

Uitgaven aan veiligheidszorg

In 2015 bedroegen de totale uitgaven aan veiligheidszorg 12,9 miljard euro, een stijging van 21 procent ten opzichte van 2002. De grootste uitgaven zijn preventie, opsporing en tenuitvoerlegging. Op delictniveau wordt het meeste geld uitgegeven aan vermogensmisdrijven.

DEBORA MOOLENAAR
Senior wetenschappelijk medewerker bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie

De uitgaven aan veiligheidszorg hebben betrekking op alle activiteiten die tot doel hebben criminaliteit, verloedering en overlast te voorkomen of te bestraffen en onveiligheidsgevoelens bij de burgers weg te nemen. Het gaat daarbij om sociale veiligheid en activiteiten ter voorkoming van en in reactie op criminaliteit (Becker, 1974). Uitgaven aan fysieke veiligheid, zoals brandweer en rampenbestrijding, en uitgaven aan asiel en vreemdelingen blijven dus buiten beschouwing.

Elk jaar maken het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, het CBS en de Raad voor de rechtspraak een gezamenlijk overzicht van de uitgaven aan veiligheidszorg en de maatschappelijke schade van criminaliteit (Moolenaar *et al.*, 2016). De ontwikkelingen van de uitgaven over de periode 2002–2015 vertonen enkele opmerkelijke trends, met name wanneer deze onderscheiden worden naar de verschillende delictcategorieën.

TOTALE UITGAVEN

De totale uitgaven aan veiligheidszorg dalen vanaf 2010, terwijl er tot en met 2009 nog sprake was van een jaarlijkse toename (gecorrigeerd voor inflatie). In 2015 bedroegen de totale uitgaven aan veiligheidszorg 12,9 miljard euro, een stijging van 21 procent ten opzichte van 2002 (zie infographic op p. 56-57).

Veiligheidszorg wordt geleverd door de overheid, particulieren en bedrijven. Binnen de centrale overheid is het Ministerie van Veiligheid en Justitie de grootste aanbieder, sinds de overheveling van de Politie vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2010. In de jeugdreclassering spelen provincies (tot en met 2014) en gemeenten (vanaf 2015) een belangrijke rol. Daarnaast geven lagere overheden subsidies aan slachtoffer- en reclasseringsorganisaties. De uitgaven van particulieren en bedrijven, die ook worden meegenomen in de veiligheidszorgrekeningen, worden vooral gedaan in het kader van preventie, zoals beveiliging. In mindere mate geven particulieren en bedrijven geld uit aan opsporing en ondersteuning van (ex-)verdachten en daders, zoals bijvoorbeeld door vrijwillige donaties ten behoeve van het reclasseringswerk van het Leger des Heils.

Aan preventie werd in 2015 twintig procent meer uitgegeven dan in 2002. Procentueel gezien zijn de uitgaven van lokale overheden, beveiligingsbedrijven en overige rijks-overheidsinstanties het sterkst gestegen. De preventietaak van de Politie was voorheen de grootste uitgavenpost, maar sinds 2013 gaat er meer geld om in de preventietaak van de particuliere beveiligingsbranche.

PRODUCTIE IN DE VEILIGHEIDSKETEN

Om de uitgaven per delict te kunnen berekenen, moeten we eerst bepalen wat de productie van de diverse ketenpartners binnen de veiligheidsketen is. Dat is niet eenvoudig, omdat de economische manier van denken – in termen van in-, through- en output – niet vanzelfsprekend is in de veiligheidsketen. De laatste jaren heeft er wel een kentering plaatsgevonden omdat er veel instanties zijn overgestapt van input- naar outputfinanciering, wat van instanties veeleer dat ze nadachten over wat hun producten zijn, hoe deze precies gedefinieerd moeten worden en wanneer een product of dienst het stadium van voltooiing bereikt.

Als we alleen kijken naar de hoofdstromen door de veiligheidsketen, dan beschouwen we het aantal afgehandelde verdachten door de Politie als output van de Politie, het aantal eerste inhoudelijke beslissingen door het OM als output van het OM en het aantal vonnissen in eerste aanleg als output van de rechter.

Een veelvoorkomend probleem binnen de veiligheidsketen is het toegenomen aantal retourstromen: strafzaken worden dan tussen ketenpartners heen en weer geschoven, bijvoorbeeld vanwege niet-uitgevoerde sancties, bezwaarprocedures of vormfouten, waardoor er op strafzaken die in eerste instantie afgerond lijken, in een latere fase toch nog actie moet worden ondernomen. Als het OM bijvoorbeeld een strafbeschikking oplegt die na twee jaar door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt teruggestuurd, omdat de debiteur nog niet betaald heeft, dan zal het OM een nieuwe beslissing nemen in dezelfde zaak met hetzelfde dossiernummer. Dit is alsof je een product dat je in een winkel gekocht hebt na twee jaar nog kunt retourneren. Men is nu door de hele keten heen bezig om deze retourstromen apart te identificeren.

UITGAVEN PER DELICT

Op basis van registratiegegevens over de productie per delict en wegingsfactoren voor zaakswaarte kunnen de totale uitgaven aan veiligheidszorg worden toegerekend naar de verschillende delicten (Moolenaar, 2009). Bij

preventie wordt meestal het aantal gepleegde delicten per delictcategorie als wegingsfactor gebruikt.

Als we naar de uitgaven per delictcategorie kijken, valt op dat de uitgaven aan vermogensmisdrijven – zoals diefstal, inbraak en fraude – naar schatting de helft van de totale uitgaven vormen, en dat deze tussen 2002 en 2015 met 31 procent gestegen zijn tot 6,5 miljard euro. Ook de uitgaven aan gewelds- en seksuele misdrijven stegen in dezelfde periode met 35 procent. De uitgaven aan delicten onder de noemer vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag daalden daarentegen met zeven procent.

De uitgaven aan preventie en opsporing zijn doorgaans sterk gericht op de voor burgers zichtbare criminaliteit, zoals gewelds- en seksuele misdrijven, vermogensmisdrijven, vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag. In 2015 werd in de preventie- en opsporingsfasen bijna 800 miljoen euro uitgegeven aan gewelds- en seksuele misdrijven, een daling van drie procent ten opzichte van 2002.

In de vervolgings- en berechtingsfasen wordt er relatief veel geld uitgegeven aan verkeersdelicten, zoals rijden onder invloed en joyriding. De uitgaven in het kader van verkeersovertredingen die vallen onder de Wet Administratieve Handhaving Verkeer (WAHV) stegen in de periode 2002–2015 met 58 procent. Een van de redenen waarom hieraan zo veel wordt uitgegeven in de vervolgings- en berechtingsfase zijn de vele beroepen in WAHV-zaken die overtreders instellen bij de officier van justitie en de kantonrechter omdat ze het niet eens zijn met hun verkeersboete.

In de tenuitvoerleggingsfase vormen gewelds- en seksuele misdrijven de grootste categorie, mede omdat deze groep vaak is oververtegenwoordigd in relatief dure vormen van detentie, zoals forensisch psychiatrische centra (FPC, vooreen Tbs-kliniek) of justitiële jeugdinstellingen. De uitgaven aan dit soort misdrijven in de tenuitvoerleggingsfase stegen met zeventig procent ten opzichte van 2002.

Drugsmisdrijven zijn verreweg het duurste in de tenuitvoerleggingsfase, aangezien voor drugsmisdrijven relatief lange straffen worden opgelegd. In de opsporingsfase spelen drugsmisdrijven nauwelijks een rol omdat ze typische 'haal-misdrijven' zijn: voor het grootste gedeelte van de drugsmisdrijven geldt dat niemand hiervan aangifte doet, maar dat politie en/of opsporingsambtenaren hier toevallig tegenaan lopen, bijvoorbeeld bij 100%-controles op Schiphol.

ONTVANGSTEN

Tegenover de uitgaven staan de ontvangsten uit de veiligheidszorg. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie incasseerde in 2015 ruim 933 miljoen euro die direct betrekking heeft op de veiligheidszorg. Het gaat daarbij om overheidsinkomsten uit boetes, transacties, strafbeschikkingen, ontnemingsmaatregelen en overige ontvangsten, zoals buitenlandse en bestuurlijke boetes en aan de burger doorberekende kosten voor het aanvragen van wapenvergunningen, verklaringen omtrent gedrag en dergelijke. Dit is een stijging van 25 procent ten opzichte van 2002, en maar liefst 288 procent meer dan in 1976.

Door de invoering van de WAHV in 1989, de oprichting van het CJIB in 1990 en de technologische ontwikkelingen zijn de ontvangsten sinds de jaren negentig sterk

toegenomen. Door verkeersboetes uit het strafrecht naar het bestuursrecht te trekken en de inning bij het CJIB naar te leggen, verliep deze inning in juridisch opzicht eenvoudiger en efficiënter. Daarnaast is het OM eind jaren nul van deze eeuw begonnen met het opleggen van strafbeschikkingen in plaats van het doen van een transactievoorstel. Een aantal langlopende transactievoorstellen werden daarbij ook omgezet naar strafbeschikking, hetgeen tot een groeispurt in de ontvangsten vanaf 2012 leidde. Tevens zet het Openbaar Ministerie vanaf 2011 steeds meer in op het ontlenen van crimineel verkregen vermogen.

TOT SLOT

De hier gepresenteerde cijfers kunnen dienen als input voor een MKBA-analyse. Helaas bevinden MKBA-analyses op het werkterrein van Justitie zich nog in de kinderschoenen, waarbij de inschatting van de baten het grootste probleem vormen. Een voorbeeld van een goede MKBA-analyse conform de leidraad (Romijn en Renes, 2013), is het onderzoek van Van Zutphen *et al.* (2014). Eerder is ook een MKBA van de SOV/ISD-maatregel gemaakt (Van Velthoven en Moolenaar, 2009). Ook zijn de gegevens over uitgaven gebruikt voor de Nationale Drugsmontor (Van Laar en Van Ooyen-Houben, 2016).

Tot nu toe is de schade als gevolg van criminaliteit en overlast onderbelicht gebleven. Helaas zijn hierover slechts sporadisch gegevens beschikbaar, waardoor het moeilijk is om hierover een uitspraak te doen. Moolenaar *et al.* (2016) schatten de jaarlijkse schade op ongeveer twintig miljard. Waarschijnlijk is dit een ondergrens.

LITERATUUR

- Becker, G.S. (1974) *Crime and punishment: an economic approach*. In: G.S. Becker en W.M. Landes (red.), *Essays in the economics of crime and punishment*. New York: Columbia University Press, 1–54.
- Laar, M.W. van, en M.M.J. van Ooyen-Houben (red.) (2016) *Jaarbericht Nationale Drug Monitor 2016*.
- Moolenaar, D.E.G. (2009) Modelling criminal justice system costs by offence: lessons from the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 15(4), 309–326.
- Moolenaar, D.E.G., M. Vlemmings, F.P. van Tulder en J. de Winter (2016) Kosten van criminaliteit. In: S.N. Kalidien (red.) (2016) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2015; ontwikkelingen en samenhang*. Den Haag: Boom, 77–84. De bijbehorende tabellen zijn te vinden op: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2735-cenr-2015.aspx>.
- Romijn, G. en G. Renes (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving
- Velthoven, B.C.J. van, en D.E.G. Moolenaar (2009) Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning. *Justitiële Verkenningen*, 35(2), 31–53.
- Zutphen, F. van, M. Goderie en J. Janssen (2014) *De maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD): maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging*. Rotterdam: Van Zutphen Economisch Advies.

In het kort

- ▶ Een probleem bij het meten van productie in de veiligheidsketen zijn retourstromen.
- ▶ Vermogensmisdrijven vormen naar schatting de helft van de totale uitgaven aan veiligheidszorg.