

Tafel van Elf

1. Algemeen

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model die inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. De methode laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, dan wel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).

De Tafel van Elf probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



Figuur 1 Tafel van Elf

Onderin de piramide staan 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 inwoners en bedrijven. Helemaal in de punt staat 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 inwoners en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

De Tafel van Elf beschrijft dimensies van spontane naleving. De dimensies uit de Tafel van Elf vormen daarom de basis van de preventiestrategie. Dat wordt verder vormgegeven onder invloed van de LHS. Zo wordt eenduidig sanctionerend opgetreden indien –ondanks preventie en communicatie– toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding.

BIJLAGE 10

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. De bovenste twee onderdelen van de Tafel van Elf (zie figuur1) omvatten de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving.

2. De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument

De Tafel van Elf kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer 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 Tafel van Elf is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de Tafel van Elf bij het onderdeel 'toetsing van voorgenomen regelgeving' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.

Aan de hand van de Tafel van Elf worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de 'ketenbenadering' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze uitleg handelt alleen over de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. Inhoud Tafel van Elf

- A. Dimensies voor spontane naleving
 - T1 Kennis van regels
 - T2 Kosten/baten
 - T3 Mate van acceptatie
 - T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
 - T5 Informele controle
- B. Controle dimensies
 - T6 Informele meldingskans
 - T7 Controlekans
 - T8 Detectiekans
 - T9 Selectiviteit
- C. Sanctie dimensies
 - T10 Sanctiekans
 - T11 Sanctie-ernst

BIJLAGE 10

<i>Dimensies van spontane naleving</i>		
1.	kennis van regels	Soms is de regelgeving vaag of complex. Het wordt niet begrepen door de doelgroep. Hier prevaleert communicatie boven sanctioneren
2.	kosten en baten	Hier is calculerend gedrag aan de orde: is een overtreding lonend? Hier past sanctioneren en communiceren, maar dan als 'naming and shaming'
3.	mate van acceptatie	Wordt het beleid door de doelgroep (burger of bedrijf) onderschreven? Betrek belangengroepen bij de formulering van het beleid.
4.	normgetrouwheid doelgroep	Het gaat hier om respect en vertrouwen. Een moeilijk te beïnvloeden dimensie, waarbij rekening moet worden gehouden met een sterke individualisering van de maatschappij
5.	niet-overheidscontrole	De door de doelgroep ingeschatte kans op een positieve- of juist een negatieve sanctionering van hun gedrag. In deze categorie bevindt zich de bewuste overtreder met een calculerend gedrag.
<i>Handavingsdimensies</i>		
6.	meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreder door een derde wordt gemeld (het verzoek om handhaving of klacht) en dat er vervolgens door de overheid daadwerkelijk wordt opgetreden
7.	controlekans	De kans dat daadwerkelijk wordt gecontroleerd wordt ingeschat door de doelgroep. Als de overheid "bekend staat" als één, die nauwelijks controleert of sanctioneert dan geeft dat aan het begaan van overtredingen een onjuiste impuls. Handavingsbeleid moet stellig zijn en uitvoeringsresultaat laten zien. Communicatie van handavingsresultaat werkt in die zin weer preventief
8.	detectiekans	Als er wordt gecontroleerd, dan kan niet altijd alles worden waargenomen. In controlerapporten gaan wij altijd uit "van het moment van de controle, voor zover wij hebben kunnen vaststellen". Die laatste zin staat symbool voor de detectiekans, dikwijls behorend bij de calculerende overtreder
9.	selectiviteit	Bij dit item behoort het uitvoeren van toezicht op basis van een naleefstrategie, waarbij recidivisten nadrukkelijker en frequenter worden gecontroleerd. De categorie "bewuste overtreders" calculeren de pakkans al in bij de dimensies controlekans respectievelijk detectiekans
10.	sanctiekans	In deze categorie zit het bewuste calculerende gedrag van een potentiële overtreder. De overheid kan 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 relevant te beoordelen in hoeverre de doelgroep verwacht straf te krijgen voor bepaalde overtredingen, ofwel naar de gepercipieerde sanctiekans.
11.	sanctie-ernst	De hoogte van een sanctie heeft direct te maken met de hoogte van een dwangsom en/of de impact van bestuursdwang respectievelijk de gevolgen van een proces-verbaal. Ook kosten gerechtelijke kosten 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, bijv. via het beleid van lik-op-stuk.