

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid

Ben van Velthoven*

1 Inleiding

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid is in de Angelsaksische wereld langzaam maar zeker gemeengoed aan het worden (zie Welsh et al., 2001; McDougall et al., 2003; Bowles & Pradiptyo, 2004; Cohen, 2005; Aos et al., 2006). Ook in Nederland is de belangstelling groeiende. Zo is de kwestie van de doelmatigheid in de rechtshuishouding enige jaren geleden door de WRR (2002) ten principale op de agenda gezet. En recent hebben Blokland en Nieuwbeerta (2006) en Scheele (2006) zich gewaagd aan feitelijke pogingen tot kosten-batenanalyse in de sfeer van het criminaliteitsbeleid. Helaas zijn die pogingen niet gevrijwaard voor kritiek. In de eerste plaats ontbreekt uniformiteit in de opzet en de uitwerking van de berekeningen, wat onderlinge vergelijking van de resultaten vrijwel onmogelijk maakt. 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. Er is dan ook voldoende reden om nader stil te staan bij de aanpak van kosten-batenanalyse in de sfeer van het criminaliteitsbeleid.

Daartoe schets ik in paragraaf 2 allereerst het algemene kader. Wat is kosten-batenanalyse en waar is het goed voor? Daarop aansluitend bespreek ik in paragraaf 3 kort de hoofdlijnen van de methodiek. Welke punten dienen in de analyse ten minste aan de orde te komen, willen de resultaten een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de inrichting van het criminaliteitsbeleid? Vervolgens breng ik in kaart wat concrete toepassingen in de sfeer van het criminaliteitsbeleid ons inmiddels te bieden hebben. In paragraaf 4 zal blijken dat onderzoek in de Angelsaksische wereld reeds belangrijke inzichten heeft opgeleverd wat betreft de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit. Ook is er een goed beeld ontstaan van de mate waarin vrijheidsstraffen enerzijds en interventies gericht op preventie en resocialisatie anderzijds kunnen bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. Het Nederlandse onderzoek komt aan bod in de paragrafen 5 t/m 7. Meer in het bijzonder zal ik daarbij aannemelijk maken dat er flinke vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de berekeningen en de conclusies van Blokland en Nieuwbeerta (2006) en Scheele (2006). Paragraaf 8 sluit het betoog af.

2 Kosten-batenanalyse, inhoud en functie

Wanneer we als samenleving een bepaald probleem willen aanpakken, 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

* 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 nuttig commentaar. Voor een uitvoeriger gedocumenteerde versie van dit artikel verwijs ik naar Van Velthoven (2007).

verdient. Bij de besluitvorming kan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mKBA of, kortweg, KBA) nuttige diensten bewijzen.

Kosten-batenanalyse heeft altijd betrekking op concrete projecten of interventies. Voor elk project wordt een systematische inventarisatie gemaakt van alle positieve en negatieve effecten voor de betrokkenen in de samenleving, waarna deze op geld worden gewaardeerd. Als het saldo van de verwachte baten en kosten positief is, wordt geconcludeerd dat het project een bijdrage zou leveren aan de maatschappelijke welvaart.

De functie van KBA is het vergelijkbaar maken van ongelijksoortige dingen. Zo zouden we, als we de samenleving veiliger willen maken, extra politiepersoneel kunnen aanstellen voor surveillances in de stadscentra. We zouden ook TBS-ers langer kunnen vasthouden en intensiever behandelen. We zouden meer geld kunnen uittrekken voor straatverlichting en voor hang- en sluitwerk. Maar het is ook denkbaar de mogelijkheden voor functionele familietherapie te verruimen. Als veiligheid maatschappelijke prioriteit nummer één is, en als de publieke middelen onbeperkt zijn en/of de belastingbetalers er geen bezwaar tegen hebben om de ontbrekende middelen bij te passen, moeten we vooral al deze beloftevolle projecten tegelijk ter hand nemen. Als er echter ook nog andere maatschappelijke prioriteiten bestaan, 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?

Gegeven dat er ongelijksoortige zaken in het geding zijn, kan de wetenschap zich natuurlijk afzijdig houden. Op zo'n houding van schone handen valt echter wel wat af te dingen. Ten eerste zullen er in de samenleving toch keuzes gemaakt worden. Wanneer de samenleving geen €10 miljoen over heeft voor een resocialisatieprogramma dat 50 ernstige geweldsdelicten kan voorkomen, valt daarin te lezen dat de samenleving - al was het maar impliciet - aan de materiële en immateriële schade van een ernstig geweldsdelict een waarde toekent van minder dan €200.000. Het is dan wetenschappelijk buitengewoon interessant om na te gaan of er in dergelijke (impliciete) afwegingen consistente patronen te onderkennen zijn. Daaruit zou kunnen blijken dat de gemaakte keuzes niet altijd rationeel zijn. Het is goed denkbaar dat 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 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 minder tastbaar zijn en geen hecht georganiseerde kring van lobbyisten kennen (denk aan Rijkswaterstaat, de aannemerswereld en de ANWB).

Daarmee is niet gezegd dat KBA de maatschappelijke besluitvorming kan vervangen, integendeel. Als het saldo van de verwachte baten en kosten van een project negatief is, is dat een contra-indicatie; het project levert blijkbaar geen bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Maar als het saldo positief uitvalt, betekent dat niet dat er geen andere, nog beter scorende projecten zouden kunnen zijn. Dat verdient afzonderlijk aandacht. Verder wordt in een KBA een prominente plaats ingeruimd voor immateriële aspecten, maar zonder de pretentie (zeker niet bij de

huidige stand van de wetenschap) dat ze afdoende gedekt worden. Zo zal de vraag naar de rechtvaardigheid van de verdeling van kosten en baten over de betrokkenen een afzonderlijk antwoord vanuit de samenleving behoeven. Kortom, KBA is niet meer dan het is, te weten wetenschappelijk onderbouwde informatie zonder normatieve intentie.

3 Over de methodiek

Ik richt me nu meer specifiek op de toepassing van KBA in de sfeer van het criminaliteitsbeleid en schets in deze paragraaf de hoofdlijnen van de methodiek ter zake.¹ Op basis van de literatuur² presenteer ik een lijstje met aandachtspunten, die met elkaar de bouwstenen vormen voor een bruikbare en betrouwbare KBA. Ter wille van de overzichtelijkheid heb ik de aandachtspunten gerangschikt volgens een aantal methodische deelstappen.

a. *Afbakenen analyse*

Allereerst moeten natuurlijk de inhoud en reikwijdte van de *interventie* (doelgroep, looptijd, enz.) worden vastgesteld.

Wellicht minder vanzelfsprekend is dat ook een referentiepunt, het *nulscenario*, moet worden gedefinieerd. De (meer)waarde van een interventie kan alleen worden vastgesteld door te kijken naar de additionele kosten en baten ten opzichte van de situatie zonder interventie. Meest logisch is om het bestaande beleid als referentiepunt te nemen. Maar dat behoeft wel enige overdenking. Eigenlijk elke interventie zal zich, al was het maar in de effecten, over een reeks van jaren uitstrekken. De onderzoeker dient zich dan ook terdege af te vragen welke criminaliteitsontwikkeling zonder interventie te verwachten zou zijn, en welke beleidsreacties normaliter zouden volgen.

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

b. *Kosten van de tenuitvoerlegging van de interventie*

De kosten bestaan uit de op geld gewaardeerde inputs, dat wil zeggen de *additionele* (of *incrementele*) *middelen* die nodig zijn om de interventie ten uitvoer te brengen. De inputs kunnen verschillende vormen aannemen: huisvesting, personeel, uitrusting, training 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 '*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 huisvesting. Als voor de interventie extra gebouwen moeten worden ingehuurd, worden de kosten van deze inputs gevormd door de bedragen (all-in) die daarvoor betaald moeten worden. Wordt echter een beroep

¹ Wie alleen geïnteresseerd is in de concrete toepassingen en de methodiek voor lief neemt, kan deze paragraaf overslaan en naar paragraaf 4 springen.

² Ik heb mij laten inspireren door het algemene KBA-tekstboek van Boardman et al. (2001) en door de op criminaliteitsbeleid toegespitste teksten van Dhiri & Brand (1999), Aos et al. (2001), Welsh et al. (2001) en Cohen (2005). Zie voor meer details Van Velthoven (2007).

gedaan op reeds aanwezige gebouwen 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 leegstand, zijn de opportunity costs nihil; alternatief gebruik is - althans op korte termijn - waarschijnlijk geen optie. Op wat langere termijn ligt dat anders. Leegstaande ruimte kan immers worden verhuurd, of afgestoten. In dat perspectief leidt inzet van eigen gebouwen op langere termijn tot inkomstenderving. En dat betekent dat de input wel degelijk kosten met zich meebrengt, die worden weergegeven door de huurwaarde.

c. *Effecten van de interventie*

De volgende vraag betreft 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 effecten niet *valide en betrouwbaar* gemeten zijn. Volgens de Maryland Scientific Methods Scale kent de onderzoeksopzet idealiter een voldoende groot aantal personen of locaties, die aselekt zijn verdeeld over een behandel- en een controlegroep (Sherman et al., 2002, pp. 14-21). Aos et al. (2001, 2006) gaan nog een stap verder door verschillende studies met een volgens de Maryland-schaal goede 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 wel praktisch uitvoerbaar zijn, en ook ethisch verdedigbaar, zeker zolang de effectiviteit nog moet worden aangetoond. Een en ander ligt echter aanzienlijk lastiger bij interventies die hun effectiviteit ontleen aan generaal preventie of aan insluiting. Het simpele feit dat een specifieke onderzoeksopzet niet haalbaar is, vormt natuurlijk geen afdoende reden om bepaalde interventies op voorhand buiten beschouwing te laten. In zulke gevallen zal voor de beoordeling van de effectiviteit een andere onderzoeksopzet gekozen moeten worden; denk aan tijdreeksanalyse of internationale vergelijking.

In de tweede plaats moet duidelijk zijn om *welke effecten* het precies gaat. Een reductie van de criminaliteit kan op verschillende manieren worden gemeten. Zo wordt bij onderzoek naar recidivepatronen 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 feitelijke aantal delicten. Dat betekent dat er een vertaalslag nodig is, met aandacht voor het 'dark number'. Wanneer voor de interventie geen specifieke kennis over dat dark number beschikbaar is, zal teruggevallen moeten worden op de aan slachtofferenquêtes te ontleen algemene verhouding tussen feitelijke en geregistreerde aantallen delicten.

Ten slotte behoeft de *duurzaamheid* van de effecten aandacht. Bij algemene afschrikking zal de duur van het effect min of meer gelijklopen met de duur van de interventie, andere interventies hebben een langere adem. Zo kan een resocialisatieproject 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 deel van de effecten van de interventie buiten beeld blijft, is het aangewezen om daarvoor in de KBA te corrigeren.

d. *Baten van de interventie*

Zijn de effecten eenmaal bekend, dan moeten ze op geld worden gewaardeerd. Aldus

ontstaat inzicht in 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:

- 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 burgers zichzelf opleggen, en de angst voor criminaliteit;
- de kosten in reactie op gepleegde criminaliteit: denk aan de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van sancties door politie en justitie.

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 men er (maximaal) voor over zou 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.

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 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, wanneer een interventie in de sfeer van het criminaliteitsbeleid het aantal dodelijke slachtoffers weet te reduceren. In beginsel kunnen op soortgelijke wijze andere immateriële elementen (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.³

e. Nettoresultaat

³ Zie verder Miller et al. (1996), Brand & Price (2000), Dubourg et al. (2005), Cohen (2005).

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

Om te beginnen moeten kosten en baten die *op verschillende tijdstippen* optreden, vergelijkbaar worden gemaakt. Dat betekent dat bedragen moeten worden gecorrigeerd voor een eventuele *inflatie*component. En ze moeten vergelijkbaar gemaakt 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. 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%.

Vervolgens kunnen de contante waarden van de baten enerzijds en van de kosten anderzijds worden gesommeerd. Blijkt het *nettoresultaat* positief, dan kan worden vastgesteld dat de interventie een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart.

Voor de beoordeling van de interventie wordt in plaats van het saldo van baten en kosten ook wel het quotiënt van beide gebruikt, de zogenaamde '*benefit-cost ratio*'. 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 maatschappelijk gezien de moeite waard. Welsh et al. (2001, p. 88) 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 vergelijkingen 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. Het probleem is namelijk dat het tot op zekere hoogte arbitrair is 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. Enerzijds zouden die in een KBA-opstelling in mindering gebracht kunnen worden op de kosten van de interventie, maar anderzijds zouden ze ook opgeteld kunnen worden bij de baten. Voor het nettoresultaat maakt dat geen enkel verschil, maar wel voor de benefit-cost ratio. Omdat benefit-cost ratio's aldus gevoelig zijn voor manipulatie, zijn Boardman et al. (2001, p. 31) voorstander van het gebruik van het nettoresultaat.

Ten slotte dient onder ogen te worden gezien, dat wellicht niet alle relevante effecten in geld uitgedrukt en in de berekening van het nettoresultaat meegenomen konden worden. Door ze apart als *PM-post* te vermelden, kan toch recht worden gedaan aan deze effecten. De beleidsmakers worden erop geattendeerd dat, behalve het nettoresultaat, ook niet op geld gewaardeerde elementen meegewogen moeten worden in de uiteindelijke beslissing.

f. Gevoeligheidsanalyse

Ook bij voorbeeldig werk is één ding zeker: de resultaten van een KBA zijn met onzekerheid omgeven. Deels hangt dat samen met de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan effectiviteitstudies, 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 andere manier om rekening te houden met naar de toekomst toe groter wordende onzekerheid is het verhogen van de discontovoet met een *risico-opslag*. Ter indicatie: in Nederland is voor KBA-doeleinden een risico-opslag van 3% gangbaar.

4 Toepassingen, elders en hier

Zoals het voorgaande heeft laten zien, komt er nogal wat kijken bij een KBA. Maar dat blijkt bij een serieuze aanpak geen onoverkomelijke problemen op te leveren.

Zo zijn in de Angelsaksische wereld inmiddels verschillende pogingen ondernomen om de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in kaart te brengen, uitgesplitst naar type misdrijf. Het inzicht in die kosten is onontbeerlijk voor een goede schatting van de baten van interventies. Zeer bekend en veel gebruikt zijn de cijfers van Miller et al. (1996) voor de VS. Voor Engeland hebben Brand & Price (2000) een eerste totaalplaatje gemaakt, dat inmiddels is geactualiseerd door Dubourg et al. (2005). In deze becijferingen zijn immateriële aspecten nadrukkelijk meegenomen. Uit de resultaten komt naar voren dat de immateriële schade van slachtoffers minstens zo groot is als de materiële. Overigens is het laatste woord over de schattingen nog niet gesproken. Cohen (2005, pp. 88-89) tekent aan dat in de bestaande becijferingen nog onvoldoende tot uiting komt dat ook niet-slachtoffers bang zijn voor criminaliteit en hun gedrag aanpassen. Als alternatief stelt hij voor burgers direct via een enquête naar de totale ‘willingness to pay’ te vragen. Zijn eerste resultaten suggereren dat die willingness to pay nog minstens eens zo hoog is als eerdere schattingen van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit.

Er is in de afgelopen decennia ook een behoorlijk aantal KBA-studies beschikbaar gekomen, met name voor de VS. Ik vat de belangrijkste bevindingen kort samen. Wat betreft *vrijheidsstraffen* komen Piehl & DiIulio (1995), Levitt (1996) en Aos (2003) tot de conclusie dat gevangenisstraf, ondanks mogelijk afnemende meeropbrengsten, nog altijd loont. Hoogstens ziet Aos, net als eerder Piehl & DiIulio, een uitzondering voor degenen die alleen voor drugsdelicten vastzitten. Ook interventies gericht op *preventie* dan wel *resocialisatie* zijn onder de loep genomen. Welsh & Farrington (2000) en McDougall et al. (2003) geven aardige overzichten ter zake. Interessanter nog is het werk van Aos et al. (2001, 2006), die een geüniformeerde kosten-batenanalyse op poten zetten voor in beginsel alle denkbare interventies op het terrein van preventie en resocialisatie. De resultaten zijn veelbelovend: van 25 projecten en programma’s gericht op preventie of resocialisatie wordt vastgesteld dat ze werken én lonen. Resterende vraag wat de voorkeur verdient: vrijheidsstraffen of preventie en resocialisatie? Immers, een positieve KBA-score geeft aan dat de desbetreffende interventie zou bijdragen aan de maatschappelijke welvaart, niet dat de interventie de enig juiste keuze is. Het feit dat KBA’s van gevangenisstraf positief uitvallen, wil dus niet automatisch zeggen dat er ook echt meer en strenger gestraft zou moeten worden. Zo laten Donohue & Siegelman (1998) en Aos et al. (2006) nadrukkelijk zien dat er betere alternatieven zijn. In de woorden van Aos (2003, p. 7): “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.”

De KBA-toepassingen in Nederland steken vooralsnog wat schril af bij die 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 plussen en minnen concludeerde dat het Nederlandse drugsbeleid zo gek nog niet is.

Meer recent lijkt de belangstelling in Nederland breder vorm te krijgen. Nadat de WRR (2002) de kwestie van de doelmatigheid in de rechtshuishouding ten principale op de agenda had gezet, heeft het WODC een begin gemaakt met de concrete uitwerking en ECORYS een rekenmodel laten ontwikkelen voor kosten-batenanalyses van strafrechtelijke interventies (Versantvoort et al., 2005). Feitelijke KBA-pogingen zijn recent ondernomen door Blokland en Nieuwbeerta (2006) en Scheele (2006).⁴ Voordat ik die twee studies tegen het licht houd, zet ik echter eerst de Nederlandse schattingen van de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit op een rijtje.

5 Maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit

Sinds 1988 zijn er diverse pogingen ondernomen om de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit in Nederland te schatten. Zo combineren Van Dijk et al. (2002, pp. 53-55) de beschikbare gegevens tot een totaal kostenbedrag van €17,2 miljard per jaar. Moolenaar (2005) komt uit op een geschat totaal van €20,1 miljard in 2004.

Groot et al. (2007) differentiëren het kostenplaatje naar een tiental delicttypen. Ze nemen ook nadrukkelijk het leed van slachtoffers in de berekening mee. Om dat leed te bepalen hebben ze 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.

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, opgebouwd uit €21,1 miljard kosten voor slachtoffers (waarvan €8,7 miljard immateriële schade), €5,9 miljard kosten van preventie en €4,5 miljard kosten in reactie op criminaliteit. Wordt het totale kostenbedrag omgeslagen over de naar schatting 11,7 miljoen feitelijk gepleegde misdrijven per jaar (6,1 miljoen tegen personen en gezinnen, 4,5 miljoen tegen bedrijven en 1,1 miljoen slachtofferloos), dan bedragen de maatschappelijke kosten per delict gemiddeld zo'n €2.700.

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.

6 Selectieve detentie van veelplegers

⁴ Volledigheidshalve merk ik op dat er recent ook nog een derde KBA is ondernomen. Op initiatief van het ministerie van Justitie heeft Nelissen Onderzoek & Advies in 2003 onderzoek gedaan naar het Schakelproject, een resocialisatieprogramma van P.I. de Geerhorst in Sittard. Omdat de resultaten van dat onderzoek niet in bredere kring zijn gepubliceerd, ga ik er hier aan voorbij.

De eerste KBA-toepassing die ik onder de loep wil nemen, is die van Blokland en Nieuwbeerta (2006), hierna B&N. Zij vragen zich af of invoering van een vorm van 'three strikes and you're out' in Nederland zou lonen.

Via een simulatiestudie onderzoeken ze de effecten van een beleidswijziging, waardoor personen die voor de derde keer voor een misdrijf worden veroordeeld standaard voor langere tijd worden vastgezet. Ze baseren zich op gegevens over de totale criminele carrières van 4.615 personen, wier namen naar boven zijn gekomen in een representatieve steekproef uit alle in 1977 onherroepelijk afgedane strafzaken.

In de eerste plaats gaan B&N na of de personen die op enig moment onder vigerend beleid (het nulscenario) een strafzaak aan hun broek hebben, mogelijk onder selectief beleid zouden hebben vastgezet. Aldus kunnen ze vaststellen welke delicten bij toepassing van selectieve detentie niet gepleegd hadden kunnen worden als gevolg van het insluitingseffect. Onder vigerend beleid zouden er jaarlijks 3.092 strafrechtelijke veroordelingen worden uitgesproken. Onder selectieve detentie zou de criminaliteit na verloop van tijd met 7,5% afnemen, als de standaardduur van de selectieve detentie 2 jaar zou bedragen.

In de tweede plaats zouden er door de selectieve detentie meer personen voor langere tijd in de cel worden gehouden. Onder vigerend beleid zou er jaarlijks voor 142 manjaren vrijheidstraf worden uitgedeeld. Wanneer de standaardduur van de selectieve detentie 2 jaar zou bedragen, zou het aantal detentiejaren uiteindelijk 666% hoger uitvallen.

Aan de hand van de berekende effecten zetten B&N zich vervolgens 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 kosten voor slachtoffers 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.

Helaas, moet ik vaststellen, zitten er nogal wat haken en ogen aan de berekening.

Voor een KBA is allereerst een valide en betrouwbaar beeld nodig van de effecten. Een effectstudie van vrijheidsstraffen met een aselechte toewijzing van relevante betrokkenen aan een behandel- en een controlegroep is echter niet wel denkbaar. 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. Het ligt immers in de rede dat de strafverzwaring bij gelegenheid van de derde veroordeling ook een extra afschrikkend effect genereert. En dat effect zou wel eens zeer aanzienlijk kunnen zijn, gegeven de toename van het aantal detentiejaren met

666% of meer.⁵

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

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. Doordat de base rate aan de batenkant (veel) te laag is en die aan de kostenkant (veel) te hoog, treedt een ernstige vertekening op.

Op zich citeren B&N hun bron correct, als ze het totale aantal onherroepelijk afgedane misdrijfzaken in 1977 op 148.317 stellen. 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 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.⁶

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. Voor zover ik kan zien, hebben B&N de 142 manjaren vrijheidsstraf die 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 $0,075 \times 550.654 \times €11.691 = €0,48$ miljard, en de jaarlijkse kosten op $6,66 \times 3.076 \times €68.400 = €1,4$ miljard. Het afschrikkingseffect hoeft dan nog maar 2x zo groot te zijn als het insluitingseffect om het negatieve KBA-oordeel in zijn tegendeel te doen verkeren.

De kans dat het oordeel moet worden heroverwogen, neemt nog verder toe als ook de volgende kanttekening wordt meegenomen. B&N maakten voor hun schatting

⁵ In lijn met eerdere schattingen komt Scheele (2006) voor Nederland uit op een elasticiteit van de strafmaat van $-0,15$ (zie paragraaf 7). Stel dat ik die elasticiteit zou mogen loslaten op de genoemde 666% (marginaal is de verandering natuurlijk niet), dan zou de totale daling van de criminaliteit als gevolg van insluiting, vervanging plus afschrikking geschat kunnen worden op $-0,15 \times 666\% = -99\%$.

⁶ 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 die 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.

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 cijfers van Moolenaar (2005) de immateriële schade van criminaliteit nauwelijks aan bod komt. Op basis van de meeromvattende cijfers van Moolenaar (2007) zouden de baten van het voorkomen van criminaliteit (exclusief de kosten van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, inclusief preventie) uitkomen op bijna €25.000 per geregistreerd misdrijf.

Al met al ontbeert de conclusie dat een selectieve aanpak van veelplegers geen meerwaarde heeft, een deugdelijk fundament. 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 zeer wel denkbaar dat het KBA-oordeel van Blokland en Nieuwbeerta in de verkeerde richting wijst.

7 Strafrechtelijke handhaving via pakkans en strafmaat

Scheele (2006) onderzoekt de doelmatigheid van de strafrechtelijke handhaving in Nederland. Heeft het overheidsbudget de juiste omvang en is het op de juiste manier verdeeld over de keten?

De analyse volgt het basispatroon van een KBA. Er is een welomschreven nul-scenario (het bestaande beleid) en er is een interventie in de zin dat de pakkans en de strafmaat een andere waarde kunnen krijgen. 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 de ‘optimale’ aanpak, dat wil zeggen: de aanpak die in termen van baten en kosten het beste nettoresultaat genereert.

Om de effecten van beleidswijzigingen te kunnen bepalen, presenteert Scheele een eenvoudig econometrisch model met twee vergelijkingen. Voor het schatten van de coëfficiënten gebruikt hij tijdreeksgegevens over de jaren 1950-2003. Volgens de ene vergelijking hangt de pakkans (het ophelderingspercentage) significant af van de politiecapaciteit. De elasticiteit is afgerond 0,4. De andere vergelijking wijst uit dat de criminaliteit (het totale aantal geregistreerde misdrijven) significant afhangt van de pakkans en de strafmaat (de gemiddelde duur van gevangenisstraf). De elasticiteiten zijn afgerond $-0,5$ en $-0,15$.

Voor zijn KBA neemt Scheele een gestileerde weergave van de bestaande situatie als referentiepunt (zie kolom 1 van tabel 1). Vervolgens varieert hij de middelen voor de politie (met als afgeleide 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. Om de baten te kunnen berekenen, heeft Scheele gegevens nodig over de gemiddelde schade per delict. Daarvoor verwijst hij in eerste instantie naar het klassieke beginsel van vergelding en 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 waarmee het OM verschillende soorten straffen vergelijkbaar maakt, 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-gesancioneerde delicten gemiddeld genomen even ernstig van aard zijn, zou dit bedrag als schade per delict kunnen worden aangehouden.

Tabel 1 Optimale pakkans en strafmaat					
	Referentie- punt	Optimum, bij maatschappelijke schade per delict gelijk aan:			
		1.500	3.000	4.500	12.000
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pakkans	0,20	0,11	0,16	0,19	0,28
Strafmaat (in dagen)	200	193	282	350	620
Misdrijven per inwoner	0,0855	0,1158	0,0920	0,0816	0,0613
Kosten t.o.v. referentiepunt in € per inwoner per jaar:					
- schade criminaliteit		+ 46	+ 19	- 18	- 244
- strafrechtelijke handhaving		- 79	- 30	+ 9	+ 160
Nettoresultaat KBA in € per inwoner per jaar		+ 33	+ 11	+9	+ 84

Bron: Tabel 6.13 en de linkerkolom van tabel 6.16 van Scheele (2006), aangevuld met enkele eigen berekeningen

Kolom 2 van tabel 1 geeft het resultaat van de analyse. 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-eindafrekening blijkt de additionele maatschappelijke schade kleiner dan het bedrag dat kan worden bespaard op de strafrechtelijke handhaving.

Om na te gaan in hoeverre de conclusie afhankelijk is van de gekozen parameters, onderneemt Scheele een gevoeligheidsanalyse. Onder verwijzing naar de studies van Moolenaar (2005), Versantvoort et al. (2005), Brand & Price (2000) en Miller et al. (1996) beproeft hij een alternatieve berekening voor de maatschappelijke schade per delict. Via een optelsom van materiële en immateriële schadecomponenten komt hij tot een gemiddelde schade van een geregistreerd misdrijf van zo'n €3.000 tot - maximaal - 4.500.

De kolommen 3 en 4 van tabel 1 geven de bijbehorende resultaten. Vergelijken met het referentiepunt kan de pakkans hoe dan ook omlaag. Dat zou een aanzienlijke besparing betekenen op de opsporingsinspanningen van de politie. 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 kan er per saldo nog steeds bespaard worden op de strafrechtelijke handhaving. Pas als de gemiddelde schade in de buurt komt van de €4.500, zou het wenselijk zijn om de uitgaven voor strafrechtelijke handhaving enigszins op te voeren en een reductie van de criminaliteit na te streven.

Dat laatste is echter volgens Scheele niet aan de orde, omdat hij de genoemde €4.500 als een echte bovengrens ziet die in de praktijk niet zal worden bereikt. De kosten-batenanalyse brengt hem dan ook tot de conclusie (o.c., p. 393) "dat er gegeven de povere prestaties van de opsporing meer wordt uitgegeven aan de strafrechthandhaving dan maatschappelijk doelmatig zou zijn. Gesteld kan worden dat

er publiek geld wordt verkwist.”

Die conclusie laat weinig twijfel. Maar blijft dat zo, als de analyse kritisch wordt doorgelicht? Twee punten springen naar voren.

In de eerste plaats is er de 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. Bovendien komt op deze manier het gecombineerde effect van afschrikking, insluiting en vervanging 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 (vergelijk Levitt, 1996). 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.

Wat de KBA zelf betreft, richt mijn commentaar zich op de gemiddelde schade per delict. Ik denk dat de beide benaderingen van Scheele tekortschieten. Volgens het klassieke beginsel van vergelding is de sanctie proportioneel met de ernst van het delict. Maar dat is nog niet hetzelfde als een gelijkstelling. 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 hij ten opzichte van Moolenaar (2005) enkele belangrijke posten (preventie, fraude) buiten beschouwing laat. 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 helpen om geregistreerde misdrijven te voorkomen. Maar dat er daardoor ook - en mogelijk zelfs veel meer - niet-geregistreerde delicten worden vermeden, met de maatschappelijke schade van dien, blijft buiten beeld.

Het heeft er dus veel van weg dat de door Scheele gehanteerde schadebedragen per geregistreerd misdrijf te laag zijn. Ik heb mij daarom aan een aanvullende berekening gewaagd, waarbij ik - voorzichtig - heb gekozen voor een gemiddelde schade per geregistreerd misdrijf van €12.000. Ik kom op dat bedrag door het totale schadebedrag van Moolenaar (2005) ad €15,9 miljard⁷ om te slaan over 1,3 miljoen geregistreerde misdrijven. Aangetekend kan worden 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. Anderzijds is het bedrag waarschijnlijk (veel) te laag, omdat de immateriële schade er nog nauwelijks in is meegerekend.⁸

Zoals kolom 5 van tabel 1 laat zien, verkeert de KBA-conclusie van Scheele in zijn tegendeel, als de maatschappelijke schade per geregistreerd misdrijf (incl. dark number) hoger zou zijn dan €4.500. En dat lijkt, gezien het voorgaande, niet onaannemelijk. 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

⁷ Exclusief de kosten van de strafrechtelijke keten, omdat die in de KBA-berekening van Scheele afzonderlijk worden verantwoord.

⁸ Zo zou de gemiddelde schade per delict (exclusief de kosten van de strafrechtelijke keten) op basis van Moolenaar (2007) uitkomen op ruim €21.000.

zou zowel een intensivering van de opsporing als een verzwaring van de strafmaat kunnen omvatten. Daarbij kan het om aanzienlijke bedragen gaan: €160 per inwoner komt overeen met een landelijk totaal van €2,6 miljard.

8 Tot slot

In dit artikel heb ik allereerst, via een kort overzicht van internationale bevindingen, laten zien 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 mix van preventie en resocialisatie uiteindelijk wel eens beter zou kunnen scoren dan vertrouwen op gevangenisstraf.

Vervolgens heb ik twee recente Nederlandse KBA-studies becommentarieerd. Daarbij bleek het bepaald niet ondenkbaar dat de door de auteurs getrokken conclusies in de verkeerde richting wijzen. Die kritiek doet overigens niets af aan mijn 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. Wat mijn analyse hopelijk vooral duidelijk maakt, is dat er voor een brede inzet van het KBA-instrument in de sfeer van het Nederlandse criminaliteitsbeleid nog het een en ander moet gebeuren. In de eerste plaats lijkt een minimale overeenstemming over de te volgen methodiek zeer gewenst.⁹ In de tweede plaats is meer onderzoek nodig naar de maatschappelijke kosten vanwege criminaliteit, en dan met name de immateriële elementen.

Literatuur

- Aos, Steve, Polly Phipps, Robert Barnoski & Roxanne Lieb, *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime. Version 4.0*, WSIPP, Olympia WA, 2001
- Aos, Steve, *The criminal justice system in Washington State: incarceration rates, taxpayer costs, crime rates, and prison economics*, WSIPP, 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*, WSIPP, Olympia WA, 2006
- 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, nr. 4, pp. 124-130
- 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
- Bowles, Roger, & Rimawan Pradipto, *Reducing burglary initiative: an analysis of costs, benefits and cost effectiveness*, Home Office, London, 2004

⁹ Ik verwijs in dat verband graag naar het voorbeeld van de landelijke KBA-richtlijn voor grotere infrastructurele werken (zie Eijgenraam et al., 2000). Nadat was gebleken dat de gehanteerde methodiek in verschillende onderzoeken behoorlijk uiteen kon lopen, hebben de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) geëntameerd. Dat programma heeft geresulteerd in een door alle betrokken onderzoeksbureaus gedragen leidraad, die door de overheid verplicht is voorgeschreven.

- Brand, Sam, & Richard Price, *The economic and social costs of crime*, Home Office, Research Study 217, London, 2000
- 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
- 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, 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*, SEO-rapport nr. 971, Amsterdam, 2007
- 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
- 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
- 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
- Tulder, F.P. van, *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*, Rijswijk, SCP, 1994
- Velthoven, B.C.J. van, *Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid*, Research Memorandum 2007.05, Afdeling Economie, Universiteit Leiden, 2007 (te downloaden van www.law.leidenuniv.nl/org/fisceco/economie)
- Versantvoort, M.C., et al., *Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel*, 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
WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, SDU, Den Haag, 2002