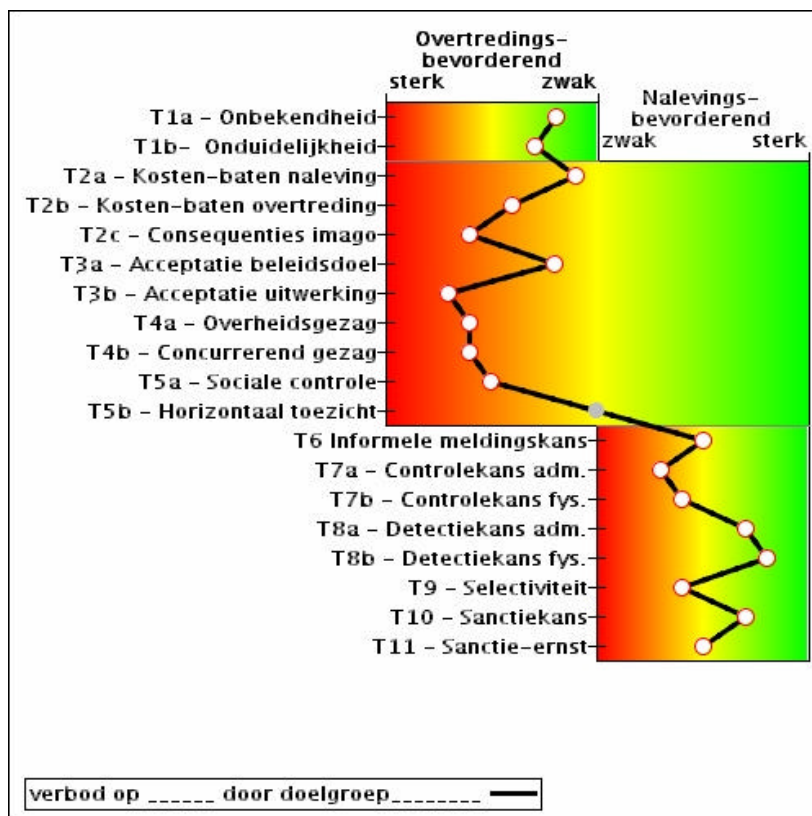
1. Het nalevingsgedrag wordt niet zozeer bepaald door de samenhang van alle dimensies maar vooral door enkele kerndimensies: 80% van het nalevingsgedrag wordt bepaald door 20% van de dimensies (dat zijn de kerndimensies die per overtreding kunnen verschillen). Zoek die kerndimensies voor het betreffende wetgevingsgebied die uw organisatie kan beïnvloeden.
2. Voor het goed invullen van de dimensies is kennis van de doelgroep nodig, de relevante achtergrondkenmerken moeten in beeld worden gebracht.
3. Een oorzaak voor niet-naleving kan liggen in het verschil tussen de objectieve waarden van dimensies (zoals de feitelijke pakkans) en de subjectieve oordelen daarover die bij de doelgroep leven. Het is daarom van belang dat onderscheid te maken en het verschil te kennen.
4. Het beïnvloeden van één enkele dimensie om het nalevingsniveau te verhogen, zal doorgaans géén succes hebben. Voor effectieve gedragsverandering is doorgaans beïnvloeding van alle kerndimensies nodig. Kies dus een integrale strategie.
5. Dimensies kunnen worden "gemiddeld" over de hele doelgroep. Daarentegen kunnen er ook diverse subdoelgroepen bestaan, waarvoor de dimensies voor elke subdoelgroep een andere waardering krijgen. In dat geval zal voor de toepassing van preventieve of repressieve instrumenten maatwerk nodig zijn.
6. Doelgroepen zijn dynamisch en veranderen in de tijd. Nalevers kunnen door normvervaging afglijden naar de categorie (potentiële) overtreders. Om dat tegen te gaan is niet alleen aandacht voor de (potentiële) overtreders vereist, ook de nalevers moeten op gezette tijden een vorm van "normbevestiging" krijgen. Hou dus een deel van de controles a-select.
7. De wijze waarop uitvoerings- en handhavingsvragen bij de beleidsvoorbereiding worden ingebracht, bepalen de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wetgeving voor een belangrijk deel. Zorg er daarom voor dat deze onderwerpen al in een zo vroegtijdig mogelijk stadium van het beleidsproces aan bod komen.

5 'Tafel van elf' Nalevingsprofiel

Om met behulp van experts de sterke en zwakke kanten van de naleving van een (toekomstige) regel of van (toekomstig) beleid in te schatten, kan een Nalevingsprofiel worden opgesteld. De dimensies van de Tafel van Elf worden dan verdeeld in overtredingsbevorderende en nalevingsbevorderende dimensies. Sommige dimensies kunnen zowel overtredings- als nalevingsbevorderend werken. Dit is afhankelijk van de doelgroep waarop de regels betrekking hebben. Daarom moeten voorafgaand aan het opstellen van het Nalevingsprofiel altijd eerst zorgvuldig "de doelgroep" en "de regels", worden gedefinieerd.

Het Nalevingsprofiel geeft de sterke en zwakke kanten aan van de 11 dimensies. Sterk scorende dimensies in het overtredingsprofiel werken overtredingsbevorderend, zwak scorende dimensies in het Nalevingsprofiel werken niet nalevingsbevorderend. Dimensies die in die zones vallen zijn kwetsbaar en verdienen extra aandacht in het beleids- en wetgevingsproces. Dimensies die zwak overtredingsbevorderend en sterk nalevingsbevorderend scoren, zijn (relatief) veilige dimensies.

In het algemeen zullen veel kwetsbare dimensies een aanwijzing zijn voor een hoog percentage overtreders en veel veilige dimensies zullen duiden op een goede naleving. Maar dit gaat niet altijd op! Het belang van één enkele veilige dimensie kan soms opwegen tegen vele zwakke. Wees dus voorzichtig in het trekken van conclusies m.b.t. de verwachte mate van naleving. Voor een betere onderbouwing van uw inschatting is het aan te bevelen om tevens gebruik te maken van de zgn. Nalevings-schatting. (zie hoofdstuk 6).



6 De Nalevingsschatting

Om een meer gefundeerd inzicht te krijgen in de mogelijke omvang en samenstelling van de populatie overtreders en nalevers is de zogenaamde nalevingsschatting ontwikkeld. Met deze methode, wordt de doelgroep stapsgewijs onderverdeeld in een aantal verschillende soorten nalevers en overtreders. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden naar:

- a) **Onbewuste nalevers:** degenen die de regels niet goed kennen en dan zonder het te beseffen naleven (bijvoorbeeld omdat ze iemand anders nadoen, zoals in het verkeer).
- b) **Onbewuste overtreders:** degenen die de regels overtreden omdat ze de regels niet goed kennen
- c) **Spontane nalevers:** degenen die de regels kennen en uit zichzelf zouden naleven, zelfs in het (theoretische) geval dat er geen enkele vorm van handhaving zou zijn.
- e) **Handhavingsafgeschrikten:** de mensen die de regels kennen en die zouden willen overtreden maar met het oog op de handhavingsactiviteiten besluiten dat (toch maar) niet te doen.
- f) **Bewuste overtreders:** de mensen die willens en wetens overtreden en daarbij bewust het risico nemen gepakt te worden.

De nalevingsschatting is er op gebaseerd om door middel van een aantal gerichte vragen de onderlinge verhoudingen in het schema te ontrafelen. In de iT11 maken we hiervoor gebruik van een zgn. getrapte schatting. Dit gaat als volgt:

Trap 1

Gegeven 100 willekeurige leden van de doelgroep, hoeveel daarvan kennen de regel niet?

Antwoord=50

Trap 2

Hoeveel van deze 50 zullen de regel overtreden?

Antwoord=25

Trap 3

50 kennen de regel dus wel goed. Hoeveel van hen zullen spontaan naleven als er geen enkele vorm van handhaving zou bestaan?

Antwoord=20

Trap 4

50 kennen de regels goed. 20 daarvan zullen spontaan naleven. 30 leven niet spontaan na, hun gedrag is afhankelijk van de handhaving. Hoeveel van hen zullen afgeschrikt worden door de handhaving?

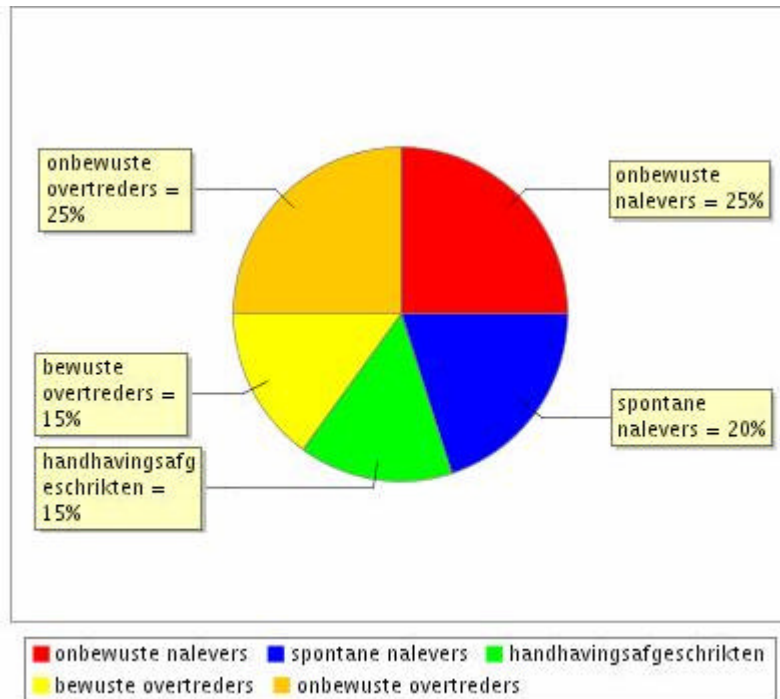
Antwoord=50

Dit levert dan het navolgende beeld op:

onbewuste nalevers = $50 - 25 = 25$

spontane nalevers = 20
handhavingsafgeschrikten = 15
totaal nalevers = 60
onbewuste overtreders = 25
bewuste overtreders = $100 - 50 - 20 - 15 = 15$
totaal overtreders = 40

Hiervan kan dan vervolgens het navolgende taartdiagram worden samengesteld:



7 De iT11 (<http://www.iT11.nl>)

De iT11 is een computerapplicatie op Internet waarmee u zgn. 'Tafel van elf'-analyses kunt maken. Met de iT11 maakt u – van achter uw bureau - inschattingen van de motieven voor en de mate van (niet-) naleving en mogelijke interventies. Deze interventies kunnen deel uitmaken van uw nalevings- en handhavingsstrategie.

De iT11 kent 4 modules, te weten 'de Checklist', 'de Nalevingstoets', 'de Nalevingsschatting' en 'Interventies'. De eerste drie modules zijn onafhankelijk van elkaar toe te passen, de input voor de Interventiemodule vloeit voort uit de nalevingstoets.

Checklist

Met de Checklist kunt u als regelgever snel (een half uur) een indruk krijgen van de naleefbaarheid van nieuwe regelgeving voor de verplichte Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets. U beantwoordt hier zo'n 60 vragen met ja, nee of niet van toepassing. Alle vragen die met nee beantwoord zijn, wijzen op mogelijke nalevingsproblemen en vragen om extra aandacht in het vervolg van de beleidscyclus.

Toets

Als handhaver van een inspectie, bijzondere opsporingsdienst of handhavingsdienst van een gemeente, kunt u zich met de Nalevingstoets een beeld vormen van de motieven van de doelgroep om de regeling na te leven of te overtreden. Met de beantwoording van zo'n 20 vragen creëert u een 'Nalevingsprofiel' waarmee u in één oogopslag de potentiële zwakke en sterke kanten van de regeling voor die doelgroep in beeld brengt.

Nalevingsschatting

Met deze module kan men een grove kwantitatieve inschatting maken van overtredingspercentages door de doelgroep onder te verdelen in typen nalevers en overtreders (onwetend, calculerend, spontaan).

Interventies

Deze module geeft u – nadat u de Toets heeft uitgevoerd – suggesties voor verbeteringen van uw interventiemodaliteiten. Deze selectie kunt u verfijnen door te selecteren op stijkenmerken die bij uw handhavingsstijl passen (o.a. afschrikken of verleiden en principieel of pragmatisch).

Kosten

Een 'Tafel van elf'-analyse kan door 1 persoon in een uur of door een expertgroep in een halve dag worden uitgevoerd.

Internationaal

De iT11 kent de mogelijkheid om te switchen tussen talen (duits, frans en engels) en beschikt over een taalgerelateerde T11-help- en een applicatie-helpfunctie.⁴

⁴ Deze folder is ook in het engels verkrijgbaar: "The 'Table of eleven', a versatile tool"

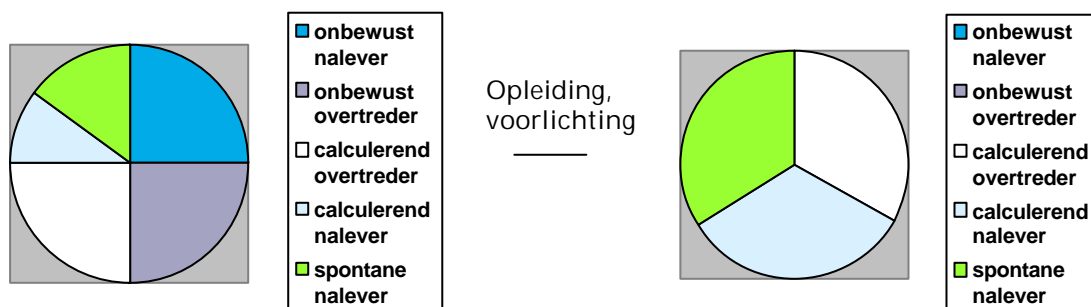
CD-ROM versie

Deze digitale versie is ook op CD-ROM verkrijgbaar. Dit is bijvoorbeeld handig als u zelf de gegevens van de analyses wilt of moet beveiligen en beheren.

Daarnaast kan deze CD-ROM versie ook als expertversie gebruikt worden in combinatie met een mobielstemkastjessysteem, waardoor uw de analyse bijvoorbeeld kunt laten verrichten middels de input van ervaringsdeskundigen. De applicatie berekent dan de gemiddelde scores van de deskundigen en geeft aan in welke mate er een gemeenschappelijk beeld bestaat.

8 Praktische stappen bij een 'Tafel van elf'-analyse

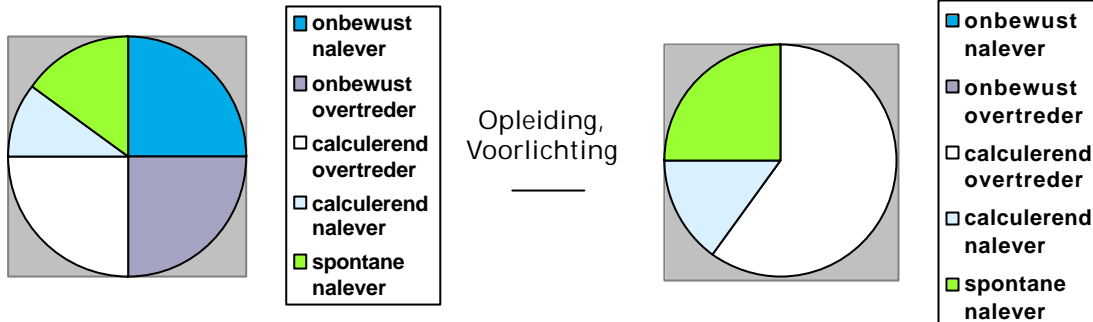
1. Baken het terrein dat je wilt onderzoeken af naar doelgroep en kernbepaling. Vragen die daarbij op komen zijn:
 - a. Welk beleidsterrein onderzoek je? Om welke wet of regelgeving gaat het? Welk gedrag wil je stimuleren. Kun je dat gedrag in een voorschrift formuleren (Gij zult...)? Leidt overtreding van dat voorschrift tot risico's voor het bereiken van de beleidsdoelstelling? Is dat gedragsvoorschrift dus de (belangrijkste) kernbepaling?
 - b. Wat is de doelgroep van dat gedragsvoorschrift? Is dat een homogene groep? Zo nee, welke probleemgroepen kun je onderscheiden. Welke probleemgroep vormt een fundamentele bedreiging voor het bereiken van de beleidsdoelstelling? De Checklist kan behulpzaam zijn bij het bepalen of er significant verschillende doelgroepen te onderscheiden zijn of bij het beperken van de doelgroep.
2. Voer voor elke kernbepaling en elke doelgroep de nalevingstoets uit. Twee kernbepalingen (ab) en twee doelgroepen (xy) vereisen 4 toetsen (ax, ay en bx, by). Om je eerst een beeld te vormen kun je beginnen met de checklist en vervolgens de toets doen.
3. Verricht vervolgens voor elke toets een nalevingsschatting.
4. Interpreteer de uitkomsten en brainstorm over passende interventiemogelijkheden. Bij de interpretatie van de uitkomsten van de nalevingsschatting en het bepalen van een passende interventiestrategie geldt als stelregel dat spontane naleving bevorderen vaak goedkoper is dan calculerende naleving afdwingen. In deze fase is de volgende werkwijze aan te bevelen:
 - a. We beginnen bij de onbewuste overtreders: Veel onbewuste overtreders vragen (in principe) om voorlichting en opleidingsactiviteiten.



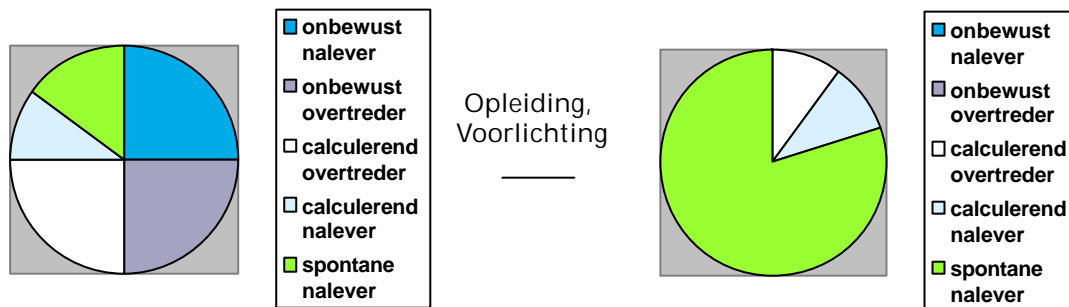
- b. Veel onbewuste nalevers hoeft je in eerste instantie niet veel aan te doen. Vragen die dit oproept zijn echter:
 - Is de regelgeving dan niet overbodig?
 - Hoe toevallig is het dat men naleeft? Kan het niet te makkelijk omslaan in overtredingsgedrag?
 - Is beleid dat stoelt op een hoge mate van onbewuste naleving niet risicovol?

Een aandachtspunt is: Wat gebeurt er als voorlichting en opleidingsactiviteiten gezet worden op onbewuste overtreders en nalevers: worden het dan spontane nalevers of gaan ze calculeren (gedrag afhankelijk stellen van mate van handhaving). Het laatste kan een overweging zijn om er nog maar even niets aan te doen of om daarbij ook te investeren op meer spontane naleving.

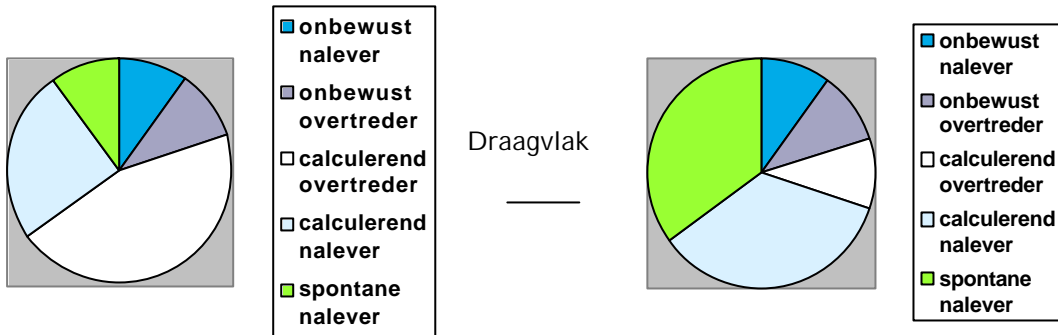
Interventie met ongewenst gevolg:



Interventie met gewenst gevolg:



- c. Veel spontane nalevers zijn gunstig. Ook hier doet de vraag zich voor: is het nodig om het kennelijke probleem met regelgeving/gedragsvoorschriften aan te pakken?
- d. Veel calculerende normadressaten vereisen veel van handhaving. Hun gedrag is afhankelijk van de mate van handhaving. Alvorens voor deze categorieën de handhaving te intensiveren moet je je afvragen of je van deze calculerende doelgroep geen spontane nalevers kunt maken. Nog steeds geldt immers: spontane naleving is doorgaans goedkoper dan calculerende naleving.



- e. Als dat onvoldoende op zou leveren kun je voor de calculerende overtreders (die de handhaving kennelijk onvoldoende afschrikwekkend vinden) alsnog de oplossing zoeken in de sfeer van meer controleren, beter detecteren en zwaarder sanctioneren.

