



VEILIGHEID
DOOR
SAMENWERKEN

DE TAFEL VAN ELF

Een veelzijdig instrument



DE TAFEL VAN ELF

Een veelzijdig instrument



DE TAFEL VAN ELF

Een veelzijdig instrument

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	7
1. DE TAFEL VAN ELF ALS INSTRUMENT	9
1.1 Meer dan één toepassing	11
1.2 Omvang van de analyse bepalen	12
1.3 Deelnemers selecteren	13
1.4 Homogene doelgroepen formuleren	13
2. VIND HET NALEVINGSMOTIEF - DE ELF DIMENSIES	17
2.1 De elf dimensies	17
2.2 De dimensies van spontane naleving	18
2.3 De handhavingsdimensies	23
3. CHECKLIST VOOR DE WETGEVER	29
3.1 Dimensies voor spontane naleving	29
3.2 Handhavingsdimensies	31
3.3 De tafel van elf – nalevingsprofiel	33
4. DE NALEVINGSSCHATTING	37
5. DE INTERVENTIEMODULE	41
6. DE COMMUNICATIEMODULE	45
7. GOUDEN REGELS VOOR SUCCES	47
CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID	51
COLOFON	52

INLEIDING

Doelgroepgerichte regelgeving ontwerpen en tegelijkertijd een betrouwbaar beeld krijgen van de naleefbaarheid ervan? Niet alleen vaststellen dát een regel wordt overtreden, maar ook inzicht krijgen in het waarom? Het is een greep uit de vragen waarmee de Tafel van elf u kan ondersteunen. Het is dan ook met recht een veelzijdig instrument, geschikt voor iedere professional die streeft naar regelgeving die werkt.

In de grond van de zaak is de Tafel van elf een methode voor effectieve doelgroepen-analyse, geschikt voor onder andere beleidsontwikkelaars, wetgevingsjuristen, uitvoerders en handhavers. Het instrument is een goed hulpmiddel bij (wetenschappelijk) onderzoek, de schatting van beleids- en handhavingseffecten en de voorbereiding en evaluatie van beleid. Daarnaast krijgt u met de Tafel van elf een kwalitatief en overzichtelijk beeld van de oorzaken van naleving of overtreding binnen een bepaald wetgevingsgebied.

Afhankelijk van de manier waarop u het model toepast, verandert ook de methodiek. De werkwijze kan variëren van een bureaustudie, een groepsgesprek in de vorm van een expertsessie, of onderzoek in de vorm van een survey. Zijn er al gegevens beschikbaar, dan helpt de Tafel van elf u om die gegevens te organiseren en te vergelijken.

Met behulp van de ervaringen van een grote diversiteit aan gebruikers is de Tafel van elf in de afgelopen jaren verder ontwikkeld en verbeterd. Naast actualisatie van inzichten stelt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) vanuit het programma Nalevingsexpertise¹ diverse gedigitaliseerde instrumenten beschikbaar. Zo helpt het CCV ook u graag verder om de effecten van regelgeving en de mate van naleving te vergroten; van inzicht in de doelgroep naar resultaatgericht beleid.

¹ Het programma Nalevingsexpertise (Programma NE) is het voormalig Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het ministerie van Justitie. Sinds november 2009 is het ERR overgegaan naar het CCV.



HOOFDSTUK 1

DE TAFEL VAN ELF ALS INSTRUMENT

Wat is de Tafel van elf precies? Hoe kunt u de eerste stappen zetten om dit hulpmiddel te gebruiken? En wat levert toepassing u vervolgens op? In dit hoofdstuk maakt u kennis met de Tafel van elf en krijgt u zicht op wat het model voor uw handhavingspraktijk kan betekenen.

De Tafel van elf is ontwikkeld om de sterke en zwakke kanten van naleving en handhaving in kaart te brengen. Het model is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek en ondersteunt de handhaver bij het beantwoorden van twee belangrijke vragen:

- Waarom leeft de doelgroep een regel wel of niet na?
- Wat is de perceptie van de doelgroep van de handhaving?

Elf overzichtelijke dimensies geven samen een totaalbeeld van de mate van naleving. De dimensies sluiten aan op de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving. U kunt er zowel de handhaafbaarheid van (concept)wetgeving mee beoordelen als bestaande wetgeving evalueren.

ONLINE AAN DE SLAG

Door de speciaal ontwikkelde internetversie kunt u meteen met de Tafel van elf aan de slag. Zie hiervoor www.hetccv.nl/tafelvanelf. Zo kunt u online gemakkelijk een inschatting maken van wat de motieven zijn van een doelgroep om een regel te overtreden, of juist na te leven. U krijgt daarnaast suggesties om de verschillende aandachtspunten aan te pakken. Ook kunt u via het programma uw projecten delen, beheren en bewaren.

De Tafel van elf kent vijf modules die ook los van elkaar te gebruiken zijn om naleving en handhaving te toetsen. Via de website www.hetccv.nl/tafelvanelf vindt u deze modules en kunt u online aan de slag.

¹ De Tafel van elf is ontwikkeld door mr. dr. D. Ruimschotel in samenwerking met opdrachtgever ministerie van Justitie.

1. TOETS NALEVINGSMOTIEVEN

Deze veelgebruikte module biedt inzicht in de motieven van de doelgroep om een regel te overtreden of na te leven. Aan de hand van een [nalevingsprofiel](#) ziet u wat de sterke en zwakke kanten van de naleving zijn en welke motieven in de aanpak voorrang verdienen (zie hoofdstuk 3).

2. CHECKLIST VOOR DE WETGEVER

Deze lijst is eenvoudig te gebruiken. Via een vragenlijst met gesloten vragen krijgt u als wetgever of beleidsmaker een indruk van de naleefbaarheid van nieuwe regelgeving. Dit is bijvoorbeeld handig voor de verplichte Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets (zie hoofdstuk 3).

3. NALEVINGSSCHATTING

Deze module helpt u om overtredingspercentages in te schatten. Zo krijgt u een cijfermatige indruk van de omvang van niet-naleving op een bepaald thema. De module verdeelt de doelgroep in typen nalevers en overtreders. Dit helpt bij het kiezen van de juiste interventie (zie hoofdstuk 4).

4. INTERVENTIEMODULE

Deze module geeft na invulling van de toets nalevingsmotieven (zie 1) suggesties voor een effectieve aanpak van het probleem. U krijgt hierbij concrete voorbeelden. Zie ook hoofdstuk 5.

5. COMMUNICATIEMODULE

Dit digitale stappenplan leidt u naar een doelgroepgericht communicatieplan om naleving te bevorderen. De module ordent relevante informatie die u nodig heeft. De Communicatiemodule (hoofdstuk 6) is vooralsnog bestemd voor handhavers en communicatieprofessionals bij gemeente of provincie.

Naast deze vijf modules stelt het CCV via www.hetcvv.nl de [Nalevingsmonitor](#) beschikbaar. Dit instrument wordt regelmatig ingezet bij grootschalig onderzoek, zoals formele wetgevingsevaluaties. De monitor geeft u inzicht in de mate van naleving en in de motieven van de doelgroep om de wet na te leven dan wel te overtreden. In de uitgebreide versie geeft de monitor zelfs een overzicht van de handhavingsactiviteiten van de betrokken organisaties, indicatie van de effectiviteit van die activiteiten en een aantal verbetermogelijkheden. De monitor maakt gebruik van bureauonderzoek, vragenlijsten aan betrokkenen, veldonderzoek en causaal-statistische modellen. Verder blijft deze monitor in deze publicatie buiten beschouwing.

OORSPRONG VAN DE TAFEL VAN ELF

Inzicht verkrijgen in de factoren die bepalend zijn voor het opvolgen van regelgeving en de invloed van de rechtshandhaving; dat vormde in de jaren negentig de aanleiding om de Tafel van elf te ontwikkelen. Het ministerie van Justitie nam het initiatief hiertoe. Zo ontstond een methode om de oorzaken van niet-naleving te kunnen monitoren en van een grondige analyse te voorzien met behulp van elf dimensies. Hieraan ontleent het instrument een brede toepasbaarheid voor het ontwerpen en toetsen van beleid.

1.1 MEER DAN ÉÉN TOEPASSING

Om maatschappelijke belangen – zoals milieu, volksgezondheid of verkeersveiligheid - te beschermen wil de overheid waar nodig ontwikkelingen in de samenleving bijsturen. Dit gebeurt door het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden en grenzen te stellen aan hun doen en laten met behulp van regelgeving. Maar regels alleen zijn niet genoeg. Naleving is cruciaal om de beleidsdoelen te bereiken die achter regelgeving schuilgaan en om het rechtskarakter van de samenleving in stand te houden. Daarom is inzicht in de oorzaken van het nalevingsniveau zo van belang. Het maakt gericht ingrijpen mogelijk en voorkomt symptoombestrijding.

De Tafel van elf laat u zien wat de oorzaken en motieven van (niet-)naleving zijn. En helpt u bij het vaststellen van de naleving en bij het verbeteren hiervan. Het is niet mogelijk de mate van (niet-)naleving exact te meten; het gaat om een goed onderbouwde schatting.

Met de Tafel van elf kunt u:

- het nalevingsniveau van toekomstige wetgeving beter inschatten;
- de handavingsinspanningen² van een handavingsinstantie systematisch analyseren en een inschatting maken van de effecten op naleving;
- kwaliteit van beleid en wetgeving verhogen aan de hand van een checklist;
- handhaving beter organiseren en evalueren;
- een doelgroep verdelen in verschillende soorten overtreders en 'nalevers';
- systematisch overzicht krijgen van de nalevings- en overtredingsmotieven en daarmee objectievere schattingen maken.

² Onder handhaving verstaan we in dit verband elke activiteit van de overheid die erop gericht is de naleving van regelgeving te bevorderen.

1.2 OMVANG VAN DE ANALYSE BEPALEN

Hoeveel tijd, middelen en menskracht de doelgroepenanalyse met behulp van de Tafel van elf vergt, hangt af van de keuzes die u vooraf maakt. U bepaalt zelf de doelstelling en de inzet van middelen. De analyse kan globaal of wetenschappelijk verantwoord zijn en alles daar tussenin.

EEN GOED BEGIN

Bij het analyseren van nalevingsgedrag is het belangrijk dat u eerst een goed beeld heeft van de doelgroep en de regelgeving waarvan u de naleving wilt toetsen. De doelgroep is de groep van personen of organisaties (bedrijven) die zich aan de regels moeten houden. De regelgeving die u wilt toetsen kan meerdere doelgroepen aanspreken. Voor het overzicht is het handig een doelgroep en een of meerdere kernovertredingen van de regelgeving te kiezen. Kernovertredingen zijn die overtredingen die de kern van de regelgeving vormen. Als deze kernregels grootschalig worden overtreden, ondermijnen zij het beleidsdoel van een wet.

Heeft u al een goed beeld van de motieven van de verschillende doelgroepen? Of heeft u veel informatie over het gedrag en de motieven van de doelgroepen, zoals overtredingscijfers? Dan kunt u kiezen voor een vrij beperkte analyse waar slechts een kleine groep mensen bij betrokken is. Gebruikelijker is het om diverse inhoudelijke experts vanuit verschillende invalshoeken bij de doelgroepenanalyse te betrekken. Zo verzamelt u belangrijke informatie over de doelgroep en werkt u tegelijk aan draagvlak voor de aanpak.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijkheden en de bijbehorende waarden van de analyse.

Werkwijze	Tijdsbeslag	Waarde
Individueel achter de computer	1 uur	Beperkt, nuttig als verkenning
Expertsessie, zonder doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Redelijk, afwezigheid van doelgroep geeft soms vertekend beeld
Expertsessie, met doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Goed, uitgezonderd mogelijke calculerende antwoorden van mensen uit de doelgroep

De doelgroepenanalyse is geen wiskundige berekening. Het gaat er vooral om dat er discussie ontstaat over de resultaten van de analyse. Zorg daarom voor een goede procesbegeleider. Hij of zij moet in staat zijn een goede, zinvolle discussie mogelijk te maken. Het is ook aan te raden een goede notulist aan te stellen die de discussies kan vastleggen.

Neemt u vooral voldoende tijd voor de analyse. De ervaring leert dat de doelgroepenanalyse zelf ten minste een dag vergt en de inventarisatie en selectie van interventies zeker een dag. Afhankelijk van het aantal deelnemers en de werkvorm is nog te overwegen om per sessie een beperkt aantal analyses uit te voeren. Houd er rekening mee dat er na de sessies tijd en capaciteit nodig is om de resultaten uit te werken.

1.3 DEELNEMERS SELECTEREN

De analyse is het meest waardevol als u deelnemers met uiteenlopende kennis en achtergrond uitnodigt: wetgevers, beleidsmakers, inspecties, et cetera. Kies voor deelnemers die kennis hebben van de motieven van de doelgroep en in staat zijn om op een redelijk abstract niveau te analyseren. Essentieel is dat de deelnemers niet redeneren vanuit hun eigen professionele, beleidsmatige of juridische werkelijkheid, maar zich verplaatsen in de doelgroep. Het gaat er immers om te achterhalen wat de doelgroep beweegt en hoe de doelgroep het beleid en de handhaving ervaart. De bedoeling is dat de deelnemers loskomen van hun beleidsdossier en in de huid kruipen van de doelgroep.

U nodigt de deelnemers uit op hun inbreng als inhoudelijk deskundige. Vraag hen de rol van belangenbehartiger los te laten. Het streven is een sfeer te creëren waarin de deelnemers eerlijk en zonder verborgen agenda's kunnen praten over de problemen die aan de orde zijn. Een sfeer van 'met de benen op tafel' en 'zeg nou eens eerlijk'. Naast de experts kunt u ook mensen uit de doelgroepen zelf uitnodigen om deel te nemen aan de analyse. U kunt daarbij denken aan vertegenwoordigers van brancheverenigingen, maar ook aan leden van de doelgroep zelf.

1.4 HOMOGENE DOELGROEPEN FORMULEREN

Bij de doelgroepenanalyse stelt u zichzelf de vraag of alle leden van de doelgroep zich op dezelfde wijze zullen gedragen. Vormen ze een homogene groep? Denkt u daarbij ook aan motieven die aan bepaald gedrag ten grondslag liggen. Zijn er leden van de doelgroep waarvan u op voorhand verwacht dat ze zich onderscheiden van de anderen? Gaat u dan na welke subdoelgroepen kunnen worden onderscheiden. Dat onderscheid kunt u maken op basis van allerlei kenmerken, zoals de mate van organisatie en professionaliteit bij bedrijven en burgerschapsstijl bij personen.

TIP: SPLITS DE DOELGROEP OP IN SUBDOELGROEPEN

Merkt u dat de beelden van de diverse deelnemers over de doelgroep ver uit elkaar liggen, dan dient u daarover een gesprek aan te gaan. Als de beelden sterk blijven verschillen, kunt u de doelgroep mogelijk opsplitsen in subdoelgroepen. U moet dan wel meer analyses maken. Komen de deelnemers tijdens het proces een subdoelgroep op het spoor? Laat hen deze dan ook benoemen en voer de analyse uit op dit nieuwe niveau. Ga in geen geval de scores middelen als de beelden ver uit elkaar liggen, want dat levert geen bruikbare informatie op over de doelgroep.

Iedereen heeft wel een bepaald beeld of vooroordeel bij een doelgroep. Het gaat erom een zo bruikbaar mogelijk beeld te krijgen die een goede basis biedt voor een aanpak of interventiestrategie. Het kan ook zijn dat er discussie ontstaat, omdat de doelgroep niet homogeen genoeg is. In dat geval heeft ieder een ander type subdoelgroep voor ogen. Bijvoorbeeld bij de doelgroep 'motorrijders' kan de een denken aan de rustige, zondagse toerrijder terwijl de ander een snelheidsduivel voor ogen heeft.

uitlaatstrook

geen opruimplicht
honden aangelijnd



Chienburg

HOOFDSTUK 2

VIND HET NALEVINGSMOTIEF – DE ELF DIMENSIES

De Tafel van elf dankt haar naam aan de elf dimensies waarmee het model is opgebouwd. In dit hoofdstuk leest u meer over deze kern van de Tafel van elf. Wat zijn die elf dimensies? En hoe kunnen ze u helpen?

2.1 DE ELF DIMENSIES

De Tafel van elf gaat uit van een brede kijk op handhaving. Dat wil zeggen: niet alleen het verrichten van controles en sancties (handhaving in 'enge' zin), maar ook andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controle. Handhaving gaat over alle activiteiten van de overheid die de naleving van regelgeving moeten bevorderen.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving.

Dimensies van spontane naleving:

1. kennis van regels
2. kosten en baten
3. mate van acceptatie
4. normgetrouwheid doelgroep
5. niet-overheidscontrole

Handhavingsdimensies:

6. meldingskans
7. controlekans
8. detectiekans
9. selectiviteit
10. sanctiekans
11. sanctie-ernst

Een korte toelichting

De dimensies binnen deze twee groepen zijn gegroepeerd naar de aard van wat ze aan de naleving bijdragen: vrijwillig of min of meer afgedwongen. Uitgangspunt is dat de twee groepen dimensies elk hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving hebben, net als de afzonderlijke dimensies. Daarnaast beïnvloeden de dimensies elkaar, individueel en als groep. Dat laatste geldt vooral voor de handhavingsdimensies. De dimensies die over sancties gaan (dimensie 10 en 11) versterken of verzwakken de controledimensies (7 en 8). De sancties zijn voor hun bestaan vaak afhankelijk van controle. Immers, sancties kunnen alleen worden opgelegd aan personen die gecontroleerd zijn en waarbij een overtreding geconstateerd is.

De onderlinge verhoudingen tussen de dimensie, het relatieve belang van elke dimensie voor de naleving, is moeilijk te meten. Dit kan bovendien verschillen van wet tot wet of van doelgroep tot doelgroep. Het kan ook zijn dat de verhouding in de tijd verschuift. Zo kan over een paar jaar het voordeel dat met de overtreding van de afvalstoffenwetgeving wordt behaald groter zijn, omdat de legale verwerking van afvalstoffen dan duurder is geworden. Dat betekent dat het niet goed mogelijk is de feitelijke invloed van elk van de dimensies op de naleving te meten of te schatten. De Tafel van elf is daarom uitermate geschikt om een kwalitatieve sterke-zwakte analyse te maken van de naleving. Het instrument is minder geschikt om als rekenmodel te dienen voor het kwantitatief inschatten van nalevings- en overtredingsgedrag.

2.2 DE DIMENSIES VAN SPONTANE NALEVING

DIMENSIE 1: KENNIS VAN REGELS

Het gaat bij de dimensie kennis van regels om twee soorten:

- a. bekendheid met regels
- b. duidelijkheid van regels

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

Toelichting

Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Maar ook door onduidelijke of ingewikkelde wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden.

- Soms zijn er zoveel regels van toepassing of volgen wetswijzigingen elkaar zo snel op, dat betrokkenen de actuele stand van zaken niet kennen.
- Soms is regelgeving erg vaag, waardoor begrippen en bepalingen voor meerdere uitleg vatbaar zijn.
- Sommige regelgeving is zo ingewikkeld, dat specifieke technische of juridische kennis nodig is om het te begrijpen.

Goede kennis van de regelgeving leidt niet automatisch tot goede naleving. Veel kennis betekent soms ook meer kennis van de mogelijkheden om te frauderen of de regels te ontduiken. Voorbeelden zijn fraude bij subsidie- en belastingregels. Andersom veroorzaakt gebrek aan kennis niet in alle gevallen overtredingen. Mensen kunnen de regels (per ongeluk) naleven door zich bijvoorbeeld aan te passen aan de omgeving, zoals bij verkeersregels.

Voorbeelden

- Niet op de hoogte zijn van nieuwe verkeerswetgeving of gemeentelijke verordeningen;
- Een verkeersbord niet kunnen lezen door het niet machtig zijn van de Nederlandse taal;
- Milieuwetgeving niet begrijpen, omdat veel kennis van chemie is vereist.

Verbetermogelijkheden

- Geef meer (gerichte) voorlichting in het algemeen, meer mondelinge voorlichting of voorlichting in meer talen;
- Licht mensen voor 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);
- Adviseer de betrokkenen via bijvoorbeeld een belangenorganisatie;
- Verzorg (bij)scholing voor de doelgroepen;
- Houd beleid en regelgeving zo eenvoudig mogelijk en biedt zo min mogelijk uitzonderingsmogelijkheden aan.

DIMENSIE 2: KOSTEN EN BATEN

Het gaat bij de dimensie kosten en baten om twee categorieën:

- a. financieel-economische kosten en baten;
- b. immateriële kosten en baten.

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

Toelichting

Het gaat om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag. Deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite en worden onderverdeeld in vier categorieën, te weten:

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

Immateriële kosten en baten, zoals het behoud van een goed imago, horen ook bij deze dimensie. Boetes worden niet als kosten van overtreding beschouwd, die komen bij dimensie 11 (sanctie-ernst) pas aan de orde. Vaak komen de baten van een overtreding overeen met een nadeel van naleving en de kosten van een overtreding met een voordeel van naleving.

Voorbeelden

- Kosten van naleving: tijdrovende of kostbare procedures die doorlopen moeten worden bij het aanvragen van milieuvergunningen. Of de zware administratieve last bij belastingwetgeving;
- Baten van naleving: het verkrijgen van subsidie of het behouden van een goede reputatie;
- Kosten van niet-naleving: kosten die gemaakt moeten worden om te kunnen overtreden. Zoals het aanbrengen van dubbele bodems in vrachtwagens, het voeren van een dubbele boekhouding of het verstrekken van steekpenningen;
- Baten van overtreding: het besparen van werk, tijd en kosten door bijvoorbeeld afval illegaal te dumpen in plaats van te recyclen. Of het onterecht ontvangen van subsidie.

Verbetermogelijkheden

- Stel subsidies in, extra heffingen en prijsregulering;
- Publiceer 'zwarte lijsten' van organisaties die zich niet aan de regels houden;
- Ga werken met certificeringen en verklaringen omtrent gedrag.

DIMENSIE 3: MATE VAN ACCEPTATIE

Het gaat bij de dimensie mate van acceptatie om twee onderdelen:

- a. acceptatie beleidsdoel
- b. acceptatie uitwerking beleid

Definitie: de mate waarin de doelgroep het beleid en de regelgeving van de overheid acceptabel vindt.

Toelichting

Acceptatie gaat zowel over regels in het algemeen, als over de consequenties van regels in een specifieke situatie. De wijze van uitvoering van beleid kan de mate van acceptatie beïnvloeden. Bijvoorbeeld:

- Soms bevindt zich tussen overheid en burgers nog een tussenlaag (een beroepsgroep of uitvoeringsinstantie) die essentieel is voor de vormgeving van het beleid en daarmee voor de acceptatie van de regel;
- Ook de mate waarin de doelgroep zichzelf verantwoordelijk voelt voor de realisatie van het beleid, is een indicatie voor de mate van acceptatie: als burgers een schone stad belangrijk vinden en daaraan een bijdrage willen leveren, zullen ze hun hond niet zo snel de stoep laten bevuilden;

- Soms hangt de mate van acceptatie af van of de doelgroep een regeling wel noodzakelijk vindt;
- Ook de omvang van de schade die een overtreding veroorzaakt, kan een rol spelen. Net als de manier waarop beleid is uitgewerkt. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij middelvoorschriften, waarbij de doelgroep het doel wel onderschrijft, maar niet de voorgeschreven manier om dat doel te bereiken.

Voorbeelden

- Jongeren die volgens de verkeerswetgeving een helm moeten dragen op de bromfiets of scooter. Slechts weinig jongeren vinden dat een zinvolle regeling;
- Het ruimen van zogenaamde hobbykippen tijdens de vogelpestcrisis, stuitte op veel weerstand;
- Snelheidsovertreders die niet te hard rijden omdat ze haast hebben, maar omdat ze het principieel niet eens zijn met een (bepaalde) snelheidslimiet.

Verbetermogelijkheden

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

DIMENSIE 4: GEZAGSGETROUWHEID DOELGROEP

Het gaat bij gezagsgetrouwheid doelgroep om twee soorten gezag:

- a. overheidsgezag;
- b. concurrerend gezag.

Definitie: de mate waarin de doelgroep bereid is zich te conformeren aan het gezag van de overheid of aan eigen normen en waarden.

Toelichting

Bij *overheidsgezag* gaat het om het opvolgen van wat de overheid opdraagt en/of wat er in de wet staat. Hierbij gaat het om respect voor de overheid in het algemeen. Deze gezagsgetrouwheid wordt soms ook gerelateerd aan het gezag van uitvoerings- of handhavingsinstanties. Bij *concurrerend gezag* gaat het niet om de houding van de doelgroep tegenover het overheidsgezag, maar om het gezag van de *eigen* normen en waarden die bijvoorbeeld samenhangen met geloof of gewoonte. Deze kunnen in strijd zijn met de bedoelingen van de overheid. In het algemeen geldt dat dit gaat om de min of meer constante houding van de doelgroep tegenover de overheid.

Voorbeelden

- Trouw zijn aan overheidsgezag: het betalen van belasting aan de staat;
- Concurrerend gezag: mensen die vanuit orthodox-christelijke levensbeschouwing weigeren hun kinderen in te enten, politieke partijen die vrouwen een lidmaatschap weigeren of mensen die op grond van hun cultuur een beroep doen op strafuitsluitingsgronden, bijvoorbeeld bij eerwraak.

Verbetermogelijkheden

Deze dimensie is zeer moeilijk te beïnvloeden. Onderwijs heeft mogelijk een positieve invloed op de naleving. Zeker is dat opvoeding een belangrijke rol speelt.

DIMENSIE 5: NIET-OVERHEIDSCONTROLE (MAATSCHAPPELIJKE CONTROLE)

Het gaat bij de dimensie niet-overheidscontrole om twee soorten 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 door mensen uit de omgeving. Maar ook uit formele controle door de doelgroep of beroepsgroep op de leden. In dat laatste geval is sprake van horizontaal toezicht.

Sociale controle vindt plaats door de omgeving: 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 het 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.

Voorbeelden

Horizontaal toezicht:

- De Belastingdienst sluit individuele convenanten met zeer grote en middelgrote ondernemingen. In deze convenanten worden gewenste houding en gedrag benoemd en afspraken gemaakt over de wijze en intensiteit van het toezicht;
- De Code Tabaksblat is een beroepscode voor beursgenoteerde bedrijven.

Certificering:

- Fabrikanten van machines en apparaten die in explosiegevaarlijke omgevingen ingezet worden, moeten producten laten certificeren door een daartoe bevoegde instantie.

Verbetermogelijkheden

- Geef voorlichting aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving overtredingen beter kan signaleren;
- Stimuleer zelfregulering en verstrek (als brancheorganisatie) certificaten en keurmerken.

2.3 DE HANDHAVINGSDIMENSIES

DIMENSIE 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. Bijvoorbeeld door tips, toeval en klachten. Diverse aspecten die bij de niet-overheidscontrole (dimensie 5) werden genoemd, spelen hier ook een rol.

Voorbeelden

- Anonieme tips over huursubsidiefraude;
- Tips via de kliklijn 'Meld Misdaad Anoniem';
- Klachten via de klachtenlijn van de Inspectie Gezondheidsbescherming of de klachtenlijn voor agressief rijgedrag van weggebruikers.

Verbetermogelijkheden

- Stel kliklijnen in;
- Verbeter de algemene bereikbaarheid van controlerende instanties;
- Stimuleer de aangiftebereidheid.

DIMENSIE 7: CONTROLEKANS

Het gaat bij de dimensie controlekans om twee verschillende controles:

- 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 honderd doelgroepleden per jaar. Dit is de objectieve controlekans. Daarnaast is er de subjectieve controlekans: de door de doelgroep ingeschatte kans gecontroleerd te worden. Dit hangt af van de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. Het gaat dan om administratieve en fysieke controles.

- *Administratieve controle*: controle op basis van administratieve gegevens, al dan niet verkregen via andere overheden;
- *Fysieke controle*: controle op locatie.

Voorbeelden

- *Administratieve controledichtheid*: bij de belastingen is de controledichtheid zeer hoog. In principe wordt iedereen gecontroleerd;
- *Fysieke controle*: de invoering van permanente snelheidscontroles op Nederlandse autosnelwegen betekende een aanzienlijke stijging van de controledichtheid. De gepercipieerde controlekans werd verder verhoogd door landelijke bekendheid aan de snelheidscontroles te geven.

Verbetermogelijkheden

- Wanneer de objectieve controlekans groter is dan de subjectieve, breng dan informatie over controlekansen in de publiciteit;
- Verhoog de controlekans door meer controles uit te voeren en door meer controlecapaciteit beschikbaar te stellen;
- Verruim de controlebevoegdheden en communiceer dit naar de doelgroep.

DIMENSIE 8: DETECTIEKANS

Het gaat bij de detectiekans om twee soorten kansen:

- a. administratieve detectiekans;
- b. fysieke detectiekans.

Definitie: de door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding als de overheid controleert.

Toelichting

De overtreding zal bij de verschillende vormen van controle daadwerkelijk geconstateerd moeten worden. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de diepgang van de controles. Bij *administratieve detectiekans* gaat het om de ingeschatte kans dat de overheid op basis van de administratieve gegevens, al dan niet verkregen via andere overheden, een overtreding constateert. Bij *fysieke detectiekans* gaat het om de ingeschatte kans dat bij een controle bij de doelgroep op locatie een overtreding wordt geconstateerd.

In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren, maar is het moeilijk de overtreder op te sporen. Heeft de toezichthouder de juiste middelen en kennis om overtreding te constateren? Of is een overtreding alleen te constateren als de overheid op heterdaad betrapt?

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 door de doelgroep van de doeltreffendheid van het controlemiddel.

Voorbeelden

- Bij een controle op bepalingen van de bestrijdingsmiddelenwetgeving is goed te constateren of verboden chemicaliën aanwezig zijn op speciale bewaarplaatsen. Het is moeilijker om vast te stellen of de doelgroep verboden chemicaliën toepast of op een andere plek bewaart;
- Bij olieverontreinigingen wordt de overtreding meestal snel ontdekt. Het kost doorgaans veel moeite om de overtreder te vinden;
- Bureau Heffingen controleert de mestproductie via elektronische mestvervoerbewijzen in de agrarische sector. Hoe hoog achten boeren de kans dat zij daadwerkelijk overproductie van mest op het spoor komen?

Verbetermogelijkheden

- Zorg ervoor dat controles niet te voorspellen zijn (anders gaan mensen daar in hun gedrag rekening mee houden) door de controles op verschillende momenten, tijdstippen en locaties te houden en ze in diepgang te laten verschillen;
- Maak extra middelen vrij (zoals extra personeel of aanvullende opleidingen) als nieuw beleid leidt tot een extra belasting van de handhavingscapaciteit;
- Ken extra bevoegdheden toe, pas geavanceerde techniek toe, vergelijk gegevensbestanden en wissel ze uit;
- Pas een combinatie van opsporingsmethoden toe (administratief en fysiek) en verstrek informatie over de 'grote' kans op ontdekking.

DIMENSIE 9: SELECTIVITEIT

Definitie: de gepercipieerde kans op controle en detectie bij een overtreding door selectieve controle van bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

Toelichting

Er is sprake van selectieve controle als overtreders vaker worden gecontroleerd dan 'nalevers'. De dimensie selectiviteit gaat over de mate waarin controleurs hierin slagen. Zij kunnen dit bijvoorbeeld doen op basis van risico- of misdaadanalyse. 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 dimensie 7 (controlekans) en dimensie 8 (detectiekans).

Voorbeelden

- Controleren op basis van daderanalyses. Dat wil zeggen bepaalde kenmerken van de doelgroep relateren aan potentiële overtredingen;
- Het controleren van recidivisten.

Verbetermogelijkheden

- Onderzoek welke mensen uit de doelgroep een verhoogd risico hebben en richt de opsporingsactiviteiten op die mensen.

DIMENSIE 10: SANCTIEKANS

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

Toelichting

Partijen zoals een bijzondere opsporingsdienst, het openbaar bestuur, de rechter of de politie kunnen na constatering van overtredingen sancties opleggen. Dit gebeurt echter niet altijd. Dit hangt af van zaken als het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het eventuele gedoogbeleid. Daardoor is het voor u relevant te kijken in hoeverre de doelgroep verwacht straf te krijgen voor bepaalde overtredingen, ofwel naar de gepercipieerde sanctiekans.

Voorbeeld

- De doelgroep weet dat de overtreding niet eenvoudig administratief is af te handelen. Of zij weet dat een overtreding geen prioriteit heeft bij het Openbaar Ministerie, of dat er onvoldoende capaciteit is bij de rechterlijke macht.

Verbetermogelijkheden

- Stel extra middelen beschikbaar als nieuw beleid leidt tot een extra belasting voor de rechterlijke macht en het gevangeniswezen en zorg ervoor dat dit nieuwe beleid prioriteit krijgt bij opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur.

DIMENSIE 11: SANCTIE-ERNST

Definitie: de hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Toelichting

De hoogte van een sanctie kan te maken hebben met de hoogte van een geldboete, de duur van vrijheidsontneming of de moeite die de overtreder moet doen bij het 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 reputatie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten sancties zal niet op alle doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten, lik-op-stuk. Dit element wordt mogelijk ook al meegenomen bij dimensie 10 (sanctiekans).

Voorbeelden

- De ontnemingswetgeving richt zich op het afnemen van criminele winsten en nadeel voor de betrokkene te vergroten;
- Het (strafrechtelijk) sanctioneren van een bedrijf tast de goede naam en reputatie van het bedrijf aan.

Verbetermogelijkheden

- Verhoog de sanctie;
- Leg de sanctie sneller op (lik-op-stukbeleid).



HOOFDSTUK 3

CHECKLIST VOOR DE WETGEVER

U kunt de Tafel van elf gebruiken als ondersteunende checklist bij het ontwerpen van beleid en regelgeving. Dit is vooral handig als het gedrag van mensen invloed heeft op het al dan niet bereiken van beleidsdoelen. Met onderstaande checklist kunt u als regelgever snel een indruk krijgen van de naleefbaarheid van nieuwe regelgeving voor de verplichte uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets. U beantwoordt hiervoor zo'n 60 gesloten vragen met 'ja', 'nee' of 'niet van toepassing'. Alle vragen die u met 'nee' beantwoordt, wijzen op mogelijke nalevingsproblemen en verdienen in het vervolg van de beleidscyclus extra aandacht.

3.1 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?
- Hoeft de doelgroep maar beperkte moeite te doen om op de hoogte te raken van de regels?
- Is de regelgeving te omvangrijk?

b. Duidelijkheid

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

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

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?
- Vindt zij de daaruit voortvloeiende regel(s) acceptabel?

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?
- Respecteert 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?

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 een of andere manier te corrigeren?
- Heeft deze sociale sanctie impact op de doelgroep?

b. Horizontaal toezicht

- Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht, tuchtrecht of bijvoorbeeld audits in verband met certificering?
- 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?

3.2 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?

7. CONTROLEKANS

De door de doelgroep ingeschatte kans dat ze 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?

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 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?

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

10. SANCTIEKANS

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

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

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 ze een sanctie opgelegd heeft gekregen?

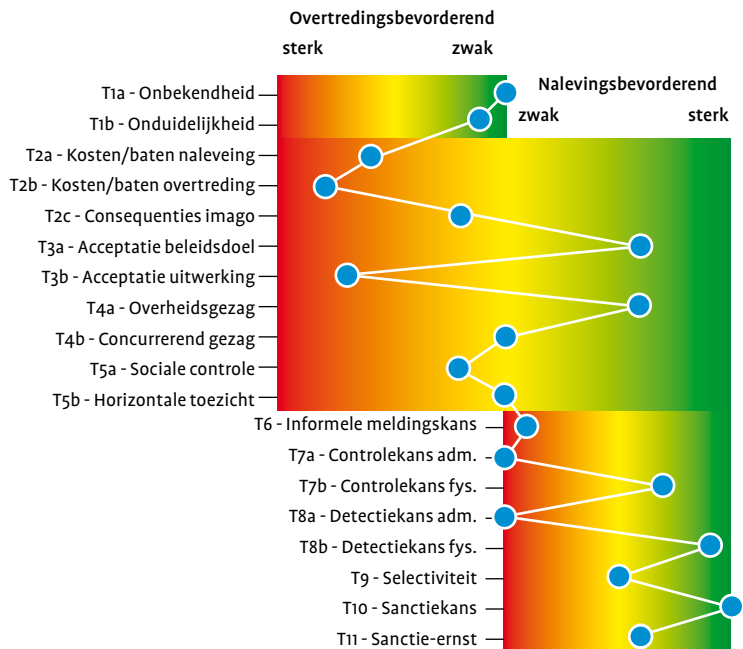
3.3 DE TAFEL VAN ELF – NALEVINGSPROFIEL

Als u de vragenlijst of de toets nalevingsmotieven invult, ontstaat een beeld van de sterke en zwakke kanten van de naleving. Dit krijgt zijn weerslag in een zogeheten nalevingsprofiel. U kunt hierin aflezen welke gedragsmotieven overtreding bevorderen en welke gedragsmotieven naleving bevorderen. Het profiel maakt onderscheid in motieven die alleen overtredingsbevorderend werken (het blok linksboven in de grafiek) en motieven die alleen nalevingsbevorderend werken (blok rechtsonder in de grafiek). Daarnaast zijn er motieven die beide kanten op kunnen werken (middelste blok in de grafiek).

Het nalevingsprofiel geeft een indruk van de aspecten van naleving die *veilig* dan wel *kwetsbaar* zijn. Als een dimensie van de Tafel van elf veilig is, wil dat zeggen dat deze dimensie geen stimulans vormt om te overtreden of soms zelfs een stimulans is tot naleven. Is een dimensie van de Tafel van elf kwetsbaar, dan vormt deze dimensie geen stimulans tot naleven of zelfs een stimulans om te overtreden. In de groene gebieden van het nalevingsprofiel ziet u de veilige dimensies. Het zijn de dimensies die zwak overtredingbevorderend of sterk nalevingbevorderend scoren. De kwetsbare dimensies bevinden zich in de rode gebieden van het nalevingsprofiel. Dit zijn de dimensies die sterk overtredingsbevorderend of zwak nalevingsbevorderend zijn. Het zijn de dimensies waarop u uw interventiestrategie zult moeten richten.

Houd er rekening mee dat de objectieve waarde van een dimensie, bijvoorbeeld de feitelijke pakkans, niet altijd gelijk is aan het subjectieve oordeel daarover. De pakkans kan objectief gezien groot zijn, terwijl de doelgroep meent dat deze klein is. Als de doelgroep meent dat de pakkans klein is, kan dit een extra reden zijn voor niet-naleving. Het gedrag is met andere woorden gebaseerd op hoe de situatie wordt *beleefd* en niet op hoe de situatie feitelijk *is*. Het gaat om de perceptie door de doelgroep. Denkt u daaraan bij het invullen van de vragen.

Het nalevingsgedrag wordt vooral bepaald door enkele dominante dimensies, dus niet zozeer door alle dimensies tezamen. Het merendeel van het nalevingsgedrag wordt bepaald door een klein deel van de dimensies. Dat zijn de kerndimensies die per overtreding kunnen verschillen. Zoek voor uw domein de dominante dimensies die uw organisatie kan beïnvloeden.



U zult zich aan de maximumsnelheid houden - doelgroep leaserijders



sikket

Rubbel
AZ

VERF
Flexa Schoolbordverf
Gebruiksaanwijzing

RUWA
JACHTLAK
JACHTLAK KLEBLOOS
LAQUE POUR YACHTS INCOLORE

HOOFDSTUK 4

DE NALEVINGSSCHATTING

Om de mogelijke omvang en samenstelling van een groep en nalevers of overtreders goed te kunnen inschatten, is de zogenaamde Nalevingsschatting ontwikkeld. Met deze methode verdeelt u de doelgroep stapsgewijs onder in verschillende soorten nalevers en overtreders. Zoals:

- Onbewuste nalevers: zij kennen de regels niet goed en leven na zonder het te beseffen. Bijvoorbeeld omdat ze iemand anders nadoen, zoals in het verkeer;
- Onbewuste overtreders: zij overtreden de regels omdat ze de regels niet goed kennen;
- Spontane nalevers: zij kennen de regels en leven die uit zichzelf na, zelfs in het (theoretische) geval waarin er geen enkele vorm van handhaving is;
- Handhavingsafgeschrikten: zij kennen de regels en zouden die wel willen overtreden, maar doen dit niet met het oog op de handhavingsactiviteiten;
- Bewuste overtreders: zij overtreden willens en wetens en nemen daarbij bewust het risico gepakt te worden.

De Nalevingsschatting ontrafelt aan de hand van een aantal gerichte vragen de onderlinge verhoudingen in het schema op de volgende pagina. Dit gebeurt met behulp van een 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

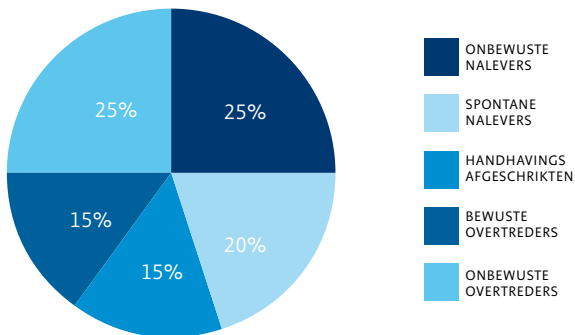
50 kennen de regels goed. 20 daarvan zullen spontaan naleven. 30 leven niet spontaan na, hun gedrag is afhankelijk van de handhaving. Hoeveel van hen zullen afgeschrikt worden door de handhaving?

Antwoord=50

Dit levert dan het volgende beeld op:

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

Dit kan vertaald worden naar een taartdiagram:



HOOFDSTUK 5

DE INTERVENTIEMODULE

De Interventiemodule bevat momenteel 230 voorbeeld interventies die ter inspiratie dienen voor de gebruiker van de Tafel van elf op www.hetccv.nl/tafelvanelf. De dimensies die zwak scoren worden voorgeselecteerd en getoond aan de gebruiker. Deze selectie kunt u verfijnen door te selecteren op stijlkenmerken die bij uw handavingsstijl passen (zoals afschrikken, of verleiden, of principieel, of pragmatisch).

Als bijvoorbeeld uit uw nalevingsprofiel blijkt dat er onduidelijkheid over de regels bestaat, geeft de Interventiemodule de suggestie om de regels te vereenvoudigen en wijst u op het bestaan van het Meldpunt complexe en tegenstrijdige regels van het ministerie van Economische zaken. Bij de kosten/baten afweging wordt als voorbeeld genoemd het bevorderen van naleven door bijvoorbeeld de Bob-sleutelhangers.

Het gaat erom die interventie te kiezen die het beste aansluit op motieven van de doelgroep om regels te overtreden. De onderstaande interventiepiramide kunt u daarbij hanteren.



Onderin de piramide ziet u werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is, bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

HOOFSTUK 6

DE COMMUNICATIEMODULE

Communicatie speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van naleving van wetten en regels. Communicatie confronteert mensen met hun gedrag en roept op om daarover na te denken. De vraag die vaak leeft bij handhavingsregisseurs is: hoe organiseer ik de communicatie zodanig dat het de handhaving versterkt? En bovendien effect heeft op het naleefgedrag van burgers en ondernemers in mijn regio? De Communicatiemodule speelt hier op in en helpt u bij het formuleren van een geschikte communicatieaanpak.

Deze module helpt u gestructureerd keuzes te maken in de communicatie met doelgroepen. De module is gebruiksvriendelijk en toepasbaar op vrijwel alle nalevingskwesties in uw eigen situatie. Het is van belang om de communicatieaanpak in samenwerking met een handhavingsregisseur (of beleidsmedewerker), een handhaver op uitvoerend niveau en een communicatieadviseur tot stand te brengen. Het stappenplan kan snel en globaal worden ingevuld, maar ook zeer uitgebreid met alle mogelijke achtergrondinformatie. De ingevulde gegevens vormen de bouwstenen voor een plan van aanpak en kunnen worden opgeslagen, geprint of doorgestuurd. Deze informatie kunt u vervolgens uitwerken tot een volledig plan voor nalevings- en handhavingscommunicatie.

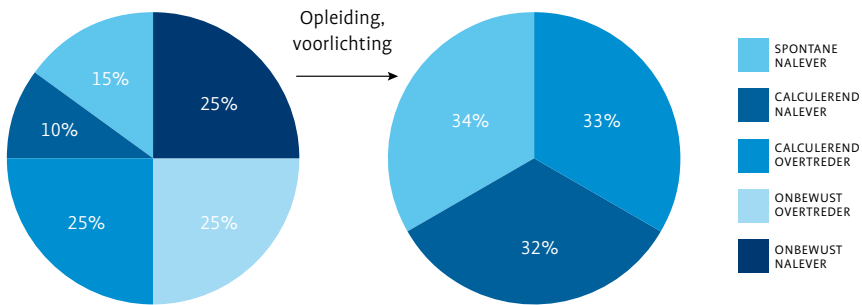
HOOFDSTUK 7

GOUDEN REGELS VOOR SUCCES

In dit hoofdstuk vindt u een aantal handreikingen om de Tafel van elf met succes toe te passen. Zo zorgt u ervoor dat de inspanningen optimaal resultaat opleveren.

1. Baken het terrein dat u wilt onderzoeken af naar doelgroep en kernbepaling.
Vragen die daarbij van belang zijn:
 - Welk beleidsterrein onderzoekt u? Om welke wet of regelgeving gaat het? Welk gedrag wilt u stimuleren? Kunt u dat gedrag in een voorschrift formuleren? Leidt overtreding van dat voorschrift tot risico's voor het bereiken van de beleidsdoelstelling? Is dat gedragsvoorschrift dus de (belangrijkste) kernbepaling? Per wetgevingsgebied bepaalt een aantal kerndimensies het nalevingsgedrag: 80% van het nalevingsgedrag wordt bepaald door 20% van de dimensies. Zoek daarom steeds die kerndimensies op die uw organisatie bij bepaalde wet- of regelgeving kan beïnvloeden.
 - Wat is de doelgroep van dat gedragsvoorschrift? Is dat een homogene groep? Zo nee, welke probleemgroepen kunt u onderscheiden? Welke probleemgroep vormt een fundamentele bedreiging voor het bereiken van de beleidsdoelstelling? Voor het goed invullen van de dimensies is kennis van de doelgroep nodig. Zorg er dus voor dat u de relevante achtergrondkenmerken in beeld heeft. Doelgroepen zijn dynamisch en veranderen in de tijd. Zo kunnen nalevers 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. Zorg er dus voor dat een deel van de controles aselekt gehouden wordt. 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 een eerste beeld te vormen kunt u beginnen met de Checklist en vervolgens de toets doen.
3. Verricht vervolgens voor elke toets een Nalevingsschatting.

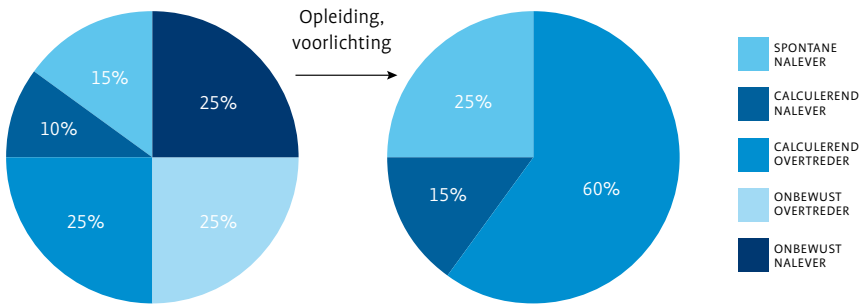
4. Interpreteer de uitkomsten en brainstorm over passende interventiemogelijkheden. Bij de interpretatie van de uitkomsten van de Nalevingsschatting en het bepalen van een passende interventiestrategie geldt als stelregel dat spontane naleving bevorderen vaak goedkoper is dan calculerende naleving afdwingen. Een oorzaak voor niet-naleving kan liggen in het verschil tussen de objectieve waarden van dimensies (zoals de feitelijke pakkans) en de subjectieve oordelen van de doelgroep. Het is daarom van belang dat onderscheid te maken en u daarvan bewust te zijn. Het beïnvloeden van één enkele dimensie om het nalevingsniveau te verhogen, zal doorgaans geen succes hebben. Voor effectieve gedragsverandering is in de meeste gevallen beïnvloeding van alle kerndimensies nodig. Kies dus een integrale strategie. In deze fase is de volgende werkwijze aan te bevelen.
- Begin bij de onbewuste overtreders: veel onbewuste overtreders vragen om voorlichting en opleidingsactiviteiten.



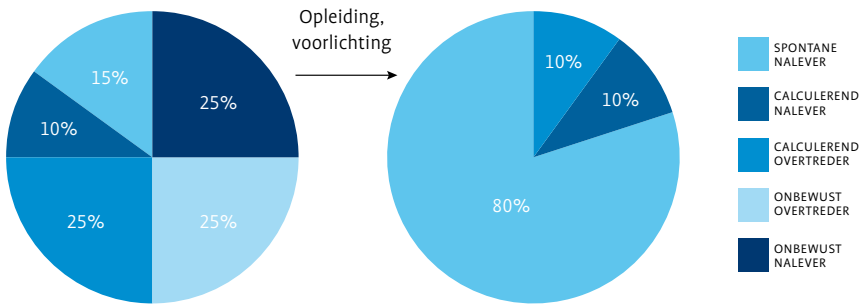
- Aan veel onbewuste nalevers hoeft u in eerste instantie niet veel te doen. Vragen die onbewust naleven wel oproepen zijn:
 - Is de regelgeving overbodig?
 - Hoe toevallig is het dat men naleeft? Kan het nalevingsgedrag makkelijk omslaan in overtredingsgedrag?
 - Is beleid dat stoelt op een hoge mate van onbewuste naleving risicovol?

Een aandachtspunt hierbij is: wat gebeurt er als voorlichting en opleidingsactiviteiten gericht 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. De wijze waarop uitvoerings- en handavingsvragen bij de beleidsvoorbereiding worden ingebracht, bepalen in belangrijke mate de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wetgeving. Zorg er daarom voor dat deze onderwerpen in een zo vroegtijdig mogelijk stadium van het beleidsproces aan bod komen.

Interventie met ongewenst gevolg:

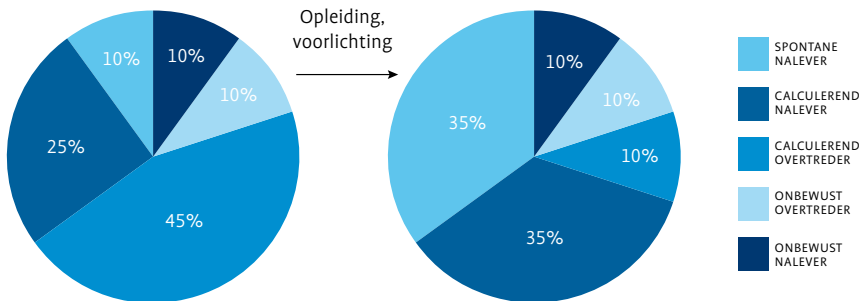


Interventie met gewenst gevolg:

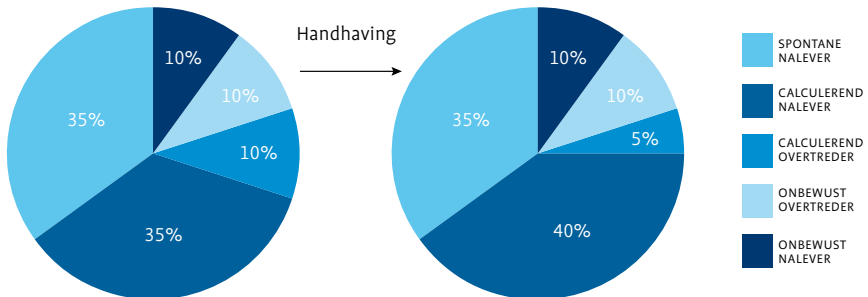


c. Veel spontane nalevers is gunstig. Ook hier doet de vraag zich voor: is het nodig om het kennelijke probleem met regelgeving/gedragsvoorschriften aan te pakken?

d. Calculerende nalevers/overtreders vragen veel van handhaving. Hun gedrag is afhankelijk van de mate van handhaving. Alvorens voor deze categorieën de handhaving te intensiveren moet u zich afvragen of u van deze calculerende doelgroep spontane nalevers kunt maken. Nog steeds geldt immers: spontane naleving is doorgaans goedkoper dan calculerende naleving.



e. Als dat onvoldoende oplevert, kunt u 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.



In aanvulling op de Tafel van elf is de *Nalevingsmonitor* mogelijk ook interessant voor u. Deze monitor onderzoekt de mate van naleving en de wijze van handhaving bij de doelgroep van een specifieke regeling. U vindt deze publicatie op www.hetccv.nl. Onder het tabblad 'dossiers' vindt u een pdf.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat.

Nalevingsexpertise

Het programma Nalevingsexpertise van het CCV ontwikkelt en verspreidt toepasbare instrumenten over regelnaleving. Deze instrumenten zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke kennis. U kunt hier terecht voor advies, handreikingen, instrumenten en begeleiding van workshops en expertmeetings op het gebied van handhaving.

Het CCV heeft onder andere de volgende instrumenten in beheer:

- Zelftest handhaving
- Werkbaarheidsanalyse
- Buurtbemiddeling
- Politiekeurmerk Veilig Wonen

Het CCV juicht een breed gebruik van zijn instrumenten en producten toe. Informatie uit deze publicatie is, met bronvermelding, vrij te kopiëren en te gebruiken. Reacties en ervaringen zijn van harte welkom, per mail via info@hetccv.nl.

COLOFON**Uitgave**

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Jaarbeursplein 17, 3521 AN Utrecht

Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

Informatiedesk (030) 751 6777

Info@hetccv.nl

www.hetccv.nl

Expert programmatisch handhaven

Anne-Marie Smits (Nalevingsexpertise, CCV)

Redactie

Leene.txt, Gouda

Ontwerp en vormgeving

VormVijf, Den Haag

Fotografie

Pallieter Fotografie, Utrecht

Druk

Artoos, Rijswijk

ISBN

978-90-77845-34-9

© het CCV, oktober 2010

Oplage: 2000

Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van
publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk
en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.