

Financieel-economische aspecten van misdaad en misdaadbestrijding

DR. J.J.M. VAN DIJK*

Van oudsher spelen overwegingen van kosten en baten in de strafrechtspleging geen grote rol. De snelle toeneming van vele vormen van criminaliteit en de slechts bescheiden groei van het budget voor handhaving van recht en openbare orde dwingen echter tot het stellen van prioriteiten. Een economische zienswijze op misdaad en misdaadbestrijding kan daarom niet langer worden gemist. In dit artikel draagt de auteur hiervoor een aantal bouwstenen aan. Eerst worden de directe kosten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zoveel mogelijk in beeld gebracht. Vervolgens worden de immateriële en indirecte kosten van de criminaliteit besproken. Ten slotte wordt het nut van extra uitgaven voor de strafrechtspleging onder de loep genomen. Het feit dat in 1982 54% van de bevolking het wenselijk achtte dat er meer aan de misdaadbestrijding wordt uitgegeven, zegt nog niets over de vraag op welke manier eventuele extra middelen het best kunnen worden besteed en hoe de criminaliteit het effectiefst kan worden bestreden.

Inleiding

Van oudsher is de beoefening van het recht een schone kunst waarbij overwegingen van nut of kosten geen rol van gewicht dienen te spelen. De gedachte dat vooral de strafrechtspleging een doel op zich is, is treffend verwoord door de filosoof Kant. Dient een uitgesproken doodvonnis nog te worden voltrokken indien bekend is dat de wereld nog dezelfde dag in zijn geheel zal vergaan? Het rechtsgevoel beantwoordt deze vraag volgens Kant positief. Inmiddels wordt de strafrechtspleging door de meeste beoefenaren gezien als een middel om op een verantwoorde wijze de criminaliteit te bestrijden en dus niet meer als een doel op zich. De opkomst van deze instrumentele visie op de strafrechtspleging heeft echter niet geleid tot een merkbaar grotere belangstelling voor de financieel-economische aspecten van misdaad en misdaadbestrijding onder strafrechtsjuristen. Deze inconsequentie is mijns inziens ten dele een gevolg van de omstandigheid dat het favoriete overredingswapen van de meeste juristen het betoog is en niet de berekening.

Sinds kort is er echter een externe prikkel die de beoefenaren van het strafrecht dwingt om in ieder geval kostenbewuster te worden. Veel vormen van criminaliteit vertonen de laatste jaren een ongekend snelle groei. Deze stijging moet worden opgevangen door een apparaat dat in de welvaartsperiode 1965-1980 slechts een bescheiden uitbreiding heeft ondergaan en ook nadien kort is gehouden. In 1965 maakte het budget voor justitie 2,7% uit van de overheidsuitgaven; volgens de ramingen in de *Miljoennota 1983* was dat in 1983 2,4%¹⁾. Het resultaat hiervan is dat het strafrechtelijke apparaat wordt geconfronteerd met een acute schaarste aan middelen om datgene te doen wat de beoefenaren juist en rechtvaardig achten. De beoefenaren van het strafrecht worden in de harde praktijk van alle dag – men denke aan de voorgeleidingen van tientallen volgens de heersende normen betrekkelijk ernstige criminelen waarvan b.v. 2/3 deel weer dient te worden heengezonden wegens het cellentekort – gedwongen om economisch te denken: er dienen prioriteiten te worden gesteld wegens schaarste aan middelen.

De door de recherche ter insluiting voorgeleide criminelen zijn op basis van praktijkgegevens onderverdeeld in drie categorieën.

Hoewel allen onmiddellijke insluiting verdienen, wordt voorrang gegeven aan de zwaardere gevallen. Inmiddels blijken de minst zware categorieën nauwelijks meer aan bod te komen. De normen zullen dus verder naar boven toe moeten worden bijgesteld. Door dit soort beslissingen wordt ook de samenleving en de politiek gedwongen om bepaalde keuzen te maken. Wat is het de samenleving waard om te bereiken dat criminelen die enkele jaren geleden zeker nog in voorlopige hechtenis zouden zijn genomen maar thans wegens cellentekort worden heengezonden, weer worden vastgehouden?

Een ander praktijkvoorbeeld vormen de grote achterstanden die enkele gerechtshoven hebben bij de afhandeling van grote fraudezaken in appel. Vanwege deze flessehals bestaat bij het OM – en dus de politie – enige terughoudendheid om nieuwe, gecompliceerde fraudezaken aan te pakken. Acht de politiek dit een voldoende reden om de hoven snel uit te breiden?

Ook het politieke debat over de misdaad heeft een financieel-economische dimensie gekregen. Het recht blijkt plotseling een prijs te hebben. Logischerwijze wordt ook de vraag naar de baten thans als urgent gevoeld.

In dit artikel zullen enkele bouwstenen worden aangeleverd voor het economische „discours” over misdaad en misdaadbestrijding. Een afgewogen betoog is het allerminst. De onrijpheid van de overwegingen en berekeningen moge zijn rechtvaardiging vinden in het pionierskarakter ervan. Eerst zal een benaderende schatting worden gegeven van de directe en indirecte kosten van enkele vormen van criminaliteit gevolgd door enige interpreterende opmerkingen van amateur-economische aard. Ten slotte volgt een beschouwing over het nut van de strafrechtelijke wetshandhaving en de publieke vraag naar voorzieningen ter bestrijding van de criminaliteit.

* De auteur is hoofd van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie.

1) J.S. Kiedrowski, A. Klijn en G. Paulides, De uitgaven van het departement van justitie: de periode 1955-1982, *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 1984.

Een deel de gegevens en inzichten is dankbaar ontleend aan het op 18 december 1984 verschenen interim-rapport van de regeringscommissie kleine criminaliteit (de Commissie Roethof), waarvan de auteur als adviserend lid deel uitmaakt 2). Voor de tenuer van het betoog ben ik overigens uiteraard alleen zelf verantwoordelijk.

Het kostenplaatje van de criminaliteit op het eerste gezicht

De beste bron met gegevens over de omvang van de criminaliteit waardoor individuele burgers als individuen worden benadeeld zijn de z.g. slachtofferenquêtes 3). In deze enquêtes die aanvankelijk door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie werden uitgevoerd en thans in samenwerking met het CBS, wordt aan een goed gespreide netto steekproef van ca. 10.000 Nederlanders boven de 15 jaar gevraagd of men het afgelopen jaar wellicht één of meer keer slachtoffer is geworden van veertien met name genoemde delictstypen. De aldus geïdentificeerde slachtoffers worden nader ondervraagd over schadebedragen, reacties e.d. Op deze plaats zal niet verder worden ingegaan op de methodologie van deze enquêtes. In het algemeen wordt aangenomen dat vooral de resultaten met betrekking tot vermogensdelicten relatief betrouwbaar zijn. In tabel 1 is weergegeven hoeveel delicten er in 1983 zijn gepleegd tegen individuele burgers – incl. de meervoudige slachtoffers – en wat de opgegeven schadebedragen waren.

De schadebedragen zijn berekend door middel van vermenigvuldiging van de gemiddelde opgegeven waarde van gestolen, resp. vernielde goederen met de geëxtrapoleerde absolute aantallen slachtoffers volgens de CBS-slachtofferenquête 1984 4). Bij deze extrapolatie zijn de aantallen van de delictstypen die het huishouden treffen, zoals autogebonden delicten, inbraak en vernieling, gecorrigeerd voor de gemiddelde huishoudengroote (deling door 2,54) van personen van 15 jaar en ouder. Deze aldus uitgevoerde berekening leverde de schattingen op die zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Aantal in 1983 gepleegde delicten, gemiddelde schadebedragen en geschatte totale schade op basis van de CBS/WODC-slachtofferenquête 1983

Delict	Schatting aantal (× 1.000)	Gemiddelde gestolen waarde/gemiddelde schade in gld.	Geschatte totale schade in mln. gld.
Fietsendiefstal	937	249	233
Bromfietsendiefstal	31	590	18
Autodiefstal	12	7.847	93
Diefstal uit auto	187	962	180
Diefstal vanaf auto	292	305	89
Beschadiging auto	592	194	115
Overige vernielingen	497	311	155
Inbraak	136	2.307	314
Doorrijden na aanrijding	216	732	159
Zakkenrollerij	265	371	98
Handtastelijkheden binnen	240	77	18
Handtastelijkheden buiten	119	4	—
Bedreiging binnen	486	49	24
Bedreiging buiten	536	25	13
Exhibitionisme	323	—	—
Overige diefstal	910	270	246
Totaal	5.783.000		1.755.900.000

Uit tabel 1 blijkt dat, naar boven afgerond, de directe schade ten gevolge van de „kleine criminaliteit” tegen burgers f. 1,8 mrd. per jaar is. Een vertegenwoordiger van het midden- en kleinbedrijf deelde in oktober 1984 mede dat jaarlijks in de detailhandel door de cliëntèle voor een bedrag van minimaal f. 500 mln. wordt gestolen. De door het personeel e.d. verduisterde goederen leveren volgens de gangbare schattingen een zelfde schadebedrag op 5). Hierbij opgeteld kunnen nog worden de ca. f. 150 mln. schade die de rijksoverheid (vervoer: f. 10 mln.), en de gemeenten (vervoer, gemeentebedrijven, scholen: f. 100 mln.; woningbouwcoöperaties: f. 30 mln.) te lijden hebben van vandalisme volgens de door mij geraadpleegde bronnen 6).

Niet verdisconteerd zijn de schadebedragen van inbraken en vandalisme waarvan het bedrijfsleven, incl. de detailhandel en de horeca, het slachtoffer zijn. Helaas heb ik hiervoor geen directe indicatoren kunnen vinden. Uit de politiestatistiek is echter bekend dat tegenwoordig ongeveer de helft van alle inbraken particulieren treft en de andere helft ondernemers (of de overheid). Het lijkt me verder aannemelijk op grond van politieke gegevens en verspreide onderzoekgegevens dat de schadebedragen bij inbraken in magazijnen, winkels e.d. hoger liggen dan bij particuliere woonhuizen. Dit brengt mij tot de veronderstelling dat er bij bedrijven e.d. wordt ingebroken voor een totaal bedrag dat ruim twee keer zo hoog ligt als bij particulieren, dat wil zeggen ca. f. 0,7 mrd. Deze schatting vindt steun in de opgave van het Nederlandse verzekeringswezen dat er in 1983 voor ca. f. 1 mrd. aan schadevergoeding is uitgekeerd voor inbraken aan particulieren en bedrijven te zamen 7). Ten slotte is er nog het vandalisme tegen eigendommen van bedrijven. Hierover zijn echter te weinig recente gegevens beschikbaar om een benaderende schatting te rechtvaardigen. De gegevens over particulieren en de overheid wettigen wellicht de aanname dat het om een kleinere schadepost gaat dan de post winkeldiefstal/inbraak.

Op grond van bovenstaande schattingen kom ik tot de volgende posten: kleine criminaliteit particulieren f. 1,8 mrd., winkeldiefstal f. 0,5 mrd., verduistering bij winkels f. 0,5 mrd., vandalisme overheid f. 0,15 mrd., inbraak bedrijfsleven f. 0,7 mrd., dat wil zeggen te zamen f. 3,65 mrd. Vanwege het ontbreken van de schadepost vandalisme bedrijven is dit bedrag af te ronden tot f. 3,7 of f. 3,8 mrd.

Het is duidelijk dat hiermee slechts een deel van de criminaliteit in kaart is gebracht. De gedachten gaan allereerst uit naar de roofoverval (in 1984 ca. 700). Het jaarverslag van de Centrale Recherche Informatiedienst vermeldt dat de gemiddelde buit ca. f. 35.000 is. De totale schade was in 1983 f. 25 mln. Tot een substantiële ophoging van het geschatte totaalbedrag leidt verdiscontering van deze misdrijven niet. De totale klassieke criminaliteit kan daarom qua directe kosten mijns inziens worden geschat op ongeveer f. 4 mrd.

Nog niet gesproken is over bijzondere delictstypen zoals fraude, milieuvulling e.d. waarvan vooral de gemeenschap de dupe is en over verkeerscriminaliteit. Schadebedragen ten gevolge van milieuvuiling zijn mij niet bekend. Het WODC heeft onderzocht door middel van een analyse van dossiers over gefailleerde BV's uit 1982 welke bedragen ten gevolge van BV-fraude (b.v. door koppelbazen) ontvreemd zijn aan fiscus, bedrijfsvereniging en particuliere crediteuren. Het bleek in totaal te gaan om een bedrag van f. 250 mln. 8). Bekend zijn verder de schattingen van Van Bijsterveld 9) en Sleurink 10) over belastingfraude in Nederland. Vele honderden miljoenen aan belastingopbrengsten worden jaarlijks binnengehaald door middel van correcties op de opgaven. Vele honderden miljoenen zouden extra kunnen worden achterhaald bij een optimale bezetting van de belastingdienst. De in de literatuur genoemde bedragen indiceren een totale netto belastingfraude van enkele miljarden per jaar. Daarnaast dient nog te worden gedacht aan de verschillen-

2) Ministerie van Justitie, *Het interimrapport van de regeringscommissie kleine criminaliteit*, Staatsuitgeverij, 18 december 1984.

3) J.J.M. van Dijk en C.H.D. Steinmetz, *De WODC-slachtofferenquête 1974-1979*, WODC, nr. 13, Den Haag, 1980.

4) Slachtofferschap van misdrijven in 1983, *Maandstatistiek Politie, Justitie en Brandweer*, CBS, september 1984.

5) Zie noot 2.

6) Opgave Ministerie van Verkeer en Waterstaat extra kosten vandalisme aan Commissie Roethof; *Vandalisme aan bezit van corporaties en gemeentelijke woningbedrijven*, Nationale Woningraad, september 1984; *In de vernieling, een onderzoek naar omvang, frequentie en kosten van vernieling van gemeentelijk eigendom*, Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek, VNG, januari 1985.

7) A.C. Berghuis en G. Paulides, *Misbruik van BV's; een empirisch onderzoek*, WODC, nr. 39, Den Haag, 1983.

8) A.L. Grotenhuis, *Belastingfraude in Nederland, het rapport Van Bijsterveld*, Quint, Gouda, 1980.

9) H. Sleurink, *Hoe fraude de samenleving bedreigt*, Quint, Gouda, 1982.

de vormen van steunfraude. Met de registratie van deze laatste criminaliteitsvorm is eerst kort door het WODC en het CBS in samenwerking met het Ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsraad en de betreffende diensten een bescheiden begin gemaakt. Het maken van een schatting van de ermee gemoeide bedragen is vooralsnog onbegonnen werk, onder meer omdat de betrokken diensten uiteenlopende normen hanteren en vaak het praktische nut niet inzien van het schatten van de werkelijke omvang van een fraude (een bedrag dat immers toch niet invorderbaar is). Bij gebrek aan nadere informatie is mijn „informed guess” dat de schade ten gevolge van fraude aanzienlijk is en waarschijnlijk in dezelfde orde ligt als die van de gewone criminaliteit. Ten slotte memoreer ik nog de schade ten gevolge van verkeerscriminaliteit (b.v. ca. 250 doden en 5.000 gewonden per jaar ten gevolge van rijden onder invloed).

De immateriële en indirecte kosten van de gewone criminaliteit

In het bovenstaande is steeds gesproken van directe financiële schade. Genegeerd zijn daarbij de immateriële en de indirecte kosten. Onder immateriële kosten versta ik leed, ongemak, angst en geschonden rechtsgevoel of vertrouwen. Deze immateriële kosten zijn moeilijk in geld waardeerbaar. Dit geldt ook voor de reacties die de bevolking vertoont op de reële of vermeende criminaliteitsdreiging (indirecte, immateriële kosten). Ongeveer 40% van de Nederlandse vrouwen durft zich 's avonds niet alleen op straat te begeven. Veel, vooral oudere, mensen doen 's avonds niet meer open wanneer er wordt gebeld. Het behoeft geen betoog dat de kwaliteit van het bestaan door dit soort ontwijkende strategieën ernstig wordt aangetast (11). Wellicht is het mogelijk deze kosten in geld te waarderen door te onderzoeken hoeveel men extra overheeft voor een woning in een relatief veilige tuinstad of een geheel afgeschermd leven in een bewaakt flatgebouw. Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat degenen die zich dit veroorloven kunnen, bereid zijn grote bedragen hiervoor neer te tellen

Wel in geld waardeerbaar zijn het afsluiten van verzekeringen en de, al dan niet hieraan gekoppelde, aanschaf van beveiligingsapparatuur. In Nederland is ca. 80% van de huishoudens tegen inbraak verzekerd. De premiebedragen dienen uiteraard gedeels ter bekostiging van de uitgekeerde vergoedingen en mogen dus niet bij de eerdergenoemde directe schadebedragen worden opgeteld. Als indirecte extra kosten van de criminaliteit kunnen mijns inziens wel de onkosten en winsten van het relevante deel van het assurantiewezen worden beschouwd. De omzet van de beveiligingsindustrie — dat wil zeggen de verkoop van apparatuur en de verhuur van bewakingsdiensten — lijkt mij in zijn geheel te behoren tot de indirecte kosten van de criminaliteit. Het gaat hierbij inmiddels om imposante omzetten. Zo werkten er in Nederland bij de (bedrijfs)beveiligings- en bewakingsdiensten in 1983 ca. 10.000 mensen (12). Dit indiceert reeds een omzet van ca. een miljard. Hier moet de omzet van de beveiligingsapparatuur e.d. nog bij worden opgeteld. Deze is in 1982 geschat op f. 700 mln. (13). Een totale omzet van ca. f. 2 mrd. in de beveiligingssector lijkt dus een reële schatting. Het effect van deze investeringen is vooral een verschuiving van de criminaliteit (b.v. van bedrijven naar woonhuizen en van banken naar winkels). De primaire kosten van de criminaliteit — de directe schade — worden er niet merkbaar door verminderd. Alles bij elkaar genomen durf ik de stelling aan dat de immateriële en indirecte kosten van gewone criminaliteit minstens even groot zijn als de eerdergenoemde 4 miljard directe financiële schade. Ook de publieke uitgaven voor de misdaadbestrijding — politie/justitie — kunnen als indirecte kosten van de criminaliteit worden gezien. Ik laat de extra kosten voor de belastingdienst en voor de gemeentelijke sociale diensten e.d. gemakshalve buiten beschouwing. In 1980 werd voor het Ministerie van Justitie f. 2,7 mrd. gevoteerd (14). Wanneer we het budget voor de kindbescherming en de rechtshulp — beide slechts ten dele aangewend in verband met de criminaliteit — aftrekken, blijft er, naar boven afgerond, f. 2 mrd. over, nl. voor politie (f. 1 mrd.), gevangeniswezen e.d. (f. 500 mln.) en de strafrechtspleging (f. 400 mln.). Hierbij dient te worden opgeteld het budget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de korpsen gemeentepolitie (ca. f. 2 mrd.).

De schatting van de kosten van de politie is echter gemajeerd. Onjuist is immers de aanname dat de politieke capaciteit geheel gericht is op misdaadbestrijding (men denke aan het verkeer). Volgens de officiële norm wordt 15 à 20% van de formatieve sterkte ingezet voor researchewerk. Ook de geïnformeerde dienst is voor een deel van hun tijd direct dan wel indirect betrokken bij de aanpak van criminaliteit. Enigszins met de natte vinger ga ik ervan uit dat 1/3 deel van de politiebegroting van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt aangewend ter bestrijding van de criminaliteit. Dit brengt me op een benaderende schatting van f. 1 mrd. uitgaven voor de politieke misdaadbestrijding. Dit bedrag leidt, gevoegd bij de uitgaven voor gevangeniswezen e.d. en de strafrechtspleging tot een totaal bedrag van ca. f. 2 mrd. publieke uitgaven in 1980 ter beteugeling van de misdaad. Bovenstaande berekeningen zijn op veel plaatsen rijkelijk speculatief, zoals ik, naar ik hoop, voldoende heb aangegeven. Om de gedachten te bepalen, lijkt het op grond van deze hier genoemde kostenposten echter juist om te spreken van een jaarlijks bedrag van ruim f. 10 mrd. aan schade en extra uitgaven in verband met de gewone criminaliteit. Hiervan zijn relatief hard de ca. f. 4 mrd. directe financiële schade ten gevolge van gewone criminaliteit, f. 2 mrd. voor de commerciële beveiliging en f. 2 mrd. uitgaven voor politie en justitie. De resterende f. 2 mrd. heeft betrekking op immateriële effecten en op de extra kosten voor assurantie. In deze schatting is de schade ten gevolge van verkeerscriminaliteit en van belasting- en steunfraude, zoals gezegd, niet verdisconteerd. De commissie Van Bijsterveld zal over dit laatste naar ik hoop in haar eindrapport uitsluitend geven. Mijn vermoeden is dat dan zal blijken dat de totale „schade” ten gevolge van criminaliteit in de buurt zal blijken te liggen van de f. 15 mrd.

Enige opmerkingen ter interpretatie

Het behoort niet tot mijn vak me te verdiepen in de economische betekenis van de hierboven geschatte schade — en onkostenposten in verband met criminaliteit. Dit artikel strekt er slechts toe economen wat dit betreft uit hun tent te lokken. Ik wil echter wel kort ingaan op drie relativerende hypothesen met betrekking tot de economische gevolgen van de gewone criminaliteit die in Nederland in sommige kringen courant zijn. De eerste luidt dat er bij de witteboordencriminaliteit heel wat meer aan de strijkstok blijft hangen. Ik heb hierover reeds opgemerkt dat door de heer Van Bijsterveld en anderen berekende schade ten gevolge van criminaliteit in de fiscale-en/of fraudesfeer vermoedelijk in dezelfde orde van grootte ligt als die van de gewone criminaliteit. Beide criminaliteitsproblemen doen, dunkt me, qua economische ernst niet voor elkaar onder.

De tweede relativerende hypothese luidt dat de gewone criminaliteit een weliswaar af te keuren maar overigens niet onwelkome bijdrage betekent aan een meer rechtvaardige verdeling van inkomens en vermogen. Deze hypothese, die ongetwijfeld populair is in kringen van wetsovertreders vanwege zijn disculperende werking, is mijns inziens in strijd met de feiten. Om te beginnen is het onjuist te menen dat er in hoofdzaak van „de rijken” wordt gestolen. Het percentage slachtoffers van inbraak is b.v. het hoogste onder de minst kapitaalkrachtige Nederlanders (15). Aangezien het percentage overzekerden daar relatief laag ligt, komt de klap bovendien harder aan. Ook het z.g. „proletarisch winkelen” treft mijns inziens uiteindelijk vooral de doorsnee Nederlander, die immers de in de prijzen doorberekende schade

11) J.J.M. van Dijk. Omgaan met criminaliteit, *Tijdschrift voor Criminologie*, september/december 1982.

12) P.J. Baas, *De wet op de weercorpsen met betrekking tot de particuliere beveiligingsorganisaties*, scriptie Nederlandse Politie Academie, januari 1982.

13) Schatting van het bureau Bos & Co., organisatie-adviseurs te Utrecht, op basis van een in 1982 uitgevoerde studie.

14) Kiedrowski, Klijn en Paulides, op.cit.

15) Ministerie van Justitie, *Het interimrapport van de regeringscommissie kleine criminaliteit*, bijlage 6, Profielschets inbraak in woonhuizen, Staatsuitgeverij. 18 december 1984.

moet betalen. Door vandalisme wordt o.a. tuinbeplanting aangetast en verder collectieve goederen (abri's, scholen, plantsoenen). De gedupeerden zijn alle burgers. Ieders stadsbewoner ziet zijn/haar leefomgeving geleidelijk aan verloederen. De financieel zwakkeren zijn daarbij extra gedupeerd omdat juist zij zijn aangewezen op openbaar vervoer en in het algemeen op openbare voorzieningen zoals parken, treinen, trams e.d. 16).

Bezie men vervolgens de situatie van de daders, dan treft men daar b.v. verslaafden aan die de gestolen goederen tegen een minimaal bedrag verkopen aan helers en/of drugsdealers. De grote profiteurs zijn lieden op de achtergrond die geen enkele gelijkennis vertonen met Robin Hood. Zuiver economisch bezien komt een groot deel van het gestolen geld niet alleen allerminst ten goede aan „de armen” maar verdwijnt zelfs via de drugshandel naar het buitenland, dat wil zeggen naar de Bahama's, Columbia of Zwitserland.

Een derde relativerende hypothese over de gewone criminaliteit komt er kort gezegd op neer dat de slachtoffers van b.v. fietstiefstal op hun beurt een fiets stelen dan wel voor een zacht prijsje bij een helende handelaar kopen, zodat er per saldo eigenlijk niemand wordt gedupeerd. Ook deze hypothese is m.i. niet meer dan een gelegenheidsargument waarmee de (mede)schuldigen – b.v. ouders die toestaan dat hun kinderen met een andere fiets thuiskomen – hun geweten sussen. In werkelijkheid zijn uiteraard veel, zoniet de meeste slachtoffers fatsoenlijk of te onhandig om aan deze afwettende praktijken mee te doen. Ook op dit gebied zijn het bovendien de helers, opkopers e.d. degenen die een leuke winst opstrijken. Door het gebruik van een reeks tweedehands fietsen dupeert men de niet-brutalen wier fiets is gestolen en die zelf een nieuwe fiets kopen, terwijl men per saldo zelf duurder uit is dan in de jaren vijftig en zestig toen men gemiddeld vijf à zeven jaar met één nieuwe fiets kon doen.

Ten slotte een enkele economische hypothese mijnerzijds. De kosten van veel goederen voor de individuele en collectieve gebruiker nemen toe indien het goed diefstal- of vandalismegevoelig is. Dit zal, neem ik aan, consequenties hebben voor de vraag, resp. aanbod van dit soort goederen. Een mogelijk gevolg hiervan stipte ik reeds zijdelings aan. Juist goederen die het leven in een stad veraangenamen – verzorgde tuinen en plantsoenen en fraaie gebouwen – worden wellicht door de hogere kosten ten gevolge van criminaliteit minder gevraagd resp. geproduceerd. Een ander effect zou kunnen zijn dat particulieren er vanwege de risico's en verzekeringskosten van afzien om bij uitstek diefstalgevoelige goederen zoals antiek, schilderijen, juwelen e.d. te kopen. Ook dat lijkt me een mogelijk marktverstoring effect van de criminaliteit dat betreuwenswaardig zou zijn. Ik denk daarbij niet zozeer aan collectioneers maar aan de nu nog vele Nederlanders die het leuk vinden een paar mooie dingen te hebben.

De criminaliteit creëert, zoals hierboven aangegeven, arbeidsplaatsen in het bijzonder bij de bewakingsdiensten en de politie. Dit zou men een positief effect kunnen noemen. Het lijkt mij echter kwestieus of het om arbeidsplaatsen gaat die veel arbeids- en daarmee levensvreugde kunnen verschaffen. Wachtlopen is, zoals iedereen weet die in dienst is geweest, nogal vervelend. De confrontaties met anderen spelen zich bovendien veelal in de min of meer conflictueuze sfeer af (betrappingen, controles e.d.). Al met al een weinig benijdenswaardige werkkring.

Een hoog niveau van criminaliteit in de grootste Nederlandse steden leidt zoals gezegd tot individuele gedragsaanpassingen zoals thuisblijven en verhuizen naar tuinsteden. Deze kunnen na enige tijd het karakter van de betreffende steden negatief beïnvloeden. Zo zou b.v. het typische mengkroes karakter van de grote stad erdoor kunnen worden aangetast. Mensen die zich kwetsbaar voelen – ouders b.v. met jonge kinderen en oudere mensen – en die het zich kunnen permitteren te verhuizen, verlaten de stad. De jongeren en sociaal zwakkeren blijven over. Binnen de randstad zal zich bovendien een ontwikkeling kunnen gaan voordoen in de richting van de Noordamerikaanse steden, dat wil zeggen van een strikte segregatie naar inkomen en/of etnische herkomst. Aangezien de werkgelegenheid ten dele in de stadscentra geconcentreerd zal blijven, betekent deze ontwikkeling tevens dat er meer forensen zullen komen en niet, zoals thans wenselijk wordt geacht, minder. Ook op het boven-individuele niveau kan de klassieke criminaliteit dus consequenties hebben, die slechts negatief kunnen worden beoordeeld 17).

Het publieke nut van extra uitgaven voor de strafrechtspleging

De publieke uitgaven voor de bestrijding van misdaad zijn in Nederland relatief gering. Vooral aan gevangenis en rechters wordt in de ons omringende landen meer uitgegeven, uitgedrukt in het procenten van bruto nationaal produkt, soms zelfs het dubbele 18). Gezien de directe financiële schade van de gewone criminaliteit – f. 3,5 à 4 mrd. – de niet minder kostbare immateriële effecten – op individueel en collectief niveau – lijkt een overheidsbudget van ca. f. 2 mrd. ofte wel ca. 1,5 à 2% van de totale overheidsuitgaven (en ca. 0,6% van het bruto nationaal produkt) ook niet overdreven royaal. De begroting van het vroegere CRM is bijna ruim vier keer zo groot 19). Men kan zich afvragen of een effectievere bestrijding van de criminaliteit niet meer zal opleveren aan algemeen nut dan sommige andere rechtstreeks op het welzijn, de volksgezondheid of de grotestedenproblematiek gerichte overheidsuitgaven.

De kernvraag hierbij is, of zou althans moeten zijn, die naar de effectiviteit van de strafrechtspleging als middel ter bestrijding van de criminaliteit. Helaas laat de bestaande, internationale literatuur weinig ruimte voor optimisme op dit punt. Noch de omvang van de politie per 100.000 inwoners, noch de zwaarte der opgelegde straffen lijken veel invloed te hebben op de omvang van de meest voorkomende vormen van criminaliteit 20). Zij die men met strafrechtelijke extraatjes kan afschrikken, hebben dit niet nodig, omdat ze zich ook overigens aan de wet houden terwijl degenen die men wel zou willen afschrikken zich hiervoor relatief immuun tonen. Denkt u wel eens aan de risico's van een zware straf, vroeg een Engelse onderzoeker aan een groep inbrekers. Dat kunnen wij ons in ons vak niet permitteren, was het antwoord 21). Het is hetzelfde antwoord dat ook autocoureurs e.d. plegen te geven wanneer hen naar hun risicobeleving wordt gevraagd. De afschrikkingstheorie gaat uit van de gewone burger. Het probleem is dat de harde kern van wetsovertreders niet uit gewone burgers bestaat 22).

Dit betekent niet dat er door middel van de strafrechtspleging of anderszins in het geheel geen zinvolle resultaten kunnen worden geboekt in de strijd tegen de misdaad. Het betekent wel dat klakkeloze, grootscheepse overheidsinvesteringen weinig zinvol zijn. Een zorgvuldige kosten-batenafweging per middel en per doelgroep lijkt hier geboden. In dit verband wijst de commissie Roethof erop dat het aanstellen van b.v. conducteurs, conciërges, fietsenstallingbewakers of verkoopsters/verkopers waarschijnlijk economisch verstandiger is dan het verder uitbreiden van de politie. Dit soort functionarissen vervult naast het preventieve toezicht op potentiële dieven en vandalen nog andere nuttige taken. Het door hen uitgeoefende toezicht is wellicht bovendien effectiever dan dat van (gemotoriseerde) agenten. Wat de zware criminaliteit betreft, bepleiten sommigen een verhoging van de straffen voor in het bijzonder de handel in drugs. Hoe bevredigend dit ook is voor het rechtsgevoel, enig positief effect op de omvang van de drugsproblematiek kan er mijns inziens niet van worden verwacht. De winsten zijn dermate groot en de kansen op betrapping dermate klein, dat het generaalpreventieve effect van (nog) zwaardere straffen waarschijnlijk nihil zal zijn. De z.g. harde aanpak van de drugshandel in de Verenigde Staten is tot nu toe een tragisch fiasco gebleken 23). In

16) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1982*, hoofdstuk 14, De Grote Stad, Rijswijk, 1982.

17) A. Reiss jr., Crime control and the quality of life, *American Behavioral Scientist*, nr. 1, september/oktober 1983.

18) Kiedrowski, Klijn en Paulides, op.cit.; Ministerie van Justitie, *De prijs van het gevangeniswezen hier en elders*, voorjaar 1984.

19) Kiedrowski, Klijn en Paulides, op.cit.

20) L.J.M. d'Anjou e.a., *Effectiviteit van sancties*, WODC, Den Haag, 1975; R.P. Rhodes, *The insolvable problems of crime*, Wiley, New York, 1977; *The effects of increases in police manpower*, working paper, Home Office Research and Planning Unit, nr. 1, Londen, 1982.

21) A. Roëll. Inbraken: wat weten we ervan?, *Justitiële Verkenningen*, nr. 8, 1984.

22) W. Buikhuisen, Cognitieve stoornissen, het socialisatieproces en criminaliteit, in: *Achtergronden van jeugdcriminaliteit*, Ars Aequi, 1981.

23) A.S. Trebach, The heroin solution, in: *Modern America: something is wrong*, Yale University Press, 1982, hfst. 8.

dit verband wordt vaak gewezen op het feit dat Nederland de handel zou aantrekken omdat de straffen hier relatief laag zijn. Het percentage vrijheidsstraffen van boven de respectievelijk 3 en 5 jaar voor handelaren wijkt in Nederland echter niet aanmerkelijk af van dat in b.v. West-Duitsland of Engeland. Ook dit op zich zelf rationele argument voor zwaardere straffen is dus niet dwingend. Hier staat tegenover dat een verdere verhoging van de reeds relatief zeer lange vrijheidsstraffen voor de handel in drugs een zeer kostbare aangelegenheid is. Het is in justitiekringen „not done” om dit soort berekeningen te maken, maar de bijzondere gerichtheid van dit tijdschrift verschaft me een titel om het toch te doen. Per jaar wordt er thans 800 jaar reëel te executeren vrijheidsstraf opgelegd vanwege de Opiumwet. Wanneer deze strafduur b.v. zou worden verhoogd met 50% — dat wil zeggen dat een straf van 4 jaar een straf van 6 jaar zou worden — zou dit de overheid structureel ca. f. 40 mln. gulden per jaar extra kosten. Het is nu de vraag of de morele satisfactie die zo'n strafrechtelijke beleidswijziging biedt, deze prijs waard is. In het begin van dit artikel heb ik gewezen op de bestaande noodzaak om gearresteerde criminelen — waaronder veel recidiverende autokrakers e.d. — heen te zenden wegens het cellentekort in de huizen van bewaring. Degenen die vervolgens alsnog veroordeeld worden tot een vrijheidsstraf moeten minstens een jaar wachten op de executie hiervan. Het cellentekort in de huizen van bewaring bemoeilijkt verder de incasso van transacties en boeten omdat de stok achter de deur van de vervangende hechtenis niet zonder meer beschikbaar is.

Het vervelende hierbij is dat van extra inspanningen van de zijde van justitie en politie weliswaar geen algemene preventieve werking lijkt uit te gaan, maar dat het omgekeerde waarschijnlijk niet geldt. Wanneer de justitie voor iedereen zichtbaar niet in staat is een bepaald minimumniveau aan vrijheidsbenemende maatregelen en straffen te realiseren, moet worden gevreesd dat een bepaalde groep wijfelars ook maar eens een crimineel kansje gaat wagen. De strafrechtspleging is qua gedragsbeïnvloedende effecten in hoge mate onderhevig aan de wet van de verminderende meeropbrengsten (vgl. de nog zwaardere straffen voor drugshandelaren). Er is echter een kritische grens waarbeneden de justitiële reacties maar beter niet kunnen zakken. Ik acht het niet uitgesloten dat Nederland op het ogenblik onbedoeld bezig is om uit te zoeken waar deze grens ligt en dat deze daarbij inmiddels ongemerkt reeds is overschreden. Eventuele reparatiewerkzaamheden zullen mijns inziens echter niet per sé moeten worden gericht op de terecht alom verfoeide drugshandelaren. Qua effectiviteit zijn elders wellicht zinvollere investeringen te doen in de strafrechtspleging en/of in de preventie van criminaliteit.

De publieke vraag naar recht en orde

Vierenvijftig procent van de bevolking is er blijkens een in 1982 gehouden enquête voor dat er meer geld wordt uitgegeven voor de bestrijding van de criminaliteit (24). Het lijkt me aannemelijk gezien de recente publiciteitsgolf over criminaliteit dat dit percentage nu nog hoger ligt. Tweeënzeventig procent verklaarde in 1982 te willen dat er meer werd uitgegeven aan de politie. Een nadere analyse heeft uitgewezen dat de wens naar grotere uitgaven voor de criminaliteitsbestrijding significant sterker is onder de Nederlanders die in de grote steden wonen, die kort geleden zelf slachtoffer zijn geworden en die zich relatief onveilig voelen (25). Tot zover zijn de resultaten volstrekt begrijpelijk. Wie echter zou menen dat de voorstanders van hogere overheidsuitgaven vooral willen dat er in Nederland zwaarder wordt gestraft, wacht een verrassing. Tussen de houding ten aanzien van de uitgaven voor criminaliteitsbestrijding en die ten aanzien van zwaardere bestraffing van criminelen bestaat een negatief verband: degenen die meer willen uitgeven — en die zelf het meeste onder de toegenomen criminaliteit te lijden hebben — zijn juist relatief sceptisch over het nut van zwaarder straffen. Men kan deze uitkomst, die door buitenlands onderzoek wordt bevestigd, zien als een aanwijzing dat de persoonlijk meest bij de criminaliteitsproblemen betrokken bevolkingsgroep een realistische kijk heeft op het nut van de strafrechtspleging. De typische risicogroep kiest als het ware eieren voor zijn geld, dat wil zeggen

kiest voor op preventie gerichte maatregelen van niet-strafrechtelijke aard. Uit de analyse blijkt echter dat ook de voorstanders van een harde, strafrechtelijke aanpak meer genegen zijn om extra geld voor de criminaliteitsbestrijding te voteren naarmate ze meer aan criminaliteit blootstaan. Het percentage Nederlanders dat zich een voorstander betoont van een overwegend repressieve, resp. overwegend preventieve aanpak is bovendien door de jaren heen betrekkelijk stabiel. Straffers worden niet eensklaps hulpverleners nadat er bij hen is ingebroken en het omgekeerde geschiedt al evenmin.

De aanhangers van de harde lijn zijn in het algemeen niet gporteerd voor extra uitgaven voor de criminaliteitsbestrijding. Als ze zelf met criminaliteitsoverlast worden geconfronteerd, worden ze meer bereid om hiervoor belastinggeld te laten aanwenden. De voorstanders van de preventieve aanpak zijn in het algemeen meer genegen voor dit doel extra overheidsuitgaven nuttig te achten. Deze bereidheid neemt nog toe na persoonlijke confrontaties met criminaliteit. De hier besproken resultaten leiden tot de interpretatie dat het oordeel over de wijze van misdaadbestrijding in hoofdzaak ideologisch bepaald is en zich nauwelijks fundamenteel wijzigt onder invloed van persoonlijke ervaringen met criminaliteit. De mate waarin men voor dit doel overheidsgeld wil zien aangewend, wordt echter wel beïnvloed door de omvang van de criminaliteit. Binnen beide ideologische kampen neemt de bereidheid voor misdaadbestrijding belastinggeld te voteren bij stijgende misdaadcijfers toe.

Deze laatste bevinding brengt mij tot de conclusie dat de discussie over de misdaadbestrijding ook in politicologisch opzicht bijzonder interessant is. De simpele redenering dat de bevolking bij toenemende schade ten gevolge van de criminaliteit wenst dat de overheid meer geld uitgeeft aan de strafrechtelijke wetshandhaving is slechts de halve waarheid. Op een hoog criminaliteitsniveau reageert de bevolking inderdaad met de wens dat de overheid er meer aan gaat doen. Over de vraag wat de overheid voor extra activiteiten dient te ontplooien, blijven de meningen echter verdeeld. Alleen over de vraag dat er meer geld voor moet worden vrijgemaakt, bestaat consensus.

J.J.M. van Dijk

24) C.H.D. Steinmetz, e.a., Meer besteden aan justitie of bezuinigen?, *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 1984.

25) J.J.M. van Dijk, *On the pragmatic and ideological aspects of public attitudes towards crime control*, paper, British Society of Criminology Day Conference „Crime, Sentencing and Public Opinion”, Londen, 6 oktober, 1984.