

Department of Economics Research Memorandum 2007.05

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid. Over de
methodiek in het algemeen en Nederlandse toepassingen in
het bijzonder

Ben van Velthoven

Herziene versie, mei 2008

Correspondence to

Faculty of Law
Department of Economics
P.O. Box 9520
2300 RA Leiden
The Netherlands
Phone ++31 71 527 7756 (7855)
E-mail: economie@law.leidenuniv.nl
Website: <http://www.economie.leidenuniv.nl>

Editors

Prof. dr. C.L.J. Caminada
Dr B.C.J. van Velthoven

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid. Over de methodiek in het algemeen en Nederlandse toepassingen in het bijzonder*

Ben van Velthoven

Universiteit Leiden
Departement Fiscale en Economische Vakken
Afdeling Economie
Postbus 9520, 2300 RA Leiden
Telefoon: ++31 71 527 7536 (7756)
E-mail: b.c.j.vanvelthoven@law.leidenuniv.nl

Abstract

Kosten-batenanalyse (KBA) kan een belangrijke bijdrage leveren aan discussies over de inrichting van de criminaliteitsbestrijding. Dit rapport staat allereerst stil bij de algemene methodiek. Geïnspireerd op de internationale literatuur wordt een schets gegeven van de deelstappen en aandachtspunten die standaard in een KBA op het terrein van de criminaliteitsbeleid aan de orde zouden dienen te komen. Vervolgens wordt nagegaan wat concrete toepassingen op het terrein van de criminaliteitsbeleid inmiddels te bieden hebben. Uit een samenvatting van de internationale literatuur komen aanwijzingen naar voren dat zowel detentie als preventie en resocialisatie uit oogpunt van effectiviteit en maatschappelijke welvaart de moeite waard kunnen zijn. Maar een verstandige mix van preventie en resocialisatie zou uiteindelijk wel eens beter kunnen scoren dan vertrouwen op gevangenisstraf. Daarna worden drie recente Nederlandse KBA-studies op het terrein van de criminaliteitsbestrijding beschreven en becommentarieerd. Het blijkt bepaald niet ondenkbaar dat de door de verschillende auteurs getrokken conclusies in de verkeerde richting wijzen.

* Als UHD Rechtseconomie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Leiden. Met dank aan Arjan Blokland, Marnix Croes, Leontien van der Knaap, Guido Suurmond, Frank van Tulder en Peter van Wijck voor verhelderende discussies en nuttig commentaar tijdens verschillende ontwikkelingsstadia van dit rapport. De uiteindelijke tekst is - vanzelfsprekend - geheel voor mijn rekening. Deze herziene versie wijkt op enkele punten af van de eerste versie van oktober 2007. In paragraaf 4.1 is gebruik gemaakt van de definitieve, verbeterde tekst van Groot et al. (2007). Daardoor kon ook voetnoot 31 vervallen. Tevens zijn de resultaten van Moolenaar (2007) verwerkt in paragraaf 4.1 en in de voetnoten 39 en 42.

1. Inleiding

“Cost-benefit analysis has arrived in the criminal justice policy arena, and it will not go away.” Zo opent Cohen (2000) zijn bijdrage aan *Criminal Justice 2000* waarin een tussenstand wordt opgemaakt van de kennis van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in de VS. Hij besluit met: “Criminal justice literature is far behind other areas of public policy, such as environmental protection and health care, that affect the health and well-being of our society. Literally hundreds of studies, peer-reviewed journal articles, conferences, and actual regulatory analyses have been conducted in these areas. It is time for the criminal justice research community to do the same.” En inderdaad krijgt kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid in de Angelsaksische wereld inmiddels behoorlijke aandacht.¹

Ook in Nederland is de belangstelling groeiende. Na de eerste vingeroefeningen van Van Tulder (1994) en Van Dijk (1997) heeft de WRR (2002) in zijn rapport over *De toekomst van de nationale rechtsstaat* de kwestie van de doelmatigheid in de rechtshuishouding ten principale op de agenda proberen te zetten.² Vervolgens heeft het WODC de concrete uitwerking overgenomen³ met een opdracht aan ECORYS om een rekenmodel te ontwikkelen voor kosten-batenanalyses van strafrechtelijke interventies; zie Versantvoort et al. (2005). Feitelijke pogingen tot kosten-batenanalyse in de sfeer van het criminaliteitsbeleid treffen we bij Nelissen (2003b), Blokland en Nieuwbeerta (2006a,b) en Scheele (2006). Maar hoe lofwaardig die pogingen ook zijn, ze blijken niet gevrijwaard voor kritiek. In de eerste plaats ontbreekt uniformiteit in de opzet en de uitwerking van de berekeningen, en dan met name wat betreft de baten van de onderzochte maatregelen. Dat maakt onderlinge vergelijking van de resultaten vrijwel onmogelijk. In de tweede plaats kunnen er zodanige vraagtekens bij de schattingen van de baten worden geplaatst, dat het twijfelachtig is of de richting van de getrokken conclusies wel juist is. Al met al is er naar mijn mening dan ook voldoende reden om nader stil te staan bij de aanpak van kosten-batenanalyse in de sfeer van het criminaliteitsbeleid.

In dit artikel wil ik om te beginnen aandacht vragen voor de algemene methodiek. Het lijkt mij wijs om de aanbeveling van McDougall et al. (2003, p. 176) dat “future research should focus on developing a standardized methodology for calculating the relative costs and benefits of criminal justice programs” niet beperkt te houden tot de VS. Lichtend voorbeeld vormt het in 1998 door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken geëntameerde Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEI), waarin alle bij de evaluatie van infrastructurele projecten betrokken onderzoeksbureaus hebben geparticipeerd. Het programma heeft geresulteerd in een breed gedragen leidraad, die door de overheid verplicht is gesteld voor alle grotere infrastructuurprojecten in Nederland. Zie Eijgenraam et al. (2000).⁴

Naar analogie daarvan zal ik in paragraaf 2, geïnspireerd op de internationale literatuur, een schets geven van de deelstappen en aandachtspunten die naar mijn oordeel standaard in een kosten-batenanalyse op het terrein van de criminaliteitsbeleid aan de orde dienen te komen. Ik heb niet de illusie dat dat lijstje in één keer goed zal zijn. Zoals Piehl & DiIulio (1995, p. 23) al vaststelden: “Estimating the social costs and benefits of competing transportation or environmental policies is no analytical picnic. But estimating them for imprisonment and other sentencing options is a certain analytical migraine.” Dat is echter geen reden om het niet te proberen.

¹ Zie de verschillende bijdragen in de bundel van Welsh et al. (2001). Zie verder McDougall et al. (2003), Dubourg et al. (2005), Cohen (2005), Aas et al. (2006).

² Zie ook Van Velthoven en Suurmond (2003).

³ In dat verband kan ook nog worden gewezen op het themanummer van *Justitiële Verkenningen* (2003/9) over kosten en baten van justitieel beleid.

⁴ Deze leidraad is te vinden op de website van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dat geldt ook voor een eerste evaluatie en voor latere aanvullingen.

Vervolgens wil ik, in het licht van het geschetste methodologische kader, nagaan wat concrete toepassingen op het terrein van de criminaliteitsbeleid ons inmiddels te bieden hebben. In paragraaf 3 geef ik eerst een overzicht van de voornaamste bevindingen uit de internationale literatuur. Vervolgens neem ik in paragraaf 4 de recente Nederlandse studies van Nelissen (2003b), Blokland en Nieuwbeerta (2006a,b) en Scheele (2006) onder de loep. In paragraaf 5 vat ik mijn conclusies nog eens kort samen.

2 Kosten-batenanalyse

2.1 Algemeen

Wanneer in de samenleving behoefte ontstaat om een bepaald probleem aan te pakken, denk aan bereikbaarheid of veiligheid, dient zich de vraag aan (1) of er geschikte projecten en interventies bestaan, en (2) welke van die projecten en interventies de voorkeur verdient. Bij de besluitvorming kan kosten-batenanalyse (KBA)⁵ nuttige diensten bewijzen.

Een kosten-batenanalyse heeft altijd betrekking op een of meer concrete, welomschreven projecten of interventies. Voor elk project wordt een systematische inventarisatie gemaakt van alle positieve en negatieve effecten die het voor de verschillende betrokken partijen in de samenleving te weeg zou brengen, waarna deze op geld worden gewaardeerd. Als na sommering het totale saldo van verwachte baten en kosten positief blijkt te zijn, wordt geconcludeerd dat het project een bijdrage zou leveren aan de maatschappelijke welvaart.

De functie van KBA is het vergelijkbaar (proberen te) maken van ongelijke dingen. Een project heeft vaak verschillende soorten kosten en baten, deels van materiële, deels van immateriële aard. En verschillende projecten kennen vaak andersoortige combinaties van kosten en baten.

Zo zouden we, als we de samenleving veiliger willen maken, extra politiepersoneel kunnen aanstellen voor surveillances in de stadscentra en daarmee het welbevinden van winkelend publiek en winkeleigenaren vergroten. We zouden ook TBS-ers langer kunnen vasthouden en intensiever behandelen, om recidive van zware geweldsdelicten tot een minimum te beperken. We zouden meer geld kunnen uittrekken voor straatverlichting en voor hang- en sluitwerk, opdat het aantal woninginbraken daalt. Maar het is ook denkbaar de mogelijkheden voor functionele familietherapie te verruimen, teneinde de kans op herhaling van grensoverschrijdend gedrag door probleemjongeren te verkleinen.

Als veiligheid maatschappelijke prioriteit nummer een is, en als de publieke middelen onbeperkt zijn en/of de belastingbetalers er geen enkel bezwaar tegen hebben om de ontbrekende middelen bij te passen, moeten we vooral al deze beloftevolle projecten tegelijk ter hand te nemen. Als er echter ook nog andere maatschappelijke prioriteiten bestaan (bereikbaarheid bijvoorbeeld), respectievelijk als de burgers slechts tot op zekere hoogte de portemonnee willen trekken, moeten er keuzes worden gemaakt. In hoeverre zijn we als samenleving bereid om extra geld uit te trekken voor de vergroting van de veiligheid, gegeven de concurrerende prioriteiten? En zo ja, welke van de genoemde projecten verkrijgt dan voorrang?

De wetenschap kan zich in zo'n geval natuurlijk afzijdig houden, in de vaststelling dat er volstrekt ongelijksoortige en dus onvergelijkbare zaken in het geding zijn. Op zo'n houding van schone handen valt echter wel het een en ander af te dingen. Ten eerste zullen er in de samenleving noodgedwongen toch keuzes gemaakt moeten worden en - al was het maar impliciet - ongelijksoortige zaken tegen elkaar afgewogen. Wanneer de samenleving geen € 10 miljoen over heeft voor een resocialisatieprogramma dat 50 ernstige geweldsdelicten kan voorkomen, kan men daarin lezen dat de samenleving aan de materiële en immateriële schade van een ernstig geweldsdelict gemiddeld een waarde toekent van minder dan € 200.000. Het is dan wetenschappelijk gezien buitengewoon interessant om na te gaan of er

⁵ In de literatuur ook wel maatschappelijke kosten-batenanalyse (mKBA) genoemd, ter onderscheiding van analyses van kosten en baten in een meer partiële setting (bijvoorbeeld een IT-project in een bedrijf).

in die - impliciete - afwegingen consistente patronen te onderkennen zijn. Uit de patronen van de afwegingen bij verschillende projecten en programma's zou zichtbaar kunnen worden dat de keuzes die in de samenleving worden gemaakt, niet altijd geheel rationeel zijn. Het is goed denkbaar dat heel concrete projecten, projecten met een korte terugverdientijd en bestaande projecten met een flinke schare van belanghebbende verdedigers eerder het pleit zullen winnen dan projecten met minder tastbare resultaten, projecten met een lange terugverdientijd en geheel nieuwe initiatieven die zich nog een plek moeten verwerven. En dat verwijst naar de tweede rol die de wetenschap in deze kan spelen: het vergaren en beschikbaar stellen van degelijke informatie die de samenleving kan helpen bij het herstellen van het evenwicht in de besluitvorming. Juist de criminaliteitsbestrijding zou daar baat bij kunnen hebben, omdat projecten op dat terrein in vergelijking met bijvoorbeeld infrastructurele projecten (wegverbreding, extra landingsbanen, HSL) nu eenmaal zowel in de uitvoering als in de resultaten minder tastbaar zijn en geen hecht georganiseerde kring van lobbyisten kennen (zoals in het geval van Rijkswaterstaat, de aannemerswereld en de ANWB).

Daarmee is niet gezegd dat KBA de maatschappelijke besluitvorming zou kunnen of zou moeten vervangen, integendeel. KBA probeert volgens de standaarden van de wetenschap een zo goed mogelijk beeld te geven van de effecten van concrete projecten en interventies en die vervolgens zo goed mogelijk op geld te waarderen. Een KBA kan echter geen beslissend antwoord geven op de vraag welke projecten en interventies wel en niet ter hand genomen moeten worden. Als het saldo van de verwachte baten en kosten van een project negatief is, is dat op zich een contra-indicatie; het project levert blijkbaar geen bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Maar als het saldo van een project positief uitvalt, betekent dat niet automatisch dat er geen andere projecten denkbaar zijn die mogelijk (nog) beter zouden scoren. Dat verdient afzonderlijk aandacht. Verder wordt bij de waardering van baten en kosten in een KBA een prominente plaats ingeruimd voor immateriële aspecten, maar zonder de pretentie (zeker niet bij de huidige stand van de wetenschap) dat alle immateriële aspecten afdoende gedekt worden. Zo zal de vraag naar de evenwichtigheid (rechtvaardigheid) van de verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen een afzonderlijk antwoord vanuit de samenleving behoeven. Iets dergelijks geldt ook voor de mate van risico waarmee lang(er)lopende projecten omgeven zijn. Kortom, KBA is niet meer dan het is, te weten wetenschappelijk onderbouwde informatie zonder normatieve intentie.

Is KBA met het ontbreken van die normatieve intentie 'waardevrij'? Nee, zeker niet, omdat bij het waarderen van de kosten en - meer nog - de baten belangrijke keuzevragen aan de orde zijn (wie? hoe? wat?), waarvoor geen eenduidige objectieve antwoorden bestaan. Wat KBA wel doet, is die vragen expliciteren en de gemaakte keuzes controleerbaar en dus (voor wie een andere keuze preferereert) corrigeerbaar maken.

2.2 Criminaliteitsbeleid

Na deze algemene introductie richt ik me meer specifiek op de toepassing van kosten-batenanalyse in het kader van het criminaliteitsbeleid. Uitgaande van de beschikbare literatuur zal ik een reeks aandachtspunten formuleren, die naar mijn oordeel in elke fatsoenlijke KBA ten minste aan de orde dienen te komen. Dat hoeft nog niet automatisch te betekenen dat al deze punten ten volle in de analyse moeten worden meegenomen. Maar als er afwijkende keuzes worden gemaakt, moet voor de lezer wel duidelijk zijn hoe en waarom. Met elkaar zouden de te presenteren aandachtspunten dan ook de bouwstenen voor een standaard methodologie kunnen vormen.

Ter wille van een ordelijke behandeling onderscheid ik de volgende methodische deeltappen:⁶

- a. het definiëren en afbakenen van de te analyseren interventie;
- b. het bepalen (inventariseren, kwantificeren, waarderen) van de kosten van tenuitvoerlegging van de interventie;

⁶ Vgl. Dhiri & Brand (1999, p. 15), Boardman et al. (2001, pp. 7-17).

- c. het bepalen (inventariseren, kwantificeren) van de effecten van de interventie;
- d. het waarderen van die effecten en daarmee het bepalen van de baten van de interventie;
- e. het berekenen van de contante waarde van de kosten en baten en vaststellen of de interventie een positief netto-resultaat oplevert;
- f. het beschrijven van de verdeling van de kosten en baten;
- g. het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse.

a. Afbakenen analyse

Om met de analyse van start te kunnen gaan, dienen allereerst de inhoud en reikwijdte van de *interventie* (doelgroep, looptijd, enz.) te worden vastgesteld.

Wellicht minder vanzelfsprekend is dat daarbij ook een referentiepunt, het *nul-scenario*, moet worden gedefinieerd. Wanneer we de (meer)waarde van een interventie willen bepalen, kan dat alleen door te kijken naar de additionele kosten en baten ten opzichte van de situatie en ontwikkeling zonder die interventie. Meest logisch is om de bestaande situatie en bestaand beleid als uitgangs- en referentiepunt te nemen. Maar dat behoeft vooraf wel enige overdenking. Eigenlijk elke interventie in het aandachtsgebied zal zich, al was het maar in de effecten (denk aan het beïnvloeden van recidivepatronen), over een reeks van jaren uitstrekken. De onderzoeker dient zich dus goed rekenschap te geven van de criminaliteitsontwikkeling die zonder de interventie te verwachten zou zijn, en van de beleidsreacties die normaliter zouden volgen.⁷

Verder is het noodzakelijk dat de onderzoeker zich rekenschap geeft van eventuele *alternatieve* interventies. Dat kan aan het begin van de KBA van nut zijn, omdat die alternatieven wellicht meegenomen kunnen worden in de analyse. Het is zeker van belang aan het eind, wanneer conclusies getrokken moeten. Het feit dat een bepaalde interventie een positief netto-resultaat scoort ten opzichte van het nulscenario, maakt die interventie immers nog niet tot de enige, juiste keuze; wellicht bestaat er een beter alternatief.

Ten slotte dient te worden afgebakend *wie wel en wie niet* in de analyse meegenomen zullen worden. In beginsel gaat het bij een KBA om een inventarisatie en afweging van de verwachte kosten en baten van alle betrokken partijen in de samenleving. Maar dat laat nog open wie er precies tot de relevante 'samenleving' behoren. Eén belangrijke kwestie in deze is de geografische afbakening. Geven we ons rekenschap van de grensoverschrijdende effecten van criminaliteitsbeleid, of beperken we ons tot het nationale perspectief? Een tweede kwestie betreft de vraag of (de kosten en baten van) delinquenten meegeteld moeten worden. Denk aan de buit van een woninginbraak, of aan de materiële en immateriële ongemakken van het uitzitten van een vrijheidsstraf. Op ethisch-normatieve gronden valt er veel voor te zeggen om in het eerste geval te kiezen voor een ruime opvatting van 'samenleving', en in het tweede geval voor een restrictieve. Immers, de Belgen en Fransen die overlast ondervinden van ons coffeeshopbeleid, zijn toch echt onze mede-wereldburgers. Terwijl de delinquenten die de geldende wetten en regels van de samenleving overtreden, zich daarmee zelf, zo zou men kunnen zeggen, en al was het maar tijdelijk, buiten die samenleving plaatsen.⁸ Het minste dat men van een KBA mag vragen, is een heldere verantwoording van de gehanteerde afbakening. Het mooiste zou zijn als de verslaglegging de kosten en baten van alle partijen, ook wanneer ze uiteindelijk buiten beschouwing worden gelaten, in ieder geval zou vermelden. De lezer kan dan voor zichzelf nagaan hoe gevoelig de conclusie is voor de gehanteerde afbakening.

b. Kosten van de tenuitvoerlegging van de interventie

De kosten bestaan uit de op geld gewaardeerde inputs van de interventie. Deze inputs worden gevormd door de *additionele middelen* die nodig zijn om het programma ten uitvoer te

⁷ Uitgebreider Eijgenraam et al. (2000, pp. 27-29).

⁸ Deze positie wordt betrokken door Cohen (2000, p. 272), wanneer hij het concept van 'external costs' verkiest boven dat van 'social costs'.

brengen.⁹ De inputs kunnen verschillende vormen aannemen: gebouw, personeel, training, vervoer, materiële uitrusting enz.

Voor de waardering van de inputs dient bedacht te worden dat de kosten niet hoeven samen te vallen met de financiële lasten. Economisch gezien gaat het om de zogenaamde '*opportunity costs*': wat wordt opgeofferd, is de waarde van de inputs in hun beste alternatieve aanwending. In het algemeen zal die waarde worden gegeven door de geldende marktprijs. Neem bijvoorbeeld personeel of kantoorruimte. Als voor de interventie additioneel personeel of kantoorruimte moet worden ingehuurd, worden de kosten van deze inputs gevormd door de bedragen (all-in) die daarvoor betaald moeten worden.¹⁰ Wordt echter een beroep gedaan op reeds aanwezig personeel of kantoorruimte binnen de organisatie, dan zijn er geen extra financiële lasten. Maar dat wil niet zeggen dat er geen kosten zijn. Dat hangt ervan af of en op welke wijze de middelen elders ingezet zouden kunnen worden. Voor zover er op enig moment sprake is van onderbenutting en leegstand, zijn de opportunity costs nihil; alternatief gebruik is - althans op korte termijn - waarschijnlijk geen optie, en de financiële lasten zijn al lang 'verzonken'. Op wat langere termijn zal dat in het algemeen niet het geval zijn. Leegstaande kantoorruimte zou immers kunnen worden verhuurd, of kunnen worden afgestoten. In dat perspectief leidt inzet van de kantoorruimte voor de interventie op langere termijn ofwel tot inkomstenderving in vergelijking met de situatie zonder die inzet, ofwel tot hogere financiële lasten. En dat betekent dat de input wel degelijk kosten met zich meebrengt, die worden weergegeven door de huurwaarde van de ruimte.

Verder dient onderkend te worden dat de maatschappelijke kosten van de interventie *meer* kunnen omvatten dan alleen de kosten binnen de *overheidsorganisatie*. Levitt (1996, p. 347) geeft een aantal voorbeelden voor het geval van vrijheidsstraffen:

- De additionele lasten voor de overheid moeten worden gefinancierd en dat zal zich op enig moment en in enigerlei vorm vertalen in extra belastingheffing. Die belastingheffing is een transfer van burgers naar overheid, die als zodanig de totale maatschappelijke welvaart onverlet laat. Maar (vrijwel) iedere belasting leidt tot een zekere distorsie van de marktprijzen, waardoor inefficiëntie en welvaartsverlies optreedt, ook wel bekend onder de naam 'excess burden'. Dat welvaartsverlies is niet verwaarloosbaar. Boardman et al. (2001, p. 320) geven als vuistregel voor de VS dat iedere dollar extra belastingopbrengst gepaard gaat met een excess burden van 40 cent. Voor Nederland zal de relatieve omvang van de excess burden niet veel anders zijn.
- Een gevangene kan tijdens zijn opsluiting geen (of in ieder geval geen volwaardige) bijdrage leveren aan het productieproces in de samenleving. Dat gaat ten dele ten koste van zijn eigen welvaartspositie (wat op ethisch-normatieve gronden buiten beschouwing zou kunnen blijven, zie hiervoor), maar ten dele ook ten koste van zijn bijdrage aan de collectieve middelen.
- Er is een grote kans dat de gevangene na zijn vrijlating minder productief zal zijn (door verlies aan menselijk kapitaal en/of als gevolg van stigmatisering) dan anders het geval zou zijn geweest. Ook dat gaat deels ten koste van zijn eigen welvaartspositie en deels van de collectieve middelen.
- De gevangenisstraf heeft niet alleen materiële gevolgen. De onmogelijkheid om normaal deel te nemen aan het gezinsleven en andere sociale contacten heeft ook een belangrijke immateriële impact. Voor zover dat ten koste gaat van het welbevinden van de gevangene zelf, zouden we dat weer op grond van de eerder vermelde ethisch-normatieve gronden buiten beschouwing kunnen laten. Dat ligt mogelijk anders ten aanzien van de naaste familie.

⁹ In plaats van 'additioneel' worden ook wel de adjectieven 'incrementeel' en 'marginaal' gebruikt.

¹⁰ Als er voor de kantoorruimte bijgebouwd moet worden, dan moeten die investeringskosten worden omgeslagen over de gehele levensduur van het gebouw, en naar rato van het feitelijke gebruik worden toegerekend aan de interventie.

c. *Effecten van de interventie*

De volgende vraag is die naar de effecten van de interventie, direct en indirect. Net als bij de middelen gaat het daarbij om de *wijzigingen* ten opzichte van het nulscenario.

Het spreekt voor zich dat aan de resultaten van een KBA geen enkele betekenis kan worden toegekend, als de relatie tussen interventie en effecten niet *valide en betrouwbaar* gemeten is. In dat verband moet om te beginnen worden verwezen naar de binnen de criminologie welbekende Maryland Scientific Methods Scale, een 5-punts schaal voor methodologische kwaliteit. Idealiter kent de onderzoeksopzet een voldoende groot aantal personen of locaties, die aselekt worden verdeeld over een behandel- en een controlegroep. Zie Sherman et al. (2002, pp. 14-21). Aos et al. (2001, 2006) gaan nog een stap verder door de resultaten van verschillende effectiviteitstudies met een volgens de Maryland-schaal goede tot uitstekende methodologische kwaliteit te combineren in een meta-evaluatie. Maar daarmee is het laatste woord niet gezegd. In de sfeer van de specifieke preventie en de resocialisatie zal aselechte toewijzing van deelnemers aan een behandel- en een controlegroep in het algemeen praktisch wel uitvoerbaar zijn, en ethisch ook verdedigbaar, zeker zolang de effectiviteit van de interventie nog moet worden aangetoond. Die praktische uitvoerbaarheid en ethische overwegingen liggen echter aanzienlijk lastiger bij interventies die hun effectiviteit ontlenen aan generale preventie of aan insluiting. Het simpele feit dat een bepaalde onderzoeksopzet niet haalbaar is, vormt natuurlijk geen afdoende reden om de desbetreffende interventies op voorhand in de beleidsanalyses buiten beschouwing te laten. In dergelijke gevallen zal voor de beoordeling van de effectiviteit dan ook voor een andersoortige onderzoeksopzet gekozen moeten worden; denk aan tijdreeksanalyse of internationale vergelijking, met vanzelfsprekend ruime aandacht voor methodologische valkuilen.

In de tweede plaats moet duidelijk zijn over *welke effecten* we het precies hebben. Zo kan een reductie van de criminaliteit op verschillende manieren worden gemeten. Bij onderzoek naar recidivepatronen wordt veelal gekeken naar strafrechtelijke veroordelingen, terwijl tijdreeksonderzoek vaak betrekking heeft op de geregistreerde criminaliteit. Maar uiteindelijk is de samenleving vooral geïnteresseerd in (terugdringing van) het aantal gepleegde delicten. Dat betekent dat er een vertaalslag nodig is, waarbij ook het 'dark number' aandacht krijgt. Omdat kennis over dat dark number in het algemeen niet per interventie beschikbaar zal zijn, zal veelal teruggevallen moeten worden op de aan slachtofferenquêtes te ontlenen algemene verhouding tussen feitelijke en geregistreerde aantallen delicten (al dan niet gedifferentieerd naar type delict).¹¹

In samenhang met het vorige punt dient nagegaan te worden of er in de effectiviteitstudies adequaat aandacht is besteed aan de mogelijke *verschuiving* van criminele activiteit. Als een interventie de criminaliteit van bepaalde delinquenten, van een bepaald type of in een bepaald gebied reduceert, wil dat immers nog niet automatisch zeggen dat de criminaliteit als geheel vermindert. Wellicht wordt de ontstane vacature in de criminele organisatie door een jonger broertje opgevuld; wellicht verschuift de aandacht van drugs- naar vrouwenhandel; wellicht verplaatst de cocaïne-invoer zich van Schiphol naar Rotterdam.¹² Als de effectiviteitstudies geen indicatie bevatten, zal de KBA-analist zich moeten behelpen met zijn gezonde verstand en een natte vinger.

Niet ondenkbaar is dat een interventie ook *andersoortige* effecten heeft.¹³ Als een therapie of een onderwijsprogramma de schooluitval weet terug te dringen, verkleint dat niet alleen de kans op verval tot crimineel gedrag, maar vergroot het tegelijkertijd de (latere) arbeidsmarktkansen van de deelnemers. En als een afkickprogramma voor veroordeelde delinquenten het drugsgebruik terugdringt, heeft dat ook een remmend effect op hun gebruik

¹¹ Zie o.a. Levitt (1996, p. 344), Brand & Price (2000, p. 14), Aos et al. (2001, p. 72).

¹² Dhiri & Brand (1999, p. 28) tekenen aan dat ook het omgekeerde het geval kan zijn. Zo is het niet ondenkbaar dat politie-ivallen gericht op het ontmantelen van wietplantages in dezelfde buurt ook effect hebben op andere vormen van criminaliteit.

¹³ Dhiri & Brand (1999, p. 29), Aos et al. (2001, p. 2).

van geneeskundige voorzieningen. Als deze andersoortige effecten invloed hebben op de maatschappelijke welvaart, dienen ze in beginsel in de KBA meegenomen te worden.

Ten slotte behoeft de *duurzaamheid* van de effecten aandacht. Bij algemene afschrikking zal de duur van het effect vermoedelijk min of meer gelijklopen met de duur van de interventie. Andere interventies hebben een langere adem. Zo zal een preventieproject gericht op de opvoedingssituatie van jonge kinderen pas na verloop van vele jaren zijn volle effect sorteren; en een resocialisatieproject kan ook vele jaren na de vrijlating van de betrokken gevangenen nog vruchten afwerpen. Veelal zullen effectiviteitsstudies slechts betrekking hebben op een afgebakende periode. Indien daardoor een niet onbelangrijk deel van de effecten van de interventie buiten beeld zou blijven, is het aangewezen om daarvoor in de KBA te corrigeren.¹⁴

d. Baten van de interventie

Zijn de effecten eenmaal bekend, dan moeten ze op geld worden gewaardeerd. Aldus ontstaat een beeld van de baten van de interventie.

Naast de waardering van eventuele andersoortige effecten gaat het daarbij met name om de bepaling van de *maatschappelijke kosten* die worden *voorkomen* door reductie van het aantal gepleegde delicten. Er kunnen drie typen kosten worden onderscheiden:¹⁵

- de kosten als gevolg van criminaliteit: denk aan de gestolen of vernielde eigendommen, de medische verzorging en psychische ondersteuning van de slachtoffers, de tijd die verloren gaat met de afhandeling van de materiële schade en met het medische en psychische herstel, en de emotionele impact;
- de kosten vanwege het anticiperen op mogelijk slachtofferschap: denk aan preventieve maatregelen in de sfeer van particuliere beveiliging en bewaking, de gedragsbeperkingen die men zichzelf oplegt, en de angst voor criminaliteit; en
- de kosten in reactie op gepleegde criminaliteit: denk aan de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van sancties door politie en justitie.

Bij de concrete invulling dienen de volgende punten in acht genomen te worden.

Voor de waardering kan in het algemeen de zogenaamde '*willingness to pay*' als uitgangspunt worden aangehouden: de waarde van een bereikt resultaat laat zich afmeten aan het bedrag dat we er (maximaal) voor over zouden hebben gehad. Gaat het om zaken van materiële aard, dan kan veelal worden teruggevallen op geldende marktprijzen. Als de cd-collectie niet wordt gestolen, de autoruit niet ingeslagen en de messteek niet opgelopen, spaart dat de rekening van vervanging, reparatie en medische behandeling uit. De slachtoffers zouden dan ook, wat betreft het materiële aspect, niet meer hebben willen betalen dan de genoemde rekeningen aangeven.

Complicerende factor is dat aanzienlijke delen van de materiële schade worden gedekt door particuliere en sociale *verzekeringen*. Die zorgen eerst en vooral voor een herverdeling. De betalingen van premies en belastingen enerzijds en de uitkeringen anderzijds zijn transfers die als zodanig de totale maatschappelijke welvaart ongewijzigd laten. Zo kan een verzekeraar de waarde van de gestolen huisraad en de ziekenhuisrekeningen van zijn getroffen polis-houders vergoeden dankzij het feit dat de lasten daarvan via de premiebetalingen worden omgeslagen over het totale verzekerdenbestand. De maatschappelijke kosten worden gegeven door de waarde van de gestolen huisraad en de ziekenhuisrekeningen, maar ze worden gedragen door de gezamenlijke verzekerden in plaats van door de enkele slachtoffers. Naast deze herverdeling is er bij particuliere en sociale verzekeringen wel een echte kostenpost aan de orde, voor zover voor de administratie van polissen en schadeclaims middelen moeten worden ingeschakeld (gebouw, personeel, apparatuur).

¹⁴ Zie Aos et al. (2001, p. 69), die corrigeren aan de hand van algemene recidive-patronen.

¹⁵ Zie voor gedetailleerde overzichten van mogelijke kosten Brand & Price (1999, pp. 17-30) en Cohen (2000, pp. 274-275; 2005, pp. 10-11).

Bij criminaliteit zijn er ook belangrijke *immateriële elementen* aan de orde (pijn, angst en kwaliteitsverlies van leven, van slachtoffers en niet-slachtoffers), die niet via marktprijzen te vangen zijn. In de literatuur zijn inmiddels verschillende methoden ontwikkeld en toegepast om die immateriële elementen langs indirecte weg te waarderen. Voor een goed begrip: die methoden accepteren dat het ex post onmogelijk kan zijn om immateriële aspecten in geld uit te drukken. Zo is bij een dodelijk ongeluk de waarde van het betrokken mensenleven voor de nabestaanden ongetwijfeld 'oneindig', in de zin dat het verlies (even los van de netto-verdien capaciteit) met geen enkel geldbedrag valt goed te maken. Daarmee is echter nog niets gezegd over het bedrag dat de samenleving *ex ante* op tafel zou willen leggen voor het voorkomen van dodelijke ongelukken. Uit de feitelijke keuzes die in de samenleving worden gemaakt (denk aan het accepteren van verkeersrisico's of van werk met verhoogde veiligheidsrisico's), blijkt dat de samenleving zich wel aanzienlijke, maar zeker geen oneindige opofferingen wil getroosten om dodelijke slachtoffers te voorkomen. Volgens Boardman et al. (2001, p. 394) ligt de waarde van het menselijk leven die uit dergelijk keuzegedrag kan worden gededuceerd, de zogenaamde 'value of a statistical life' (VOSL), in de orde van grootte van \$ 2,5 à 4 miljoen (in dollars van 1999). Het lijkt alleszins redelijk om die schatting ook te gebruiken in een KBA in de sfeer van het criminaliteitsbeleid, wanneer een interventie het aantal dodelijke slachtoffers weet te reduceren. In beginsel kunnen op soortgelijke wijze andere immateriële aspecten (zoals pijn en angst) in geld worden gevangen. In de praktijk blijkt dat vanwege de grote variëteit verre van eenvoudig. Om die reden wordt voor de immateriële waardering van niet-dodelijk letsel wel gebruik gemaakt van door jury's ter zake toegewezen schadevergoedingen. Een andere methode is om te rekenen in termen van 'quality-adjusted life years' (QALY's), een concept dat veel wordt toegepast in de gezondheidszorg.¹⁶

Een ander aandachtspunt is de *mate waarin* kosten worden bespaard bij een reductie van het aantal gepleegde delicten. Meer precies, kan voor elk van de onderscheiden typen kosten worden uitgegaan van een proportionele reductie bij vermindering van de criminaliteit? Het gaat dan ten eerste, wat betreft de directe schade als gevolg van criminaliteit, om de vraag of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de voorkomen delicten - eventueel uitgesplitst naar type - van een 'gemiddelde' zwaarte zijn. Of ligt het soms meer voor de hand dat het om relatief lichte, dan wel relatief zware delicten zal gaan? Ten tweede is de vraag aan de orde of het veiliger worden van de samenleving zich meteen en naar rato vertaalt in een geringere behoefte aan particuliere preventie en bewaking. Of is er wellicht eerst een (veiligheids)drempel die overschreden moet worden? Ten derde moet een oordeel worden gegeven over de mate waarin de overheid kan besparen op de kosten van politie en justitie in reactie op criminaliteit. Dat is een kwestie die direct samenhangt met de precieze afbakening van de analyse onder punt a. Als de interventie effect heeft, in de zin dat het aantal gepleegde delicten daalt, heeft dat als zodanig een daling van de werkdruk van politie en justitie tot gevolg. De ruimte die daardoor binnen de organisatie van politie en justitie ontstaat, zou, gegeven de (marginale) productiviteit, kunnen worden gebruikt voor het opvoeren van de pakkans, strafkans, zitkans en/of strafmaat, en alsdan een additioneel afschrikkend effect genereren. Omgekeerd zou de overheid ervoor kunnen kiezen om de vrijgekomen ruimte om te zetten in een korting op de middelen van politie en justitie, bij gelijkblijvende pakkans, strafkans, zitkans en strafmaat. Het is denkbaar dat dat additionele afschrikkende effect dan wel die middelenbesparing reeds in de analyse zijn verdisconteerd, hetzij onder de effecten hetzij onder de kosten van de interventie (onder punt c. dan wel b.). Zo niet, dan dient de kostenbesparing alsnog onder de baten van de interventie zichtbaar gemaakt te worden. Met ook dan weer de vraag naar de proportionaliteit.¹⁷

¹⁶ Voor verdere details verwijs ik naar de literatuur: Miller et al. (1996), Brand & Price (1999), Dubourg et al. (2005), Cohen (2005). Zie ook paragraaf 3.1.

¹⁷ Aos et al. (2001, p. 70) merken op dat de kostenfunctie volgens sommigen asymmetrisch zou kunnen zijn, in de zin dat "criminal justice costs go up with workload but may not fall as fast (or at all) when workload

Ten slotte lijkt enige bezorgdheid voor *dubbeltellingen* op zijn plaats. Zoals aangegeven, is er alle aanleiding om de immateriële schade vanwege criminaliteit mee te nemen in de berekening en zou die immateriële schade het beste kunnen worden gewaardeerd op basis van de willingness to pay. Maar dan moet mijns inziens nog wel, anders dan tot nu toe in de literatuur gebeurt, de vraag onder ogen worden gezien of de particuliere en publieke uitgaven voor preventie nog moeten worden meegeteld. Zijn de uitgaven voor preventie niet een feitelijke vertaling van die willingness to pay, en daarvan dus een onderdeel (naast bijvoorbeeld de nadelige effecten van gedragsaanpassingen)? Afhankelijk van de wijze van meten hoeft van een overlap in de berekening geen sprake te zijn. Maar aangezien beide typen kosten langs zeer verschillende wegen gemeten worden, lijkt de kans op een dubbeltelling niet geheel denkbeeldig. En naarmate de schattingen van de immateriële schade omvattender worden, zou zo'n dubbeltelling ook aan betekenis kunnen winnen. Alsdan zou een onderschatting van de betekenis van interventies in het criminaliteitsbeleid kunnen omslaan in een overschatting.¹⁸

e. *Netto-resultaat*

Wanneer de diverse kosten en baten zijn bepaald, kan de balans worden opgemaakt.

Daarvoor moeten om te beginnen de kosten en baten die zich *op verschillende tijdstippen* zullen gaan realiseren, vergelijkbaar worden gemaakt. Dat betekent dat de KBA-analist moet corrigeren voor een eventuele *inflatie* component in de prijzen waarmee hij heeft gerekend. Verder zal hij de bedragen vergelijkbaar moeten maken door ze met behulp van een *reële discontovoet* om te rekenen naar hun contante waarde. Mensen blijken namelijk, tot op zekere hoogte, aan resultaten en middelen in het heden meer waarde te hechten dan wanneer diezelfde resultaten en middelen pas op een toekomstig tijdstip beschikbaar komen. En dat geldt sterker naarmate die resultaten en middelen zich verder in de toekomst realiseren.

decreases". Zij verwerken deze asymmetrie in hun berekeningen via een (min of meer symbolische) correctiefactor van 0,9.

¹⁸ Enige formalisering kan wellicht helpen om het voorgaande in perspectief te zetten. Stel dat de representatieve burger een nutsfunctie heeft, $U = U(Y, Z)$, in termen van materiële middelen Y en immateriële en als zodanig onvervangbare waarden Z .

Stel dat de burger een kans P loopt om slachtoffer te worden van een misdrijf, met materiële schade X_1 en immateriële schade X_2 . Omdat de kans op slachtofferschap zijn (verwachte) nut negatief beïnvloedt, zou de burger langs particuliere dan wel publieke weg preventieve maatregelen kunnen nemen, zeg met kosten S resp. T , om die kans te verkleinen. Voor de kans op slachtofferschap geldt dan $P = P(S, T)$, $< P(0, 0)$. Het verwachte nut van de burger is dan al met al gelijk aan

$$EU = P(S, T) \cdot U(Y - S - T - X_1, Z - X_2) + (1 - P(S, T)) \cdot U(Y - S - T, Z) \quad (1)$$

Aan de hand van deze situatiebeschrijving kan meer precies worden geformuleerd wat moet worden verstaan onder de 'willingness to pay'. De *totale* willingness to pay, WTP , is het all-in bedrag dat de burger maximaal zou willen betalen om af te zijn van - het risico op en de kosten van - een mogelijk slachtofferschap. Dus moet voor WTP gelden:

$$U(Y - WTP, Z) = P(S, T) \cdot U(Y - S - T - X_1, Z - X_2) + (1 - P(S, T)) \cdot U(Y - S - T, Z) \quad (2)$$

In zijn algemeenheid is dat niet te herleiden tot een kant-en-klare uitdrukking voor WTP . Maar de basisgedachte is eenvoudig te herkennen, als we even aannemen dat de nutsfunctie additief en lineair is: $U = \alpha Y + \beta Z$. Dat wil onder andere zeggen dat de burger risiconutraal is. En dat er een vaste schaalverhouding is, β/α , om immateriële waarden vergelijkbaar te maken met materiële middelen. Vullen we die nutsfunctie in in (2), dan resulteert

$$\alpha(Y - WTP) + \beta Z = P(S, T) \cdot [\alpha(Y - S - T - X_1) + \beta(Z - X_2)] + (1 - P(S, T)) \cdot [\alpha(Y - S - T) + \beta Z]$$

en daaruit volgt na enig herschrijven

$$WTP = S + T + P(S, T) \cdot X_1 + \beta/\alpha \cdot P(S, T) \cdot X_2 \quad (3)$$

Dit laatste resultaat is in de context van het betoog heel nuttig, omdat het inzichtelijk maakt hoe de totale willingness to pay is opgebouwd uit verschillende componenten, te weten: de uitgaven voor particuliere en publieke preventie, de gemiddelde materiële schade, en de op geld gewaardeerde gemiddelde immateriële schade. We herkennen daarin de verschillende kostenelementen die in de hoofdtekst de revue zijn gepasseerd. Zou de nutsfunctie $U(Y, Z)$ niet additief lineair zijn, dan kunnen we ons voorstellen dat de laatste component van (3) een minder 'rechtlijnige' vorm krijgt, en dat er nog een extra component moet worden toegevoegd die de op geld gewaardeerde risicoaversie van de burger representeert.

De laatste alinea in de hoofdtekst heeft betrekking op de vraag, wat er nu exact wordt gemeten bij de in de literatuur toegepaste methoden voor de bepaling van de immateriële kosten. Kunnen we er inderdaad op vertrouwen dat de vraagstelling en analyse zo zijn ingericht dat alleen de laatste component van (3) wordt gemeten? Eerlijk gezegd ben ik daar nog niet zo zeker van. Nader onderzoek lijkt gewenst. Zie ook Cohen (2005, pp. 88-89).

Met de discontovoet wordt de reële waardevermindering van jaar op jaar in een percentage uitgedrukt. Ter indicatie: op dit moment wordt in Nederland voor KBA-doeleinden een reële discontovoet gehanteerd van 2,5%.¹⁹

Vervolgens kunnen de contante waarden van de baten enerzijds en de kosten anderzijds worden gesommeerd tot totalen. Blijkt bij vergelijking van deze twee totalen het *netto-resultaat* positief, dan kan worden vastgesteld dat de interventie een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart.

Voor de beoordeling van de interventie kan in plaats van het saldo van baten en kosten ook het quotiënt van beide worden bepaald, de zogenaamde '*benefit-cost ratio*'.²⁰ Die ratio brengt tot uitdrukking hoeveel baten er worden verkregen per euro (dollar, pond) aan gemaakte kosten. Is de ratio groter dan 1, dan verdient een geïnvesteerde euro zichzelf meer dan terug en is de interventie vanuit maatschappelijk perspectief de moeite waard. Welsh & Farrington (2000, p. 312) blijken warm voorstander van deze benefit-cost ratio. Het vormt immers een eenvoudig kengetal, dat in het politieke en publieke debat een goede rol kan spelen. En het maakt het mogelijk om zonder aanvullend gecijferd vergelijken te maken tussen interventies, tijdsperiodes en landen met verschillende munteenheden. Maar zoals McDougall et al. (2003, p. 162) opmerken, gaat dat alleen op als de gebruikte KBA-methodologie voldoende gestandaardiseerd is. Dat kan worden toegelicht aan tabel 1.

| Tabel 1 Netto-resultaat en benefit-cost ratio | | | | |
|--|---------------------|-------|-----------------|--------------------|
| | Kosten | Baten | Netto-resultaat | Benefit-cost ratio |
| | in miljoenen euro's | | | |
| Interventie A | 8 | 4 | -4 | 0,5 |
| Interventie B | 1 | 10 | 9 | 10 |
| Interventie C | 10 | 50 | 40 | 5 |

Zowel het netto-resultaat als de benefit-cost ratio maken duidelijk dat interventie A niet voor een KBA-toets slaagt, terwijl B en C wel de moeite waard zijn. Maar wat als B en C niet beide ter hand genomen kunnen worden, en een keuze noodzakelijk wordt? De benefit-cost ratio's laten zien dat interventie B voor elke euro aan gemaakte kosten aanzienlijk meer te bieden heeft dan C. Daar staat tegenover dat interventie C via het netto-resultaat aanzienlijk meer bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart dan B. Dat roept twee vragen op. Ten eerste: zou het mogelijk zijn de schaal van interventie B met een factor 10 te vergroten? Zo ja, dan zou bij een investering van € 10 miljoen in interventie B een bedrag aan baten haalbaar zijn van € 100 miljoen, en dus een netto-resultaat van € 90 miljoen. En dan zou interventie B op beide criteria beter scoren dan C. Ten tweede: is de opstelling van baten en kosten in beide berekeningen gelijk geweest? Het kan namelijk tot op zekere hoogte arbitrair zijn of een bepaalde post onder de baten wordt gerangschikt, of met een tegengesteld teken onder de kosten. Neem bijvoorbeeld de kosten van politie en justitie die kunnen worden uitgespaard vanwege de door de interventie tot stand te brengen daling van de criminaliteit. Stel dat die bij interventie B ten bedrage van € 2 miljoen in mindering zijn gebracht op de kosten, terwijl ze bij

¹⁹ Persbericht ministerraad 2 maart 2007. Een discontovoet werkt als een omgekeerde rentevoet. Een bedrag X dat nu wordt weggezet tegen een rentevoet van r% per jaar levert, bij rente over rente, na N jaar een bedrag op van $Y = X \cdot (1 + 0,01r)^N$. Omgekeerd, een bedrag Y dat pas over N jaar beschikbaar komt, is bij een discontovoet van r% per jaar nu een bedrag waard van $X = Y / (1 + 0,01r)^N$. X wordt wel de contante waarde van Y genoemd.

²⁰ Er is ook nog een derde criterium. Daarbij worden niet eerst met een vaste discontovoet de contante waardes bepaald om deze vervolgens te sommeren tot een netto-resultaat, maar wordt omgekeerd berekend bij welke discontovoet het netto-resultaat op nul zou uitkomen. Die discontovoet geeft het rendement van de investering aan en wordt de *interne rentevoet* genoemd. Is de interne rentevoet hoger dan de officiële discontovoet, dan kan worden gesteld dat de interventie de moeite waard is. Voor de voordelen evenals voor de haken en ogen die aan dit derde criterium zijn verbonden, verwijs ik naar Boardman et al. (2001, p. 143).

interventie C zijn opgeteld bij de baten. Zou voor interventie B dezelfde methodiek zijn aangehouden, dan zouden de kosten zijn uitgekomen op € 3 miljoen en de baten op € 12 miljoen. Voor het netto-resultaat, € 9 miljoen, zou dat geen verschil hebben gemaakt, maar wel voor de benefit-cost ratio, die dan zou zijn uitgekomen op 'slechts' 4. En dan zouden we moeten concluderen dat interventie C volgens beide criteria de voorkeur verdient boven B. Omdat benefit-cost ratio's aldus gevoelig zijn voor manipulatie, zijn Boardman et al. (2001, p. 31) voorstander van het gebruik van het netto-resultaat. Vragen over combineerbaarheid en schaalgrootte van interventies dienen bij het afbakenen van de analyse onder punt a. aan de orde te komen.

Ten slotte dient onder ogen te worden gezien, dat het wellicht niet mogelijk is om steeds alle relevante effecten in geld uit te drukken. Alsdan kunnen ze niet worden meegenomen in de berekening van het netto-resultaat. Door ze apart als *PM-post* te vermelden, kan de KBA-analist toch recht doen aan deze effecten. De beleidsmakers worden erop geattendeerd dat, behalve het netto-resultaat, ook niet op geld gewaardeerde elementen meegewogen moeten worden in de uiteindelijke beslissing.²¹

f. het beschrijven van de verdeling van kosten en baten

Als de KBA per saldo een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart, is niet gezegd dat het resultaat ook voor alle betrokkenen gunstig uitpakt. Denk in dat verband bijvoorbeeld aan de (potentiële) slachtoffers enerzijds, die naar alle waarschijnlijkheid profiteren, en de belastingbetalers anderzijds, die wellicht extra in de buidel moeten tasten. Daaraan gekoppeld kan het sociaal en politiek relevant zijn of de daders, slachtoffers en belastingbetalers gelijkmatig verdeeld zijn over de inkomensklassen en lagen van de bevolking.

g. het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse

Ook bij voorbeeldig werk van de KBA-analist is één ding zeker: de resultaten zijn met onzekerheid omgeven. Deels hangt dat samen met de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan effectiviteitsstudies, deels is het een gevolg van de vrijwel onvermijdelijke problemen bij de waardering van de baten. Het is dan ook absoluut noodzakelijk om aandacht te besteden aan de robuustheid van de KBA-resultaten. Een voor de hand liggende methode is het doorrekenen van verschillende *scenario's*, teneinde zicht te krijgen op de gevoeligheid van de resultaten voor essentiële aannames en parameters. Wellicht kan zelfs een indicatie van de boven- en ondergrenzen of een betrouwbaarheidsinterval van de resultaten worden verkregen. Een manier om rekening te houden met naar de toekomst toe groter wordende onzekerheid is het verhogen van de discontovoet met een *risico-opslag*.²²

2.3 Relatie met KEA

Zoals het voorgaande heeft laten zien, komt er nogal wat kijken bij een volledige KBA. Zo veel zelfs, dat Van Tulder (2005, p. 296) het "vooralsnog een illusie" acht dat we op basis van een KBA zouden kunnen vaststellen of een maatregel op het terrein van de criminaliteitsbestrijding per saldo al dan niet wenselijk is. Hij ziet meer in KEA, kosten-effectiviteitanalyse, voor de vergelijking van verschillende denkbare maatregelen in termen van kosten en effecten.

KEA en KBA beginnen met dezelfde basisstappen: het afbakenen van de analyse, het bepalen van de kosten en het vaststellen van de effecten. Een KEA is echter minder veel-eisend dan een KBA, doordat een berekening van de baten achterwege blijft. De effecten worden niet op geld gewaardeerd, maar overigens wel zodanig eenduidig gekwantificeerd (bijvoorbeeld in termen van het aantal voorkomen misdrijven, of de reductie van het recidivepercentage) dat onderlinge vergelijking van interventies mogelijk is. Teruggrijpend op het voorbeeld van tabel 1 zou een KEA bijvoorbeeld kunnen uitwijzen dat de interventies A, B en

²¹ Zie bijv. Eijgenraam et al. (2000, p. iii.).

²² In Nederland is voor KBA-doeleinden een risico-opslag van 3% gangbaar.

C tegen een kostenbedrag van respectievelijk € 8, 1 en 10 miljoen het aantal misdrijven met respectievelijk 40, 100 en 500 terugdringen. Daaruit volgt dat per miljoen euro het aantal misdrijven met respectievelijk 5, 100 en 50 wordt gereduceerd. We zouden dan weten dat interventie B bij gelijke kosten het meest effectief is, en dus van de drie de betere is. Zodat we de interventies A en C bij de beleidsontwikkeling verder buiten beschouwing zouden kunnen laten.

Maar zoals ook Van Tulder (2005) al opmerkt, is de relatieve eenvoud van KEA ten dele schijn. Er ontstaat namelijk een probleem met de kwantificering zodra bij de interventies een verscheidenheid aan effecten optreedt. Denk bijvoorbeeld aan het gegeven dat misdrijven sterk in ernst en consequenties kunnen verschillen. Zodra de ene interventie een andere uitwerking heeft op de samenstelling van de criminaliteit dan de andere, wordt ook bij KEA een weging van verschillende typen misdrijven onvermijdelijk. Wie die weging wil objectiveren, krijgt in essentie met dezelfde vragen te maken als bij een geldelijke waardering.²³ Voorts kunnen de resultaten van KEA, net als van KBA (zie de discussie rondom tabel 1), worden vertekend door een ambivalentie rondom de afbakening van de kosten. Ook bij KEA speelt de vraag in hoeverre schaalvergroting en combineren van de interventies mogelijk is. En ook bij KEA moet aan het eind onder ogen worden gezien of er mogelijk een (nog) beter alternatief bestaat

Al met al lijken de voordelen van KEA in vergelijking met KBA uiteindelijk toch beperkt. Daar staat tegenover dat KEA één duidelijk nadeel heeft, namelijk dat we niet te weten komen of de uitverkoren interventie per saldo een positieve bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. Zo blijft in het bovenstaande voorbeeld in het midden of interventie B goed genoeg is. Ofwel, is het voorkomen van 100 misdrijven een miljoen euro waard? In de beantwoording van die vraag ligt de meerwaarde van een KBA. Ik ben dan ook, anders dan Van Tulder, geneigd om de toepassing van KBA met kracht te propageren. In hoeverre we ons daarbij illusies kunnen en mogen maken, vormt het onderwerp van de volgende paragrafen.

3 Bevindingen elders

Voordat ik enkele recente toepassingen van KBA in Nederland tegen het licht houd, wil ik in deze paragraaf eerst stilstaan bij bevindingen elders. Zie ter introductie ook de verschillende bijdragen in de bundel van Welsh et al. (2001) en het boek van Cohen (2005). Achtereenvolgens besteed ik aandacht aan:

- de schattingen van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit; en
- de resultaten van KBA-toepassingen voor verschillende typen interventies in de sfeer van het criminaliteitsbeleid.

3.1 Maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit

In de Verenigde Staten en meer recent in Engeland zijn serieuze pogingen ondernomen om de totale maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in kaart te brengen, waar mogelijk uitgesplitst naar type misdrijf. Daarbij zijn ook de immateriële aspecten nadrukkelijk in beschouwing genomen. Zeer bekend en veel gebruikt zijn de schattingen van Miller et al. (1996) voor de kosten van slachtoffers van criminaliteit in de VS, peiljaar 1993. Voor Engeland hebben Brand & Price (2000) een eerste totaalplaatje gemaakt van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit.²⁴ Die schattingen zijn inmiddels geactualiseerd door Dubourg et al. (2005), met peiljaar 2003. In tabel 2 heb ik de resultaten van Miller et al. (1996) en van Dubourg et al. (2005) samengevat. Ter wille van de vergelijkbaarheid heb ik de verschillende typen misdrijven en soorten kosten die in de genoemde publicaties worden onderscheiden,

²³ Zie ook Versantvoort et al. (2005, p. 30).

²⁴ Zie Mayhew (2003) voor een toepassing op Australië.

| Tabel 2 Maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit, in de VS en in Engeland, omgerekend naar euro's van 2005 | | | | | | | | | | |
|---|---|------------------------------|--|--------------|---|---------|--------------------------------|---|---------|----------------------------------|
| VS, peiljaar 1993 | Losses per criminal victimization | | | | | | | | | Number of victimizations, x 1000 |
| | Property loss / damages | Medical + mental health care | Police / fire + social / victim services | Productivity | Quality of life | Total | | | | |
| Fatal crime | 2821 | 23254 | 1302 | 1103755 | 2082758 | 3213890 | | | | 31 |
| Child abuse | 11 | 4220 | 2027 | 2335 | 56565 | 65158 | | | | 925 |
| Rape & sexual assault (excl. children) | 108 | 2916 | 69 | 2376 | 87912 | 93381 | | | | 1467 |
| Other assault or attempt | 28 | 542 | 82 | 1030 | 8438 | 10120 | | | | 9906 |
| Robbery or attempt | 816 | 455 | 165 | 1012 | 6200 | 8648 | | | | 1351 |
| Burglary or attempt | 1048 | 5 | 146 | 13 | 324 | 1536 | | | | 6321 |
| Motor vehicle theft or attempt | 3564 | 5 | 151 | 49 | 324 | 4093 | | | | 1813 |
| Larceny or attempt | 292 | 6 | 87 | 9 | 0 | 394 | | | | 25012 |
| Arson | 16690 | 1203 | 1080 | 1821 | 18573 | 39367 | | | | 137 |
| Drunk driving | 1706 | 1630 | 43 | 3056 | 12829 | 19264 | | | | 2283 |
| Total | 572 | 385 | 136 | 1201 | 7563 | 9857 | | | | 49246 |
| Engeland, peiljaar 2003 | Costs as a consequence of crime | | | | | | Costs in anticipation of crime | Costs in response to crime: criminal justice system | Total | Number of crimes, x 1000 |
| | Property stolen / damaged / destroyed / recovered | Health services | Victim services | Lost output | Physical and emotional impact on direct victims | Total | | | | |
| Violence Homicide | 0 | 1155 | 3153 | 676665 | 1290570 | 1971543 | 561 | 216359 | 2188463 | 1 |
| Wounding | 0 | 2022 | 11 | 1749 | 6831 | 10613 | 3 | 2663 | 13278 | 1275 |
| Sexual offences | 0 | 1374 | 48 | 6645 | 34131 | 42198 | 12 | 4947 | 47157 | 269 |
| Common assault | 0 | 185 | 9 | 404 | 1182 | 1779 | 0 | 383 | 2160 | 1851 |
| Robbery | 153 | 725 | 24 | 1517 | 4572 | 6990 | 32 | 3902 | 10923 | 335 |
| Burglary in a dwelling | 1517 | 0 | 17 | 96 | 969 | 2598 | 597 | 1706 | 4902 | 880 |
| Theft Vehicle or attempt | 1471 | 0 | 2 | 39 | 663 | 2174 | 639 | 180 | 2992 | 562 |
| Other | 343 | 0 | 2 | 12 | 240 | 596 | 106 | 345 | 1046 | 4406 |
| Criminal damage | 318 | 0 | 3 | 9 | 708 | 1038 | 74 | 189 | 1299 | 2589 |
| Total | 374 | 290 | 7 | 524 | 2259 | 3455 | 128 | 875 | 4457 | 12168 |

zoveel mogelijk op dezelfde manier gerangschikt. Verder heb ik de cijfers (door rekening te houden met inflatie en wisselkoersen) omgerekend naar euro's van 2005.²⁵

Voor een goed begrip licht ik een enkel punt toe.

- Beide becijferingen zijn gericht op het bepalen van een kostenbedrag per gepleegd delict. Waar nodig zijn kosten die alleen bekend waren per geregistreerd misdrijf of per veroordeling, met behulp van verhoudingscijfers (multipliers) gebaseerd op de resultaten van slachtofferenquêtes omgerekend in een bedrag per delict.
- In beide becijferingen staan misdrijven tegen personen en gezinnen centraal. Brand & Price (2000) gaven voor Engeland ook wat cijfers met betrekking tot de criminaliteit ten laste van bedrijven en overheidsorganisaties, waaronder fraude. De boodschap was dat de schade per delict aanzienlijk kleiner is dan bij misdrijven tegen personen (onder andere door het ontbreken van een immateriële component), maar dat het aantal delicten al gauw 2,5 keer zo groot is, zodat de totale schade redelijk in dezelfde orde van grootte ligt.
- De Amerikaanse cijfers van Miller et al. (1996) beperken zich tot de kosten als gevolg van criminaliteit; de kosten die samenhangen met preventie en de kosten van de strafrechtelijke keten blijven buiten beschouwing. De immateriële kosten zijn op twee manieren geschat. Het verlies aan levenskwaliteit bij min of meer ernstig lichamelijk letsel is gebaseerd op de door jury's ter zake toegewezen schadevergoedingen. Voor het verlies aan levenskwaliteit ingeval van een dodelijk slachtoffer is gekeken naar het bedrag dat mensen in normale (verkeers- of arbeids)omstandigheden over blijken te hebben voor het reduceren van de kans op een fataal ongeluk. De Engelse cijfers proberen een beeld te geven van het totale kostenplaatje. Dubourg et al. (2005) maken voor het schatten van de immateriële kosten gebruik van gegevens over de gezondheidsgevolgen van een aantal geweldsmisdrijven. Deze gegevens worden vervolgens vertaald in een verlies aan QALY's. En dat verlies wordt omgezet in een kostenbedrag met behulp van de geldelijke waardering van een QALY die het Department of Transport aanhoudt in de context van het verkeersveiligheidsbeleid.

De belangrijkste bevinding lijkt mij de grote omvang - absoluut en relatief - van de immateriële schadecomponent. Zodra daar gericht onderzoek naar wordt gedaan, blijkt hij van minstens zoveel betekenis als de materiële schade.

Overigens is het laatste woord over de schattingen nog niet gesproken. Zoals de opstelling al aangeeft, is voor de cijfers in tabel 2 de gangbare methode toegepast waarbij verschillende kostencomponenten worden benoemd en gekwantificeerd en opgeteld tot een totaal bedrag. Cohen (2005, pp. 88-89) tekent aan dat die methode waarschijnlijk tot een onderschatting leidt. In de becijferingen komt namelijk onvoldoende tot uiting dat ook niet-slachtoffers bang zijn voor criminaliteit en hun gedrag aanpassen. Hij stelt een alternatieve aanpak voor waarin direct via een enquête onder burgers wordt gevraagd naar de totale willingness to pay. De eerste resultaten van een dergelijke benadering laten zien dat de totale willingness to pay wel eens meer dan twee keer zo hoog zou kunnen zijn als eerdere schattingen van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit. Kortom, de immateriële schade zou nog zeker eens zo hoog zijn als tabel 2 reeds indiceert.

3.2 Resultaten van KBA-toepassingen

In de Angelsaksische literatuur is een groot aantal studies te vinden waarin de effecten van interventies in de sfeer van het criminaliteitsbeleid worden beschreven. Met enige regelmaat worden pogingen ondernomen om interventies te vergelijken in termen van kosten-effectiviteit. Ook worden effecten op geld gewaardeerd om een indruk te krijgen van het saldo

²⁵ Zodat ze onderling vergelijkbaar zijn en als referentie kunnen dienen voor de Nederlandse cijfers die in paragraaf 4 aan de orde komen.

van baten en kosten. Bouwstenen voor KBA-toepassingen zijn dus in ruime mate aanwezig. Probleem bij het gebruik en de interpretatie van de onderzoeksgegevens is wel dat de methodologische basis van de effectmeting niet in alle gevallen even degelijk is. En aan de kant van de baten wordt nogal eens volstaan met een partiële benadering, in de zin dat slechts bepaalde typen effecten op geld worden gewaardeerd en/of slechts een deel van de baten (met name de directe, materiële componenten) wordt gekwantificeerd.

Overigens hoeft dat laatste niet altijd een probleem te zijn. Als een interventie reeds op grond van een deel van de baten een KBA-toets met succes doorstaat, zal dat niet veranderen - integendeel - wanneer ook de overige, minder gemakkelijk kwantificeerbare componenten van de baten in ogenschouw zouden worden genomen. De analist kan zich dan die moeite besparen zonder de conclusie geweld aan te doen. Als de KBA-toets niet (eenduidig) positief uitvalt, moet natuurlijk wel onder ogen worden gezien of een volledige(r) verantwoording van de baten tot een andere conclusie zou (kunnen) leiden.²⁶

De literatuur langslowend blijkt inmiddels over alle denkbare typen interventies bruikbare KBA-informatie beschikbaar te zijn. En niet alleen dat, van elk type blijken er ook interventies te zijn die een KBA-toets met goed gevolg doorstaan. Ik vat de belangrijkste resultaten onder twee kopjes samen.

Vrijheidsstraffen

Piehl & DiIulio (1995) hebben zich, in vervolg op DiIulio & Piehl (1991), gewaagd aan een KBA van gevangenisstraffen. De analyse beperkt zich wat betreft de baten tot het insluitingseffect, waarvoor self-report gegevens als uitgangspunt dienen. Er is wel aandacht voor de immateriële schade die wordt voorkomen, maar de andere mogelijke baten (retributie, afschrikking en resocialisatie) blijven buiten beschouwing. Desalniettemin blijkt gevangenisstraf grosso modo lonend te zijn. Uitzondering vormt hoogstens de groep van relatief lichte gevallen, met name degenen die alleen voor drugsdelicten zitten, bij elkaar zo'n 10 à 25% van de totale gevangenispopulatie. Die groep zou wellicht beter bediend zijn met een of andere vorm van begeleiding of met vrijlating zonder meer.

Levitt (1996), Spelman (2000) en Aos (2003) kiezen een andere invalshoek. Ze gaan na hoe de feitelijke omvang van de criminaliteit reageert op het aantal gevangenen; de gevonden elasticiteit geeft het gecombineerde effect van insluiting, vervanging en afschrikking. Spelman (2000) concludeert na een uitvoerig literatuuroverzicht dat de elasticiteit 'tamelijk zeker' tussen -0,2 en -0,4 ligt. Dat spoort met de elasticiteit van -0,24 die door Aos (2003) wordt gerapporteerd. Aos tekent echter nadrukkelijk aan dat zijn -0,24 een onderschatting vormt. Wanneer adequaat rekening wordt gehouden met de simultaneïteit tussen de omvang van de criminaliteit en het aantal gevangenen, zal de werkelijke waarde van de elasticiteit naar zijn verwachting tussen -0,3 en -0,4 blijken te liggen, conform de bevindingen van Levitt (1996). Aan de hand van de elasticiteit gaan de genoemde auteurs vervolgens na hoe gevangenisstraf scoort in termen van maatschappelijke kosten en baten. Daarbij geven ze zich allen rekenschap van de immateriële schade van criminaliteit. Terwijl Levitt (1996) zonder meer concludeert dat gevangenisstraf loont, geeft de berekening van Spelman (2000) geen eenduidig antwoord. Volgens Spelman is het weliswaar denkbaar dat een KBA-toets positief uitvalt, maar het teken slaat om als de elasticiteit kleiner is dan -0,265, en dat ligt nog ruim binnen het door hem reëel mogelijk geachte interval. Bij nadere beschouwing blijkt het ambivalente resultaat van Spelman echter weinig overtuigend. Enerzijds schat hij de kosten van gevangenisstraf hoog in, hoger dan andere auteurs. Anderzijds hanteert hij voor de baten een verouderde, conservatieve schatting van de maatschappelijke kosten van criminaliteit. Als de kosten van gevangenisstraf van Donohue & Siegelman (1998) ad \$ 36.000 p.p.p.j. worden aangehouden, zou bij een interval voor de elasticiteit van -0,2 tot -0,4 de KBA-beoordeling van gevangenisstraf positief uitvallen, als de maatschappelijke kosten per

²⁶ Vgl. Cohen (2005, p. 95), die ook een voorbeeld geeft (een studie over vervroegde invrijheidstelling) waarbij het omgekeerde speelde, doordat de onderschatting aan de kostenkant plaatsvond.

delict ten minste \$ 4.300 zouden bedragen. En dat is volgens de cijfers van Miller et al. (1996) zonder meer het geval, nog los van de kosten van de strafrechtelijke keten.²⁷ Meer recent komt ook Aos (2003) tot de conclusie dat gevangenisstraf nog altijd loont, ondanks afnemende meeropbrengsten bij een groeiende gevangenispopulatie. Waarbij hij, net als eerder Piehl & DiIulio (1995), een uitzondering maakt voor degenen die alleen voor drugsdelicten vastzitten.²⁸

Om misverstanden te voorkomen: als een KBA van gevangenisstraf positief uitvalt, wil dat niet automatisch zeggen dat er meer en strenger gestraft zou moeten worden. Zowel Levitt (1996, p. 348) als Aos (2003, p. 7) melden nadrukkelijk dat er betere alternatieven lijken te zijn. In de woorden van Aos: "We find that, today, some research-based and well-implemented rehabilitation and prevention programs can produce better returns for the taxpayer's dollar than prison expansion," Die lijn is ook terug te vinden in de KEA-studie van Donohue & Siegelman (1998).

Preventie en resocialisatie

Welsh & Farrington (2000)²⁹ geven een overzicht van KBA-studies waarin een scala aan interventies gericht op preventie dan wel resocialisatie onder de loep wordt genomen. Ze stellen vast dat veel studies op onderdelen (methodologie, volledigheid van baten) bekritiseerd kunnen worden. Desalniettemin is er naar hun oordeel voldoende bruikbaar materiaal om te kunnen concluderen dat elk van de drie onderzochte strategieën (situationele preventie, preventie gericht op jeugdigen/jongeren, resocialisatie) 'value for money' kan opleveren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat die value for money in een aantal gevallen niet alleen betrekking heeft op een reductie van de criminaliteit, maar ook andersoortige baten omvat.

Veel verder reikt het werk van Aos et al. (2001, 2006) van het Washington State Institute for Public Policy, die een geüniformeerde kosten-batenanalyse op poten zetten voor in beginsel alle denkbare interventies op het terrein van preventie en resocialisatie. Hun analyse omvat twee stappen. In de eerste stap maken ze een inventarisatie van alle beschikbare effectiviteitstudies in de literatuur. Via een meta-evaluatie, waarbij de methodologische kwaliteit van de verschillende effectiviteitstudies nadrukkelijk wordt meegewogen, stellen ze per interventie vast of en in welke mate de criminaliteit significant wordt teruggedrongen. Vervolgens onderzoeken ze, met behulp van meer specifieke lokale gegevens (kosten, samenstelling criminaliteit, dark number, recidivepatronen), of toepassing van de diverse interventies in de Amerikaanse staat Washington lonend zou zijn. Voor de maatschappelijke kosten van crimineel gedrag baseren ze zich op de cijfers van Miller et al. (1996), zodat de besparing op de immateriële schade nadrukkelijk wordt meegenomen. De resultaten zijn zeer interessant. Van 25 projecten en programma's gericht op preventie en resocialisatie wordt vastgesteld dat ze werken én lonen. En daar blijft het niet bij. Aos et al. (2006) laten zien dat een verstandige mix van deze projecten en programma's beter kan uitpakken dan gevangenisstraf.

Tenslotte wil ik nog wijzen op het Britse Crime Reduction Programme. Nadat Dhiri & Brand (1999)³⁰ reeds de lijnen hadden uitgezet voor toepassing van KBA, geven Bowles & Pradiptyo (2004) de eerste concrete resultaten voor een reeks lokale projecten gericht op inbraakpreventie. Hoewel de baten tamelijk conservatief zijn berekend (er wordt wel in overeenstemming met Brand & Price (2000) rekening gehouden met de reductie van de immateriële schade, maar een mogelijke reductie van het dark number blijft buiten beschouwing), blijken de projecten gemiddeld genomen toch positief te scoren op een KBA-toets. Er

²⁷ Vanzelfsprekend zou het KBA-oordeel nog positiever uitvallen als de ondergrens van de elasticiteit -0,3 zou zijn en/of als de cijfers van Miller et al. (1996) zouden worden aangevuld met de kosten van preventie en van politie en justitie.

²⁸ Dat is ook de conclusie van Kuziemko & Levitt (2004).

²⁹ Zie ook hun bijdrage in de bundel van Welsh et al. (2001) en de ten dele overlappende analyse van McDougall et al. (2003).

³⁰ Zie ook hoofdstuk 6 van Welsh et al. (2001).

zijn echter aanmerkelijke verschillen tussen de projecten onderling. De benefit-cost ratio van locatie-specifieke projecten is in het algemeen groter dan 1, terwijl die van de meer algemene projecten kleiner dan 1 blijkt te zijn. Daarmee blijft de vraag of de projecten zinvol elders herhaald kunnen worden, vooralsnog beantwoord.

4 Nederland

De KBA-toepassingen op het terrein van het criminaliteitsbeleid in Nederland steken vooralsnog wat schril af bij de ontwikkelingen in de Angelsaksische wereld.

Voor zover mij bekend, heeft Van Tulder (1994) de eerste stap gezet met een tentatieve KBA-doorrekening van zijn model van de strafrechtelijke keten. De analyse suggereerde dat het inzetten van extra middelen aan het begin van de keten (politie) zeker niet zou lonen, maar aan het eind van de keten (rechtspraak, gevangeniswezen) mogelijk wel, afhankelijk van de vraag of een beleidsintensivering ook tot een reductie van het dark number zou leiden. Verder kan worden gewezen op de vingeroefening van Van Dijk (1997), die op basis van een reeks plussen en minnen concludeert dat het Nederlandse drugsbeleid zo gek nog niet is.

Pas de laatste jaren begint de belangstelling in Nederland breder vorm te krijgen. In de inleiding van dit artikel is al gewezen op het rapport van de WRR (2002) waarin het belang van doelmatigheid in de rechtshuishouding wordt gepropageerd, en op het door Versantvoort et al. (2005) voor het WODC ontwikkelde rekenmodel. Concrete toepassingen van KBA in de sfeer van het criminaliteitsbeleid vinden we bij Nelissen (2003b), Blokland en Nieuwbeerta (2006a,b) en Scheele (2006).

In het vervolg wil ik deze drie recente studies nader tegen het licht houden. Meer in het bijzonder wil ik bezien of de aandachtspunten die ik in paragraaf 2 uit de internationale literatuur heb gedestilleerd, voldoende aan bod komen. Al doende zullen twee punten duidelijk worden. Ten eerste dat de ontwikkeling van een standaard methodologie bepaald geen overbodige luxe is. En ten tweede dat er redenen zijn, bij de ene studie meer dan bij de andere, om de juistheid van de getrokken conclusies in twijfel te trekken.

Naar analogie van paragraaf 3.1 begin ik echter met de schattingen van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in Nederland.

4.1 Maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit

Sinds 1988 zijn er diverse pogingen ondernomen om de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in Nederland te schatten. Van Dijk et al. (2002, pp. 53-55) combineren de op dat moment beschikbare gegevens tot een totaal kostenbedrag van € 17,2 miljard per jaar. Dat bedrag is opgebouwd uit: € 5,0 miljard directe materiële schade voor burgers en bedrijven, € 4,5 miljard belasting- en uitkeringsfraude, € 1,8 miljard schade vanwege milieucriminaliteit, € 1,4 miljard kosten van preventie en verzekering en € 4,5 miljard kosten van politie en justitie in reactie op criminaliteit.

Moolenaar (2005) komt tot een geschat totaal van € 20,1 miljard voor 2004. Als haar gedetailleerde onderbouwing wordt teruggebracht tot enkele hoofdcategorieën, ontstaat de volgende onderverdeling: € 5,4 miljard directe materiële schade voor burgers en bedrijven, € 6,3 resp. 0,9 miljard fraude ten laste van bedrijfsleven en overheid, € 3,3 miljard kosten van preventie en € 4,2 miljard overheidsuitgaven in reactie op criminaliteit.

Groot et al. (2007) hebben voor Nederland een eerste poging ondernomen om (1) het kostenplaatje te differentiëren naar een tiental delicttypen en (2) immateriële kostenelementen in de berekening mee te nemen. Tabel 3 vat hun bevindingen voor 2005 samen. Voor een goed begrip merk ik het volgende op:

- De becijfering is gericht op het bepalen van een kostenbedrag per gepleegd delict. Waar mogelijk is direct gebruik gemaakt van gegevens uit slachtofferenquêtes, in andere gevallen zijn totalen versleuteld met behulp van multipliers.

| Tabel 3 Maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit, in euro's per delict | | | | | | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------|-------------------|---------|---------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------|-------------------------|
| Nederland, 2005 | Kosten als gevolg van een delict | | | | | Kosten in anticipatie op een delict | Kosten in reactie op een delict | Totaal, per delict | Aantal delicten, x 1000 |
| | Schade | Medische kosten | Productie-verlies | Leed | Totaal | | | | |
| Moord en doodslag | 0 | 0 | 690374 | 1663442 | 2353816 | 0 | 846206 | 3200022 | 0,17 |
| Zedendelicten | 0 | 0 | 0 | 1781 | 1781 | 0 | 793 | 2574 | 181 |
| Mishandeling | 0 | 142 | 59 | 4045 | 4246 | 0 | 1272 | 5518 | 254 |
| Bedreiging | 0 | 0 | 0 | 2455 | 2455 | 0 | 197 | 2652 | 867 |
| Vermogensdelicten | 454 | 0 | 0 | 634 | 1088 | 536 | 325 | 1949 | 6089 |
| Vernieling, openbare orde | 274 | 0 | 0 | 278 | 552 | 59 | 181 | 792 | 3020 |
| Verkeer doorrijden na ongeval | 602 | 232 | 47 | 760 | 1641 | 185 | 408 | 2234 | 233 |
| overig | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 408 | 408 | 520 |
| Opiumdelicten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 665 | 665 | 382 |
| Economische delicten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 549 | 549 | 81 |
| Overige delicten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1868 | 1868 | 82 |
| Totaal | 319 | 8 | 12 | 738 | 1078 | 298 | 348 | 1723 | 11709 |

- In de becijfering zijn niet alleen de 6,1 miljoen misdrijven tegen personen en gezinnen, maar ook 4,5 miljoen misdrijven tegen bedrijven en 1,1 miljoen slachtofferloze delicten meegenomen.
- De cijfers pogen een totaalplaatje te geven. Bij gebrek aan andere gegevens hebben de immateriële kosten alleen betrekking op het leed van slachtoffers. Om dat leed te bepalen zijn via slachtofferenquêtes verkregen gegevens over de lichamelijke en emotionele gevolgen van delicten zo goed mogelijk vertaald in QALY's en vervolgens met het door de Raad voor Volksgezondheid en Zorg voorgestelde bedrag van € 80.000 per QALY omgezet in een geldwaarde.

Het resultaat suggereert, net zoals eerder in tabel 2, dat de immateriële schade niet onderdoet voor de materiële kosten. In totaal komen volgens Groot et al. de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit uit op € 20,2 miljard.

Mede op basis van de bevindingen van Groot et al. heeft Moolenaar (2007) voor 2006 een nieuwe schatting gemaakt. Ze komt nu tot een totaal van € 31,5 miljard, dat is opgebouwd uit: € 4,5 miljard directe materiële schade, € 8,7 miljard immateriële schade, € 7,0 resp. 0,9 miljard fraude ten laste van bedrijfsleven en overheid, € 3,7 resp. 2,2 miljard kosten van preventie voor bedrijfsleven en overheid en € 4,5 miljard overheidsuitgaven in reactie op criminaliteit.

Houden we ten slotte de genoemde schattingen tegen elkaar, dan blijken ze op onderdelen behoorlijk te verschillen. De becijfering van Moolenaar (2007) is de meest omvattende. Maar ook haar totaalplaatje ad € 31,5 miljard lijkt nog onvolledig. Zo vinden we bij haar slechts € 0,9 miljard fraude ten laste van de overheid, waar Van Dijk et al. € 4,5 miljard belasting- en uitkeringsfraude en € 1,8 miljard schade vanwege milieucriminaliteit opvoeren. Voorts wijzen Groot et al. (2007, p. 73) op diverse kostenposten die vanwege het ontbreken van gegevens (nog) niet mee zijn genomen: de vernieling van de openbare ruimte, het productieverlies van vrijwilligers, het productieverlies als gevolg van emotionele schade, het gebruik van de geestelijke gezondheidszorg, de gedragsveranderingen vanwege de angst voor slachtofferschap, en het leed in de omgeving van dader en slachtoffer.

Het inzicht in de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in Nederland is dus nog allerminst volledig.

4.2 Resocialisatie via het Schakelproject

Nelissen (2003b) onderwerpt het Schakelproject, een resocialisatieprogramma van P.I. de Geerhorst in Sittard, aan een KBA-toets. Daarbij baseert hij zich op de resultaten van een effectstudie in Nelissen (2003a). Het programma biedt aan gedetineerden die voldoende gemotiveerd zijn en geen verslavingsproblematiek (meer) kennen, een individueel traject van scholing en begeleiding gericht op maatschappelijke reïntegratie. In de periode 1996-2002 zijn zo'n 140 gedetineerden begonnen aan het programma. De totale (meer)kosten van het programma over die 7 jaar worden geraamd op € 1,34 miljoen.

De behandelgroep voor de effectiviteitsstudie bestond uit 112 deelnemers die weer terugkeerden in de samenleving. Het recidivepatroon van die deelnemersgroep is vergeleken met dat van een controlegroep van 86 gedetineerden die wel hebben deelgenomen aan een intakegesprek, maar uiteindelijk om diverse redenen toch niet met het programma zijn gestart. De verschillen blijken significant. In de periode tot eind 2002 heeft van de behandelgroep 37% gerecidiveerd (dat wil zeggen: is opnieuw veroordeeld voor een strafbaar feit) en van de controlegroep 62%. Het gemiddelde aantal nieuwe strafzaken komt bij de behandelgroep uit op 1,19 per deelnemer en bij de controlegroep op 2,12. Wordt de analyse beperkt tot de ernstiger recidive, de nieuwe strafzaken met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dan staat het gemiddelde aantal van 0,63 per deelnemer in de behandelgroep tegenover een gemiddelde van 1,35 in de controlegroep.

Het verschil tussen de laatstgenoemde getallen vormt voor Nelissen het uitgangspunt voor de berekening van de baten. Het programma zorgt blijkbaar voor een reductie van het

aantal strafzaken met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf met 0,72 per deelnemer. Dat spaart in de eerste plaats kosten uit in de strafrechtelijke keten. Onder verwijzing naar Justitie-cijfers, volgens welke de kosten van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van een strafzaak uitkomen op € 18.000, kan de besparing worden geraamd op een totaalbedrag van $112 \times 0,72 \times € 18.000 = € 1,45$ miljoen.

In de tweede plaats valt de maatschappelijke schade als gevolg van feitelijk gepleegde delicten lager uit. Omdat er ten tijde van zijn onderzoek geen bruikbare Nederlandse gegevens waren, baseert Nelissen zich voor de gemiddelde schade per delict op Australische cijfers van Mayhew (2003). Omgerekend naar de Nederlandse situatie zou de materiële plus immateriële schade van een delict gemiddeld € 800 bedragen. Om de reductie van het aantal delicten te schatten, maakt Nelissen een dubbele slag ten opzichte van de eerder vermelde effectiviteit van het programma in termen van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Immers, niet elk gepleegd delict leidt tot een proces-verbaal en een verdachte, en niet elke verdenking leidt tot een veroordeling en een vrijheidstraf. Uit gegevens van Justitie blijkt dat de deelnemers van de behandelgroep gemiddeld van 3,58 minder strafbare feiten werden verdacht dan die van de controlegroep. En als verhoudingsgetal tussen het aantal verdeningen en het aantal gepleegde delicten acht Nelissen een multiplier van 10, gelet op de aard van de populatie, zeker niet te hoog. De besparing op de maatschappelijke schade kan dan worden geraamd op $112 \times 3,58 \times 10 \times € 800 = € 3,21$ miljoen.

Al met al staan tegenover de (meer)kosten van het programma ad € 1,34 miljoen baten van € $1,45 + 3,21 = 4,66$ miljoen. De benefit-cost ratio is dus 3,5, zodat een KBA-oordeel zonder meer positief uitvalt.

Wie deze conclusie op waarde probeert te schatten, dient allereerst onder ogen te zien dat Nelissen zelf een flinke slag om de arm houdt. Want hij acht de berekening exploratief, zolang redelijk betrouwbare Nederlandse gegevens over de kosten van criminaliteit en de verhouding tussen geregistreerd en feitelijk delictgedrag bij verschillende dadertypen ontbreken. Dat gezegd zijnde, kan worden vastgesteld dat Nelissen het in paragraaf 2 neergelegde stramien op zich tamelijk netjes volgt. Voor zover er op zijn becijfering van de baten aanmerkingen zijn te maken, is aannemelijk dat die tot een onderschatting leiden en dus de uiteindelijke conclusie onverlet laten. Meer precies:

- lijkt zijn schatting van het dark number zeker niet te hoog. Die komt erop neer dat de doelgroep van veelplegers op elke onvoorwaardelijke veroordeling tot vrijheidstraf 50 delicten pleegt, al dan niet geregistreerd, al dan niet opgespoord, al dan niet vervolgd en al dan niet bestraft.
- wordt geen rekening gehouden met de doorloop van het effect na afloop van de onderzoeksperiode.³¹
- worden andersoortige effecten dan een reductie van de criminaliteit (zoals mogelijke gevolgen voor de gezondheid en de arbeidsmarktpositie van de deelnemers) niet meegenomen.
- blijft de raming van de kostenbesparing in de strafrechtelijke keten beperkt tot de strafzaken met een onvoorwaardelijke veroordeling tot gevangenisstraf, terwijl er ook andere delicten worden voorkomen die tot besparingen in de sfeer van opsporing, vervolging en berechting leiden.
- lijkt de schatting van de gemiddelde materiële en immateriële schade per delict, mede in het licht van de gegevens in paragraaf 4.1, zeker niet te hoog.

Maar er is wel een ander probleem met de KBA van Nelissen, en dat betreft de vraag of de relatie tussen interventie en effectiviteit valide en betrouwbaar is gemeten. In de effectstudie is namelijk geen sprake geweest van een aselechte toewijzing van gedetineerden aan

³¹ In dat verband is het ook te billijken dat Nelissen het niet nodig vindt te disconteren. De kosten en de baten zijn redelijk gelijk gespreid over de onderzoeksperiode van niet meer dan 7 jaar.

behandel- en controlegroep. Weliswaar is een controlegroep samengesteld die op het eerste gezicht zo dicht mogelijk in de buurt kwam van de deelnemersgroep, maar bij nadere analyse bleken er op een aantal relevante punten toch significante verschillen. Zo had de controlegroep een verleden met significant meer verslavingsproblemen en justitiecontacten dan de behandelgroep. Nelissen (2003a) controleert dan ook voor dergelijke verschillen en stelt vast dat de prevalentie van recidive significant samenhangt met (i) de deelname aan het programma, (ii) het aantal strafzaken voorafgaand aan detentie en (iii) het aantal maanden dat men met ontslag is uit detentie. Verder hangt de frequentie van de (ernstige) recidive significant samen met de verslavingsproblematiek en het strafrechtelijk verleden. Gezien deze bevindingen heb ik geen moeite met de conclusie dat het programma "een aantoonbaar en autonoom, recidiveverminderend effect" heeft.

Nelissen laat echter in het midden hoe groot dat effect precies is. Op grond van zijn eigen bevindingen komt in ieder geval een deel van het verschil in het aantal nieuwe strafzaken met een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, gemiddeld 1,35 in de controlegroep tegen 0,63 per deelnemer in de behandelgroep, voor rekening van verschillen in het strafrechtelijk verleden en de verslavingsproblematiek. Verder kan het aantal maanden sinds het ontslag uit detentie een rol spelen, maar is niet terug te vinden of dat aantal voor de behandel- en de controlegroep gemiddeld genomen gelijk is. Een en ander impliceert dat de door Nelissen op het conto van het programma geschreven reductie van het aantal strafzaken met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 0,72 per deelnemer een niet onaanzienlijke overschatting is. Maar de grootte van die overschatting is, zelfs bij benadering, onbekend. En dat heeft als consequentie dat zijn positieve KBA-oordeel uiteindelijk in de lucht hangt. Gezien de onderschattingen aan de batenkant zou dat oordeel best juist kunnen zijn. Het is echter evenmin uitgesloten dat het oordeel alsnog anders uitvalt, wanneer zou worden gecorrigeerd voor de overschatting van de effectiviteit. In de woorden van Welsh & Farrington (2000, p. 310): "In practical terms, an economic analysis of the efficiency of a program ... is only as defensible as the evaluation on which it is based."

4.3 Selectieve detentie van veelplegers

Blokland en Nieuwbeerta (2006a,b) - hierna B&N - willen weten of de invoering van 'three strikes and you're out' in Nederland zou lonen. Wat zou er gebeuren, als het vigerende niet-selectieve beleid zou worden aangevuld met een gerichte aanpak van veelplegers, zodanig dat personen die voor de derde keer voor een misdrijf worden veroordeeld standaard voor langere tijd worden vastgezet?

Om daar achter te komen maken ze gebruik van gegevens over de totale criminele carrières van 4.615 personen. Die personen komen voort uit een steekproef die een representatief beeld beoogde te geven van alle in 1977 onherroepelijk afgedane strafzaken. Volgens de 'rolling cohorts' methode wordt aangenomen dat er onder vigerend beleid een stabiele situatie bestaat. Elk jaar opnieuw komt een groep daders met justitie in aanraking, die qua aantal, samenstelling en criminele carrière gelijk is. Om ten opzichte van dit nulscenario de effecten van selectieve detentie te bepalen, wordt een simulatiestudie uitgevoerd. Na invoering van het selectieve beleid (zeg op tijdstip T_0) wordt een dader die op enig moment (bijvoorbeeld T_1) een derde veroordeling oploopt, voor de vastgestelde periode (S) gedetineerd. Gedurende de periode dat hij vastzit, kan hij geen delicten kan plegen. Na zijn vrijlating gaat de teller van het aantal veroordelingen weer op 0 en vervolgt hij zijn criminele carrière. Voor ieder jaar (bijvoorbeeld T_2) kan dan worden nagegaan of de personen die op dat moment onder vigerend beleid een strafzaak aan hun broek hebben, mogelijk onder selectief beleid zouden hebben vastgezet (omdat T_2 in een periode T_1 tot T_1+S valt). Door aldus terug te kijken langs de totale criminele carrières van betrokkenen, kan worden vastgesteld welke delicten onder selectieve detentie als gevolg van het insluitingseffect niet gepleegd hadden kunnen worden.

B&N berekenen de procentuele daling van de criminaliteit die uiteindelijk verwacht kan worden als de nieuwe situatie zich na verloop van tijd stabiliseert. Onder vigerend beleid zouden er jaarlijks 3.092 strafrechtelijke veroordelingen worden uitgesproken. Onder selectieve detentie zou de criminaliteit afnemen met respectievelijk 7,5, 17,0, 22,5 en 24,9%, als de standaardduur van de selectieve detentie respectievelijk 2, 5, 10 en 20 jaar zou bedragen. De daling beperkt zich niet tot een enkel type delict, maar blijkt in min of meer gelijke mate over de gehele linie op te treden. Voor zover er verschillen zijn, is de daling onder de drugs-misdrijven het grootste.

Door de selectieve detentie worden er meer personen voor langere tijd in de cel gehouden. Onder vigerend beleid zou er jaarlijks voor 142 manjaren vrijheidstraf worden uitgedeeld. Wanneer de standaardduur van de selectieve detentie respectievelijk 2, 5, 10 en 20 jaar zou bedragen, zou het aantal detentiejaren uiteindelijk respectievelijk 666, 1355, 2390 en 4491% hoger uitvallen.

Aan de hand van de berekende effecten zetten B&N zich aan een KBA. Daartoe blazen ze de aantallen van de gesimuleerde steekproef op tot landelijke totalen. Uitgangspunt ('base rate') is het aantal in 1977 afgedane strafzaken van 148.317 en een totaal van 6.833 manjaren detentie. Om de kosten van detentie en de baten van voorkomen delicten te bepalen, gaan ze af op de bedragen die Moolenaar (2005) noemt voor 2004. De kosten van detentie bedragen € 190 per dag, ofwel € 68.400 per jaar. De baten per voorkomen delict worden geraamd op € 11.691. Dat bedrag resulteert door de totale schade als gevolg van criminaliteit en de kosten van de strafrechtelijke keten met uitzondering van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen om te slaan over het aantal geregistreerde misdrijven.

Bij een selectieve detentieduur van 2 jaar zijn de jaarlijkse baten dan gelijk aan $0,075 \times 148.317 \times € 11.691 = € 0,13$ miljard. Daar staan jaarlijks kosten tegenover van $6,66 \times 6.833 \times € 68.400 = € 3,1$ miljard. Het saldo is dus zwaar negatief. En het saldo wordt alleen maar ongunstiger, naarmate de selectieve detentieduur langer wordt. De conclusie is dan ook helder: een selectieve aanpak van veelplegers heeft geen meerwaarde ten opzichte van het vigerende beleid.

Dat brengt ons bij de vraag of de conclusie overeind blijft, als we de analyse wat nader bekijken in het licht van de aandachtspunten uit paragraaf 2. En dan moet ik vaststellen dat er nogal wat haken en ogen zitten aan de berekening.

Voor een KBA is allereerst een valide en betrouwbaar beeld nodig van de effecten. Helaas, ik heb het al eerder vastgesteld, is een effectstudie van vrijheidsstraffen met een aselechte toewijzing van relevante betrokkenen aan een behandel- en een controlegroep niet wel denkbaar. Er moet dus naar andere wegen worden gezocht. In dat verband biedt de simulatiestudie van B&N zonder meer interessante informatie. Maar dat wil nog niet zeggen dat een kwantificering van enkel en alleen het insluitingseffect voldoende basis vormt voor een afgewogen KBA-oordeel. B&N maken zelf een aantal kanttekeningen. Ze wijzen erop dat de insluiting van een enkele dader geen effect hoeft te hebben, voor zover er bij delicten sprake is van meervoudig daderschap. Verder kan 'replacement' optreden. Bijgevolg daalt de criminaliteit minder dan verwacht. Ook zou de criminaliteit kunnen verharderen, wanneer de daders die reeds twee veroordelingen op zak hebben minder scrupules aan de dag leggen om uit handen van politie en justitie te blijven.³² Daar zou ik echter tegenover willen zetten dat de strafverzwaring bij gelegenheid van de derde veroordeling ook een extra afschrikkend effect genereert. Volgens een ruwe schatting zou dat effect wel eens zeer aanzienlijk kunnen zijn. Stel dat ik de toename van het aantal detentiejaren, met 666% of meer, zou mogen aanhouden als maat voor de gemiddelde verzwaring van de strafduur. En stel dat ik daarop,

³² Ik merk op dat enkele andere kanttekeningen van B&N (het 'aging out', de invloed van onvoorspelbare gebeurtenissen zoals het vinden van werk of een partner, de aard van de gepleegde delicten) aanzienlijk minder relevant zijn, omdat de desbetreffende elementen automatisch via de totale criminele carrières uit de steekproef in de uitkomsten worden verwerkt.

met een schuin oog naar de schattingen uit de literatuur,³³ een elasticiteit van -0,15 zou mogen loslaten (marginaal is de verandering natuurlijk niet meer). Dan zou de daling van de criminaliteit kunnen worden geschat op $-0,15 \times 666\% = -99\%$. Trek daarvan het insluitings-effect af en er resulteert een afschrikkingseffect van een zodanige orde dat alleen daardoor al het KBA-oordeel zou kunnen omslaan.

Er is ook nog een ander effect dat om aandacht vraagt. Wanneer de selectieve aanpak voor veelplegers een feit wordt, valt het aantal detentiejaren fors hoger uit. Uit de bewoordingen van B&N is mij echter niet duidelijk geworden, of de gerapporteerde cijfers inderdaad verwijzen naar de additionele detentie, dat wil zeggen: of de tijd die de veelplegers onder het vigerende beleid met kort(er)durende vrijheidsstraffen in een cel zouden hebben doorgebracht, in mindering is gebracht. Als dat niet zou zijn gebeurd, worden de kosten van de maatregel overschat.³⁴

Ook bij de eigenlijke KBA heb ik een aantal kritische opmerkingen.

In de eerste plaats begrijp ik de keuze van de 'base rate' niet. Wanneer B&N hun vergelijking van baten en kosten baseren op het aantal van 148.317 afgedane strafzaken in 1977 en het bijbehorende totaal van 6.833 manjaren detentie, gaan ze volgens mij dubbel in de fout. Dat zou nog niet zo erg zijn, als daardoor alleen het absolute niveau van baten en kosten zou worden vertekend, en niet de verhouding. Maar dat laatste gebeurt juist wel, doordat de base rate aan de batenkant (veel) te laag is en die aan de kostenkant (veel) te hoog.

Op zich citeren B&N hun bron correct, als ze het totale aantal onherroepelijk afgedane misdrijfzaken in 1977 op 148.317 stellen.³⁵ Bij het gebruik van dat cijfer als base rate gaan ze echter aan twee vragen voorbij. In hoeverre spoort de eenheid waarin de criminaliteitsreductie is gemeten, met de eenheid waarop de baten zijn gewaardeerd? En in hoeverre is daarbij rekening gehouden met een mogelijke reductie van het dark number? Ik breng in herinnering dat B&N het effect van de selectieve detentie bepalen in termen van een procentuele reductie van het aantal strafrechtelijke veroordelingen. Omdat het om notoire veelplegers gaat die langdurig van de straat worden gehaald, is aannemelijk dat ook het aantal feitelijk gepleegde delicten, en in het verlengde daarvan de geregistreerde criminaliteit, met een aanzienlijk percentage zal dalen. Of mag worden aangenomen dat het om een zelfde percentage gaat, is onduidelijk. Onredelijk lijkt het echter niet, gezien het feit dat de simulatiestudie laat zien dat de daling niet beperkt blijft tot een of enkele delicttypen, maar over de gehele breedte optreedt. Als er voor de criminaliteit een base rate gekozen moet worden, is het aantal van 550.654 geregistreerde misdrijven in 1977 de meest logische kandidaat, omdat er dan een directe aansluiting is op het bedrag van € 11.691 per geregistreerd misdrijf dat B&N aanhouden voor de waardering van de baten.³⁶

Daar staat tegenover dat het totaal van 6.833 manjaren detentie in 1977 veel te hoog is, al was het maar omdat de capaciteit van de penitentiaire inrichtingen in dat jaar ruwweg de helft kleiner was.³⁷ Voor zover ik kan zien, hebben B&N de 142 manjaren vrijheidsstraf die

³³ Ik denk met name aan de recente schatting van Scheele (2006), die voor Nederland uitkomt op een elasticiteit van de strafmaat van -0,15 (zie paragraaf 4.4). Dat getal ligt in de lijn van de eerder door Theeuwes en Van Velthoven (1994) gevonden waarde van -0,2. Van Tulder (1994, p. 86) en Van der Torre en Van Tulder (2001, p. 53) geven een uitsplitsing naar type misdrijf, met waarden die lopen van -0,1 tot -0,6. Zie ook het door Spelman (2000) als 'fairly sure' betitelde interval voor de elasticiteit van de incarceration rate van -0,2 tot -0,4 voor de VS (vergelijk paragraaf 3.2).

³⁴ Ofwel de baten onderschat, doordat de kosten van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen ten onrechte op het totale schadebedrag van Moolenaar (2005) in mindering zijn gebracht.

³⁵ Van der Werff (1986), p. 25.

³⁶ Merk op dat daarmee impliciet rekening wordt gehouden met het dark number. Moolenaar (2005) probeert de totale maatschappelijke schade vanwege criminaliteit te schatten, ongeacht of de misdrijven die tot schade hebben geleid nou wel of niet tot de geregistreerde criminaliteit behoren. Door de totale schade om te slaan over het aantal geregistreerde misdrijven, zit in het bedrag per geregistreerd misdrijf automatisch een opslag voor de schade vanwege niet-geregistreerde delicten.

³⁷ Vergelijk Criminaliteit en Rechtshandhaving 2004, p. 420. CBS, Statistisch Zakboek 1980, p. 348 stelt de gemiddelde bevolkingsomvang van gevangenen en huizen van bewaring in 1977 op 3.288 per dag, en van rijksinrichtingen voor justitiële kindbescherming op 283.

onder vigerend beleid behoren bij de 3.092 strafrechtelijke veroordelingen binnen hun steekproef, opgeblazen tot een landelijk totaal naar rato van de in totaal 148.317 afgedane strafzaken in 1977. Maar die ophoging is niet correct: in 1977 zijn namelijk slechts 66.777 strafzaken geëindigd in een strafrechtelijke veroordeling. Als dat laatste getal wordt gebruikt als basis voor de ophoging naar een landelijk cijfer, resulteert een totaal van 3.076 detentiejaren.

Zou nu de KBA-berekening van B&N worden overgedaan op grond van de gecorrigeerde base rate, dan zouden bij een selectieve detentieduur van 2 jaar de jaarlijkse baten uitkomen op $0,075 \times 550.654 \times \text{€ } 11.691 = \text{€ } 0,48$ miljard, en de jaarlijkse kosten op $6,66 \times 3.076 \times \text{€ } 68.400 = \text{€ } 1,4$ miljard.³⁸ Het afschrikkingseffect hoeft dan nog maar 2x zo groot te zijn als het insluitingseffect om het negatieve KBA-oordeel over selectieve detentie in zijn tegendeel te doen verkeren.

De kans dat dat oordeel moet worden heroverwogen, neemt nog verder toe als ook de volgende kanttekening wordt meegewogen. B&N maakten voor hun schatting van de baten van het voorkomen van criminaliteit gebruik van de cijfers van Moolenaar (2005). Dat was op zich een begrijpelijke keuze, omdat er op dat moment geen serieuze andere cijfers waren. Maar een kritische reflectie lijkt op zijn plaats. Zo vraag ik me af of B&N gelijk hebben wanneer ze de preventiekosten buiten beschouwing laten. Zou een merkbare reductie van de criminele activiteiten van veelplegers geen enkel effect hebben op de gevoelens van onveiligheid in de samenleving, en dus op de intensiteit waarmee burgers en bedrijven preventieve maatregelen treffen? Belangrijker nog is dat in de cijferopstelling van Moolenaar de immateriële schade van criminaliteit nauwelijks aan bod komt, terwijl internationale studies (zie paragraaf 3.1) aangeven dat die waarschijnlijk eens zo groot is als de materiële schade.³⁹

Al met al ontbeert de conclusie dat een selectieve aanpak van veelplegers geen meerwaarde heeft, een deugdelijk fundament. De conclusie zou juist kunnen zijn. De ironie wil dat de conclusie dan in overeenstemming zou zijn met de intuïtieve gedachte van de (rechts)economie dat de feitelijke tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf hoge kosten met zich meebrengt en dus zoveel mogelijk vermeden zou moeten worden. Maar zolang in de berekening geen aandacht wordt besteed aan het afschrikkingseffect, zolang er twijfel bestaat over de base rate en de interne consistentie van de berekening, en zolang de immateriële schade niet adequaat is meegenomen, is het bepaald niet ondenkbaar dat het KBA-oordeel van Blokland en Nieuwbeerta toch in de verkeerde richting wijst.

4.4 Strafrechtelijke handhaving via pakkans en strafmaat

Scheele (2006) onderzoekt de doelmatigheid van de strafrechtelijke handhaving in Nederland. Moet het budget dat de overheid inzet voor de strafrechtelijke keten (opsporing, vervolging, berechting en bestraffing) wellicht omhoog, of juist omlaag? En is het budget op de juiste manier verdeeld over de onderdelen van de keten, of moet er wellicht worden geschoven tussen pakkans en strafmaat?

De analyse volgt het basispatroon van een KBA. Er is een welomschreven nul-scenario (de bestaande situatie), er is een interventie in de zin dat bepaalde instrumenten van het criminaliteitsbeleid een andere waarde kunnen krijgen, en voor de beoordeling dient het netto-resultaat van de maatschappelijke baten en kosten als richtsnoer. Maar Scheele gaat een stap verder dan een 'gewone' KBA. Hij beperkt zich niet tot bepaalde vooraf gekozen waarden van de beleidsinstrumenten, maar gaat op zoek naar het optimum. De optimale

³⁸ Merk op dat er dan door het insluitingseffect $0,075 \times 550.654 = 41.300$ geregistreerde misdrijven worden voorkomen op $6,66 \times 3.076 = 20.500$ detentiejaren. Die verhouding lijkt in ieder geval een stuk logischer dan volgens de oorspronkelijke becijfering van B&N, te weten $0,075 \times 148.317 = 11.100$ voorkomen delicten op $6,66 \times 6.833 = 45.500$ detentiejaren.

³⁹ Zie paragraaf 4.1. Uitgaande van de cijfers van Groot et al. (2007) zouden de baten van het voorkomen van criminaliteit, exclusief de kosten van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, uitkomen op gemiddeld zo'n € 15.000 per geregistreerd misdrijf, en volgens de cijfers van Moolenaar (2007) zelfs op bijna € 25.000.

aanpak wordt gegeven door die waarden van de onderzochte beleidsinstrumenten die het beste netto-resultaat genereren.

Om de effecten van beleidswijzigingen te kunnen bepalen, presenteert Scheele een betrekkelijk eenvoudig model met twee vergelijkingen. De ene beschrijft hoe de ontwikkeling van de criminaliteit afhangt van de strafrechtelijke handhaving, de andere heeft betrekking op de productiviteit van de strafrechtelijke keten en geeft weer hoe de pakkans samenhangt met de politiecapaciteit. In beide vergelijkingen wordt rekening gehouden met een aantal omgevingsfactoren. Voor de empirische invulling baseert Scheele zich op landelijke gegevens in de vorm van tijdreeksen over de jaren 1950 t/m 2003. De criminaliteitscijfers hebben betrekking op het totale aantal geregistreerde misdrijven. Schattingen wijzen uit dat de criminaliteit significant samenhangt met de pakkans (het ophelderingspercentage) en met de strafmaat (de gemiddelde duur van gevangenisstraf). De elasticiteiten liggen respectievelijk rond -0,5 en -0,15. Verder hangt de pakkans significant samen met de politiecapaciteit. Die elasticiteit is afgerond 0,4.

Als referentiepunt voor de KBA neemt Scheele een enigszins gestileerde weergave van de bestaande situatie. Vervolgens varieert hij de middelen voor de politie (met als afgeleide daarvan de pakkans) en de strafmaat. Dat heeft enerzijds gevolgen voor de kosten van de strafrechtelijke handhaving. Anderzijds kan aan de hand van de geschatte elasticiteiten het effect op de omvang van de criminaliteit worden bepaald. Van daaruit kan de verandering in de maatschappelijke schade als gevolg van criminaliteit worden geraamd, mits een schatting van de gemiddelde maatschappelijke schade per delict beschikbaar zou zijn.

Daarvoor verwijst Scheele (2006, p. 303) in eerste instantie naar het klassieke beginsel van vergelding. Op basis van dat beginsel veronderstelt hij dat de opgelegde sanctie een zelfde orde van grootte heeft als de ernst van het gepleegde feit. Gebruik makend van de formele sleutel van het OM om verschillende soorten straffen met elkaar te vergelijken, rekent hij uit dat de in Nederland in 2001 opgelegde sancties (detentie jaren, boetes en taakstraffen) met elkaar een waarde van € 239 miljoen vertegenwoordigen. Dat komt neer op een gemiddeld bedrag per sanctie van € 1.500. Aangenomen dat alle niet gesanctioneerde delicten gemiddeld genomen even ernstig van aard zijn, zou dit bedrag als schade per delict kunnen worden aangehouden.

De eerste twee kolommen van tabel 4 geven het resultaat van de analyse.⁴⁰ De strafrechtelijke handhaving in het referentiepunt blijkt niet optimaal. Zowel de pakkans als de strafmaat kan omlaag. Dat betekent weliswaar dat de criminaliteit toeneemt, maar in de KBA-afrekening blijkt de additionele maatschappelijke schade kleiner dan het bedrag dat wordt bespaard op de strafrechtelijke handhaving.

| Tabel 4 Optimale pakkans en strafmaat | | | | |
|--|-----------------|--|-----------|-----------|
| | Referentie-punt | Optimum, gegeven h = maatschappelijke schade per delict | | |
| | | h = 1.500 | h = 3.000 | h = 4.500 |
| Pakkans | 0,20 | 0,11 | 0,16 | 0,19 |
| Strafmaat (in dagen) | 200 | 193 | 282 | 350 |
| Misdrijven per inwoner | 0,0855 | 0,1158 | 0,0920 | 0,0816 |
| Kosten t.o.v. referentiepunt in € per inwoner per jaar: | | | | |
| - schade criminaliteit | | + 46 | + 19 | - 18 |
| - strafrechtelijke handhaving | | - 79 | - 30 | + 9 |
| Netto-resultaat KBA in € per inwoner per jaar | | + 33 | + 11 | + 9 |

⁴⁰ Voor de samenvatting van de resultaten in tabel 4 heb ik mij gebaseerd op tabel 6.13 en de linkerkolom van tabel 6.16 van Scheele (2006). Uitgaande van de bijbehorende parameterconfiguratie heb ikzelf enkele aanvullende berekeningen uitgevoerd.

Omdat de conclusie afhankelijk kan zijn van de gekozen parameters, onderneemt Scheele een gevoeligheidsanalyse. Daarbij blijkt met name de maatschappelijke schade per delict van belang te zijn. Dat vormt voldoende reden om nader stil te staan bij de bepaling van die schade. Onder verwijzing naar de internationale studies uit paragraaf 3.1 beproeft Scheele (2006, pp. 356-357) een alternatieve route en maakt hij een optelsom van materiële en immateriële schadecomponenten. Aan Moolenaar (2005) ontleent hij de directe materiële schade voor burgers en bedrijven. Omgeslagen over het totale aantal ondervonden delicten levert dat een schadebedrag van € 417 à 500 per delict. Scheele acht het echter aannemelijk dat de geregistreerde delicten in doorsnee ernstiger zijn dan de (overige) ondervonden delicten, zodat hij de gemiddelde directe materiële schade van een geregistreerd delict schat op € 500 à 1.000. Op basis van Versantvoort et al. (2005) voegt hij daaraan een bedrag van € 417 toe vanwege de kosten in de gezondheidszorg en het productieverlies van bedrijven. En het met Nederlandse criminaliteitscijfers herwegen van de immateriële schadecijfers van Brand & Price (2000) en Miller et al. (1996) levert een gemiddelde van € 1.780 à 2.900 per delict. Opgeteld komt de gemiddelde schade van een geregistreerd misdrijf dan uit op zo'n € 3.000 tot - maximaal - 4.500.

Wanneer deze bedragen worden aangehouden, zijn de resultaten zoals in de laatste twee kolommen van tabel 4. In vergelijking met het referentiepunt kan de pakkans hoe dan ook omlaag. Dat zou een aanzienlijke besparing op de (blijkbaar te weinig kosteneffectieve) opsporingsinspanningen van de politie betekenen. Wat er moet gebeuren met de strafmaat en met de omvang van de criminaliteit, blijkt afhankelijk van de gemiddelde schade per delict. Naarmate die hoger uitvalt, wordt het maatschappelijk gezien interessanter om de criminaliteit aan te pakken. Bij een gemiddelde schade van € 3.000 moet de verhoging van de strafmaat enig tegenwicht bieden tegen de verlaging van de pakkans; maar per saldo kan er nog steeds bespaard worden op de strafrechtelijke handhaving. Pas als de gemiddelde schade tegen de bovengrens van € 4.500 zit, blijkt het wenselijk om ten opzichte van de uitgangssituatie meer uit te geven aan de strafrechtelijke handhaving en enige reductie van de criminaliteit na te streven.

Al met al brengt de kosten-batenanalyse Scheele (2006, p. 393) tot de conclusie "dat er gegeven de povere prestaties van de opsporing meer wordt uitgegeven aan de strafrecht-handhaving dan maatschappelijk doelmatig zou zijn. Gesteld kan worden dat er publiek geld wordt verkwist."

Dat is een conclusie die weinig twijfel laat. Maar blijft dat ook zo, als de analyse wordt bezien in het licht van de aandachtspunten van paragraaf 2? Twee punten springen dan wat mij betreft naar voren.

In de eerste plaats is er de welhaast onvermijdelijke vraag of de effecten valide en betrouwbaar zijn gemeten. Dat Scheele gegeven de aard van de onderzochte interventies gebruik maakt van tijdreeksanalyse, is een logische keuze; veel alternatief is er niet. En bovendien komt op deze manier het gecombineerde effect van afschrikking, insluiting en verschuiving naar voren. Om te voorzien in de methodologische valkuilen die zich bij deze wijze van effectmeting kunnen voordoen, schat hij in eerste verschillen van logaritmen en controleert hij voor een aantal omgevingsfactoren. Als belangrijkste vraagteken resteert het gebruik van OLS, eenvoudige lineaire regressie. Voordat de conclusie in feitelijk beleid wordt omgezet, lijkt het raadzaam om na te gaan hoe de analyse reageert op de keuze van de schattingsmethode.⁴¹

Wat de KBA zelf betreft, richt mijn commentaar zich op de gemiddelde schade per delict, de factor waarvan Scheele ook zelf het belang onderstreept. Ik denk dat de beide benaderingen die door hem worden gevolgd, tekortschieten. Voor de eerste benadering verwijst hij naar het klassieke beginsel van vergelding. De sanctie zou proportioneel zijn met de ernst van het

⁴¹ Zie in dat verband Van der Torre en Van Tulder (2001).

delict. Maar dat is nog geen rechtvaardiging voor een gelijkstelling; in ieder geval biedt de rechtseconomie daarvoor geen enkele aanknopingspunt. Verder stelt de formele OM-sleutel één dag onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk aan een geldbedrag van € 22,69; en dat lijkt mij buitengewoon weinig. In de tweede benadering maakt hij een optelling van een aantal schadeposten. Het is een goede zaak dat hij daarbij nadrukkelijk een raming van de immateriële schade meeneemt. Interessant is ook dat hij die immateriële schade minstens zo groot acht als de materiële component, mogelijk zelfs het dubbele. Problematisch is echter dat ten opzichte van Moolenaar (2005) enkele belangrijke posten (preventie, fraude) buiten beschouwing worden weggelaten. Het lijkt mij niet evident dat de preventieve activiteiten van burgers en bedrijven niet reageren op de omvang van de criminaliteit, noch dat voor de aanpak van fraude geen strafrechtelijke handhaving gewenst zou zijn.

Bijkomend probleem is dat Scheele expliciet voorbijgaat aan het dark number. Volgens zijn model kan de strafrechtelijke handhaving wel helpen om geregistreerde misdrijven te voorkomen, en daarmee de maatschappelijke schade van even zovele delicten. Maar dat er daardoor ook - en mogelijk zelfs veel meer - niet-geregistreerde delicten worden vermeden, met de maatschappelijke schade van dien, blijft buiten beeld. Met als gevolg een - aanzienlijke? - onderschatting van de baten van strafrechtelijke handhaving.

| Tabel 5 Optimale pakkans en strafmaat (vervolg) | | |
|--|---------------------|--------------------------------|
| | Referentie- punt | Optimum, gegeven h = 12.000 |
| Pakkans | 0,20 | 0,28 |
| Strafmaat (in dagen) | 200 | 620 |
| Misdrijven per inwoner | 0,0855 | 0,0613 |
| Kosten t.o.v. referentiepunt in € per inwoner per jaar: | | |
| - schade criminaliteit | | - 244 |
| - strafrechtelijke handhaving | | + 160 |
| Netto-resultaat KBA in € per inwoner per jaar | | + 84 |

Het heeft er dus veel van weg dat de door Scheele gehanteerde schadebedragen per geregistreerd misdrijf te laag zijn. Maar de keuze laat de conclusie niet onberoerd, zoals we weten uit tabel 4. In tabel 5 heb ik mij aan een aanvullende berekening gewaagd, waarbij ik - voorzichtig - heb gekozen voor een gemiddelde schade per geregistreerd misdrijf van € 12.000. Ook dat bedrag is tentatief. Maar ik kan het als volgt rechtvaardigen. Volgens de eerste benadering van Scheele kom ik op € 12.000 als ik zijn gemiddelde van € 1.500 vermenigvuldig met een multiplier van 8, vanuit de gedachte dat er in Nederland ruwweg 11 miljoen misdrijven worden gepleegd bij een totaal van 1,3 miljoen geregistreerde misdrijven. Met de kanttekening dat die € 12.000 te hoog is, als niet alle gepleegde misdrijven even ernstig zijn; en omgekeerd is een gemiddelde geldwaarde van € 1.500 per sanctie waarschijnlijk (veel) te laag. In de tweede benadering kom ik op € 12.000 als ik het totale schadebedrag van Moolenaar (2005) ad € 15,9 miljard⁴² omsla over de 1,3 miljoen geregistreerde misdrijven. Met de kanttekening dat die € 12.000 te hoog is, als het strafrechtelijk beleid wel invloed heeft op de geregistreerde criminaliteit, maar minder of niet op de niet-geregistreerde delicten; omgekeerd is het bedrag waarschijnlijk (veel) te laag, omdat de immateriële schade er nog nauwelijks in is meegerekend.

Zoals tabel 4 al suggereerde en tabel 5 nader kwantificeert, verkeert de KBA-conclusie van Scheele in zijn tegendeel, als de maatschappelijke schade per geregistreerd misdrijf (incl.

⁴² Dat wil zeggen: exclusief de kosten van de strafrechtelijke keten, omdat die in het model van Scheele afzonderlijk worden verantwoord. Groot et al. (2007) komen op een andere grondslag (exclusief fraude, inclusief een immateriële schadecomponent) tot een vergelijkbaar bedrag. Volgens de meest omvattende becijfering van Moolenaar (2007) zou de gemiddelde schade per delict, exclusief de kosten van de strafrechtelijke keten, uitkomen op ruim € 21.000. Vgl. paragraaf 4.1.

dark number) hoger zou zijn dan € 4.500. En dat lijkt, gezien het voorgaande, niet onaanvaardbaar. Alsdan zou er wel degelijk grond kunnen zijn om de criminaliteit terug te dringen en de strafrechtelijke handhaving een impuls te geven. En die impuls zou zowel een intensivering van de opsporing als een verzwaring van de strafmaat kunnen omvatten. Dat het daarbij om aanzienlijke bedragen kan gaan, wordt duidelijk wanneer wordt bedacht dat € 160 per inwoner overeenkomt met een landelijk totaal van € 2,6 miljard.

5 Tot slot

In het voorafgaande heb ik drie recente Nederlandse KBA-toepassingen op het terrein van het criminaliteitsbeleid beschreven en becommentarieerd. Al doende heb ik moeten constateren dat het bepaald niet ondenkbaar is dat de door de verschillende auteurs getrokken conclusies in de verkeerde richting wijzen. De kritiek doet echter niets af aan de waardering voor de genomen initiatieven. De studies zijn van groot belang omdat ze ons dwingen tot en op weg helpen bij het nadenken over de perspectieven en de lacunes van het onderzoeksveld.

In dat verband heb ik dit artikel in de eerste plaats betoogd dat KBA een belangrijk - en mogelijk zelfs onmisbaar - instrument is om het criminaliteitsbeleid de plaats in het maatschappelijke prioriteitenlijstje te geven die het toekomt. In de tweede plaats is uit een samenvatting van de internationale literatuur naar voren gekomen dat KBA een belangrijke bijdrage kan leveren aan discussies over de inrichting van de criminaliteitsbestrijding. Er zijn onmiskenbaar aanwijzingen dat zowel detentie als preventie en resocialisatie uit oogpunt van effectiviteit en maatschappelijke welvaart de moeite waard kunnen zijn. Maar het heeft er ook alle schijn van dat een verstandige mix van preventie en resocialisatie uiteindelijk wel eens beter zou kunnen scoren dan vertrouwen op gevangenisstraf.

Tegelijk heeft dit artikel duidelijk gemaakt dat er voor een brede inzet van het KBA-instrument in de sfeer van het Nederlandse criminaliteitsbeleid nog wel het een en ander moet gebeuren. In de eerste plaats lijkt een minimale overeenstemming over de te volgen methodiek, naar het voorbeeld van de OEEI-richtlijn voor infrastructurele werken, zeer gewenst. Wellicht dat het hier gepresenteerde lijstje met aandachtspunten daarvoor een basis kan vormen. In de tweede plaats is meer onderzoek nodig naar de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit, en dan met name de immateriële elementen. Zoals het artikel heeft laten zien, zijn in de VS en Engeland ter zake verschillende bruikbare technieken ontwikkeld en heeft toepassing ervan tot belangwekkende uitkomsten geleid.

Literatuur

- Aos, Steve, *The criminal justice system in Washington State: incarceration rates, taxpayer costs, crime rates, and prison economics*, Washington State Institute for Public Policy, Olympia WA, 2003
- Aos, Steve, Marna Miller & Elizabeth Drake, *Evidence-based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs and crime rates*, Washington State Institute for Public Policy, Olympia WA, 2006
- Aos, Steve, Polly Phipps, Robert Barnoski & Roxanne Lieb, *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime. Version 4.0*, Washington State Institute for Public Policy, Olympia WA, 2001
- Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining & David L. Weimer, *Cost-benefit analysis. Concepts and practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River NJ, 2001
- Blokland, A.A.J., & P. Nieuwbeerta, 'Selectieve aanpak van veelplegers? Kosten en baten van verschillende strafscenario's', in W. Huisman et al. (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Boom, Den Haag, 2006(a), pp. 31-69
- Blokland, Arjan, & Paul Nieuwbeerta, 'De consequenties van 'three strikes you're out' in Nederland. Kosten en baten van het selectief detineren van veelplegers', *Proces*, 2006(b), nr. 4, pp. 124-130
- Bowles, Roger, & Rimawan Pradiptyo, *Reducing burglary initiative: an analysis of costs, benefits and cost effectiveness*, Home Office, Online Report 43/04, London, 2004
- Brand, Sam, & Richard Price, *The economic and social costs of crime*, Home Office, Research Study 217, London, 2000
- Cohen, Mark A., 'Measuring the costs and benefits of crime and justice', *Criminal Justice 2000*, National Institute of Justice, Washington DC, 2000, vol. 4, pp. 263-315
- Cohen, Mark A., *The costs of crime and justice*, Routledge, London/New York, 2005
- Dhiri, Sanjay, & Sam Brand, *Analysis of costs and benefits: guidance for evaluators*, Home Office, London, 1999
- DiIulio, John J. Jr., & Anne Morrison Piehl, 'Does prison pay?', *Brookings Review*, vol. 9, nr. 4, Fall 1991, pp. 28-35
- Dijk, J.J.M. van, 'De smalle marges van het Nederlandse drugsbeleid. Een kosten-baten-analyse', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 39, 1997, pp. 2-24
- Dijk, J.J.M., H.I. Sagel-Grande & L.G. Toornvliet, *Actuele criminologie*, Koninklijke Vermande, Den Haag, 4e druk, 2002
- Donohue, John J. III, & Peter Siegelman, 'Allocating resources among prisons and social programs in the battle against crime', *Journal of Legal Studies*, vol. 27, 1998, pp. 1-44
- Dubourg, Richard, Joe Hamed & Jamie Thorns, *The economic and social costs of crime against individuals and households 2003/04*, Home Office, Online Report 30/05, London, 2005
- Eijgenraam, Carel J.J., Carl C. Koopmans, Paul J.G. Tang & A.C.P. Verster, *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse*, SDU, Den Haag, 2000
- Groot, Inge, Thomas de Hoop, Aenneli Houkes & Dirk Sikkel, *De kosten van criminaliteit. Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*, onderzoek in opdracht van het WODC, SEO-rapport nr. 971, Amsterdam, 2007
- Kuziemko, Ilyana, & Steven D. Levitt, 'An empirical analysis of imprisoning drug offenders', *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, pp. 2043-2066
- Levitt, Steven D., 'The effect of prison population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, 1996, pp. 319-351
- Mayhew, Pat, *Counting the costs of crime in Australia*, Australian Institute of Criminology, Trends & Issues No. 247, 2003
- McDougall, Cynthia, Mark A. Cohen, Raymond Swaray & Amanda Perry, 'The costs and benefits of sentencing: a systematic review', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 587, 2003, pp. 160-177

- Miller, Ted R., Mark A. Cohen & Brian Wiersema, *Victim costs and consequences: a new look*, National Institute of Justice, Washington DC, 1996
- Moolenaar, D.E.G., "Uitgaven aan criminaliteit", in: A.Th.J. Eggen & W. van der Heide (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, WODC-rapport Onderzoek en beleid 237, Den Haag, 2005, pp. 211-243
- Moolenaar, D.E.G., "Uitgaven aan criminaliteit", in: W. van der Heide & A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006*, WODC-rapport Onderzoek en beleid 255, Den Haag, 2007, pp. 251-277
- Nelissen, P.Ph., *Binnen beginnen en Buiten blijven met het Schakelproject. Een onderzoek naar de effectiviteit van een resocialisatieprogramma van P.I. De Geerhorst in Sittard*, rapport Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht, 2003(a)
- Nelissen, P.Ph., *Kosten-batenanalyse van het Schakelproject. Een eerste verkenning van de mogelijkheden van economische analyse bij strafrechtelijke interventies*, notitie Nelissen Onderzoek & Advies, Maastricht, 2003(b)
- Piehl, Anne Morrison, & John J. DiIulio Jr., 'Does prison pay? Revisited', *Brookings Review*, vol. 13, nr. 1, Winter 1995, pp. 21-25
- Scheele, D., *Doelmatigheid in de rechtshuishouding. Een rechtseconomische analyse*, Boom, Den Haag, 2006
- Sherman, Lawrence W., David P. Farrington, Brandon C. Welsh & Doris Layton MacKenzie (eds.), *Evidence-based crime prevention*, Routledge, London/New York, 2002
- Spelman, William, 'What recent studies do (and don't) tell us about imprisonment and crime', in Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice. A Review of Research*, vol. 27, 2000, pp. 419-494
- Theeuwes, J.J.M., & B.C.J. van Velthoven, 'Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 20, 1994, nr. 8, pp. 42-65
- Torre, A.G.J. van der, & F.P. van Tulder, *Een model voor de strafrechtelijke keten*, SCP, Den Haag, 2001
- Tulder, F.P. van, *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*, Rijswijk, SCP, 1994
- Tulder, F.P. van, 'Afweging van kosten en baten in criminaliteit(sbestrijding)', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 47, 2005, pp. 291-299
- Velthoven, B.C.J. van, & G. Suurmond, 'Doelmatigheid in de rechtshuishouding; een beschouwing naar aanleiding van het WRR-rapport over de nationale rechtsstaat', *RM Themis*, jrg. 163, 2003, pp. 132-144
- Versantvoort, M.C., et al., *Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel*, rapport in opdracht van het WODC, ECORYS, Rotterdam, 2005
- Welsh, Brandon C., & David P. Farrington, 'Monetary costs and benefits of crime prevention programs', in Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice. A Review of Research*, vol. 27, 2000, pp. 305-361
- Welsh, Brandon C., David P. Farrington & Lawrence W. Sherman (eds.), *Costs and benefits of preventing crime*, Westview Press, Boulder CO/Oxford, 2001
- Werff, C. van der, *Recidive 1977. Recidivecijfers van in 1977 wegens misdrijven veroordeelden en niet-vervolgden*, WODC-rapport 67, Den Haag, 1986
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, SDU, Den Haag, 2002

Research Memorandum Department of Economics

Research Memoranda

- are available from Department of Economics homepage at : <http://www.economie.leidenuniv.nl>
- can be ordered at Leiden University, Department of Economics, P.O. Box 9520, 2300 RA Leiden, The Netherlands Phone ++71 527 7756 / 7855; E-mail: economie@law.leidenuniv.nl

- 2007.05 Ben van Velthoven
Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid. Over de methodiek in het algemeen en Nederlandse toepassingen in het bijzonder.
- 2007.04 Ben van Velthoven
Rechtseconomie tussen instrumentaliteit en normativiteit.
- 2007.03 Guido Suurmond
Compliance to fire safety regulation. The effects of the enforcement strategy.
- 2007.02 Maroesjka Versantvoort
Een schets van de sociaal-economische effecten van verlof en de beleidsmatige dilemma's die daaruit volgen.
- 2007.01 Henk Nijboer
A Social Europe: Political Utopia or Efficient Economics? An assessment from a public economic approach.
- 2006.04 Aldo Spanjer
European gas regulation: A change of focus.
- 2006.03 Joop de Kort and Rilka Dragneva
Russia's Role in Fostering the CIS Trade Regime.
- 2006.02 Ben van Velthoven
Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak.
- 2006.01 Jurjen Kamphorst en Ben van Velthoven
De tweede feitelijke instantie in de belastingrechtspraak.
- 2005.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Budgetary costs of tax facilities for pension savings: an empirical analysis.
- 2005.02 Henk Vording en Allard Lubbers
How to limit the budgetary impact of the European Court's tax decisions?
- 2005.01 Guido Suurmond en Ben van Velthoven
Een beginselplicht tot handhaving: liever regels dan discretionaire vrijheid.
- 2004.04 Ben van Velthoven en Marijke ter Voert
Paths to Justice in the Netherlands. Looking for signs of social exclusion.
- 2004.03 Guido Suurmond
Brandveiligheid in de horeca. Een economische analyse van de handhaving in een representatieve gemeente.
- 2004.02 Kees Goudswaard, Koen Caminada en Henk Vording
Naar een transparanter loonstrookje?
- 2004.01 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Are public and private social expenditures complementary?
- 2003.01 Joop de Kort
De mythe van de globalisering. Mondialisering, regionalisering of gewoon internationale economie?
- 2002.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard
Inkomensgevolgen van veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen.

- 2002.03 Kees Goudswaard
Houdbare solidariteit.
- 2002.02 Ben van Velthoven
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 1: tijdreeksanalyse.
- 2002.01 Ben van Velthoven
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 2: tijdreeksdata.
- 2001.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
International Trends in Income Inequality and Social Policy.
- 2001.02 Peter Cornelisse and Kees Goudswaard
On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union.
- 2001.01 Ben van Velthoven
De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?
- 2000.01 Koen Caminada
Pensioenopbouw via de derde pijler. Ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek.
- 1999.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Social Policy and Income Distribution. An Empirical Analysis for the Netherlands.
- 1999.02 Koen Caminada
Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde.
- 1999.01 Ben van Velthoven and Peter van Wijck
Legal cost insurance under risk-neutrality.
- 1998.02 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Inkomensherverdeling door sociale zekerheid: de verdeling van uitkeringen en premieheffing in 1990 en 1995.
- 1998.01 Cees van Beers
Biased Estimates of Economic Integration Effects in the Trade Flow Equation.
- 1997.04 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Distributional effects of a flat tax: an empirical analysis for the Netherlands.
- 1997.03 Ernst Verwaal
Compliance costs of intra-community business transactions. Magnitude, determinants and policy implications.
- 1997.02 Julia Lane, Jules Theeuwes and David Stevens
High and low earnings jobs: the fortunes of employers and workers.
- 1997.01 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Age related health dynamics and changes in labour and market status.
- 1996.07 Henk Vording
The case for equivalent taxation of social security benefits in Europe.
- 1996.06 Kees Goudswaard and Henk Vording
Is harmonisation of income transfer policies in the European Union feasible?
- 1996.05 Cees van Beers and Jeroen C.J.M. van den Bergh
The impact of environmental policy on trade flows: an empirical analysis.
- 1996.04 P.W. van Wijck en B.C.J. van Velthoven
Een economische analyse van het Amerikaanse en het continentale systeem van proceskostentoe rekening.
- 1996.03 Arjan Heyma
Retirement and choice constraints: a dynamic programming approach.
- 1996.02 B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck
De economie van civiele geschillen; rechtsbijstand versus no cure no pay.
- 1996.01 Jan Kees Winters
Unemployment in many-to-one matching models.
- 1995.05 Maarten Lindeboom and Marcel Kerkhofs
Time patterns of work and sickness absence. Unobserved effects in a multi-state duration model.

- 1995.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard
De endogene ontwikkeling van de belastingdruk: een macro-analyse voor de periode 1960-1994.
- 1995.03 Henk Vording and Kees Goudswaard
Legal indexation of social security benefits: an international comparison of systems and their effects.
- 1995.02 Cees van Beers and Guido Biessen
Trade potential and structure of foreign trade: the case of Hungary and Poland.
- 1995.01 Isolde Woittiez and Jules Theeuwes
Well-being and labour market status.
- 1994.10 K.P. Goudswaard
Naar een beheersing van de Antilliaanse overheidsschuld.
- 1994.09 Kees P. Goudswaard, Philip R. de Jong and Victor Halberstadt
The realpolitik of social assistance: The Dutch experience in international comparison.
- 1994.08 Ben van Velthoven
De economie van misdaad en straf, een overzicht en evaluatie van de literatuur.
- 1994.07 Jules Theeuwes en Ben van Velthoven
De ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland, 1950-1990: een economische analyse.
- 1994.06 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Durations in panel data subject to attrition: a note on estimation in the case of a stock sample.
- 1994.05 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Subjective health measures and state dependent reporting errors.
- 1994.04 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Attrition in panel data and the estimation of dynamic labor market models.
- 1994.03 Wim Groot
Wage and productivity effects of enterprise-related training.
- 1994.02 Wim Groot
Type specific returns to enterprise-related training.
- 1994.01 Marcel Kerkhofs
A Quadratic model of home production decisions.