

# Kosten en baten van twee vormen van criminaliteitsbestrijding

De stijging van de criminaliteit, het vervolgingsbeleid, het cellentekort en de onvoldoende sterkte van de politie zijn onderwerpen waarover de media nooit uitgepraat raken, maar waarover zij zelden iets gefundeerd te berde brengen. De economische wetenschap kan helpen de discussie op een hoger plan te brengen, o.a. door kosten/batenanalyses op dit gebied uit te voeren. In dit artikel wordt een kosten/batenanalyse gepresenteerd van twee beleidsopties om de criminaliteit te bestrijden. De ene optie is het versterken van de politie, welke beleidslijn ook in het regeerakkoord van het zittende kabinet voorkomt. De andere is het minder vaak seponeren van strafzaken, dus het brengen van meer zaken voor de rechter, wat een van de aanbevelingen is van de commissie-Roethof. De gunstigste baten/kosten-verhouding wordt berekend voor het minder seponeren bij ruwheids- en vermogensmisdrijven.

**DRS. F.P. VAN TULDER\***

## Inleiding

Enkele maanden geleden publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een onderzoek naar relaties tussen criminaliteit, ophelderingspercentages en politiesterkte 1). De bij dit onderzoek verkregen schattingsresultaten kunnen worden gebruikt om een globale indruk te krijgen van de effecten van twee beleidsopties om de criminaliteit te bestrijden:

- het opvoeren van de politiesterkte; een benadering die bij voorbeeld is gekozen in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers 2);
- het verminderen van het aantal zogeheten beleidsspots, dat wil zeggen het minder vaak seponeren van strafzaken door politie of openbaar ministerie. Dit is één van de voorstellen die de commissie-Roethof doet ter bestrijding van de kleine criminaliteit en die is overgenomen in het 'criminaliteitsplan' van het kabinet-Lubbers 3).

In dit artikel wordt een poging gedaan om de gevolgen van beide beleidsopties voor de omvang van de criminaliteit kwantitatief te benaderen. In Nederland verricht onderzoek naar preventieve en afschrikkingseffecten van de werkzaamheden van politie en justitie was tot nu toe meestal gebaseerd op de evaluatie van bepaalde experimenten of beleidswijzigingen (wijziging werkwijze van een bepaald politiekorps, invoering blaaspijpie) of op onderzoek onder bepaalde groepen ex-gevangenen 4). Probleem met dergelijk onderzoek op *micro-niveau* is, dat de resultaten moeilijk generaliseerbaar zijn tot nationaal geldende verbanden.

Het SCP-onderzoek behelst een eerste Nederlandse poging om de bedoelde probleemstelling op *macro-niveau* te bezien. Deze benadering staat nog in de kinderschoenen en moet daarom tot op zekere hoogte als experimenteel worden beschouwd. Uitgangspunt van dit artikel is dat ook globale schattingen, zoals hier worden gepresenteerd, het inzicht kunnen vergroten en bovendien de discussie over de (on)mogelijkheden van de gevolgde macrobenadering kunnen stimuleren. Omdat inzicht in de indivi-

duële gedragsrelaties achter de gevonden verbanden ontbreekt, moet onderzoek op *macro-niveau* eerder worden gezien als complementair aan onderzoek op *micro-niveau* dan als een substituut ervan 5).

In dit artikel wordt daarnaast geprobeerd om tot een gedeeltelijke afweging van kosten en baten van de twee genoemde vormen van criminaliteitsbestrijding te komen. Bij de schatting van de kosten wordt expliciet rekening gehouden met de doorwerking van veranderingen in het strafrechtelijk proces. Zo zal een toename van de politiesterkte niet alleen effect hebben op de werkzaamheden van de politie zelf, maar ook op de werkzaamheden van justitiële organen. Ook deze worden daarom in de beschouwing betrokken. De baten kunnen slechts zeer gedeeltelijk worden gekwantificeerd. De pretentie is dan ook zeker niet om een volledige kosten/batenanalyse te geven, maar slechts om daarvoor enige bouwstenen te leveren 6).

In het kader van dit artikel is het niet mogelijk om de in het SCP-onderzoek gebruikte methoden en alle gevonden resultaten diepgaand te bespreken. Lezers die belang stellen in de achtergronden worden verwezen naar SCP-cahier nr. 45. Het verdient vermelding dat bij de schattingen van effecten van activiteiten van politie en justitie steeds is gecorrigeerd voor de rol van een aantal achter-

\* De auteur is werkzaam op de afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk. Hij bedankt verschillende collega's en P. Wesemann (Erasmus Universiteit Rotterdam) voor het commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Frank van Tulder, *Criminaliteit, pakkans en politie, Schattingen met een macromodel*, Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-cahier nr. 45, Rijswijk, 1985.

2) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7.

3) *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*, Tweede Kamer, 1984-1985, 18 995, nrs. 1-2.

4) Zie bij voorbeeld: D.W. Steenhuis, D. van Ooijen en P.S. Noordzij, *Alcomobilisme. Effect van een nieuwe wetgeving op alcoholgebruik bij verkeersdeelnemers*, Gouda Quint, Arnhem, 1979; R. Bovens en P.J. Prinsen, *Extra politie-inzet en rijden onder invloed*, WODC-rapport nr. 52, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1984; C. van der Werff, *Recidivisme en speciaal-preventief effect*, *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 21, nr. 3, mei/juni 1979, blz. 97-110.

5) Zie voor een nadere beschouwing over voor- en nadelen van *micro- en macro-benaderingen* Van Tulder, op.cit., § 2.5.

6) In het bijzonder voor de subcommissie kosten/batenanalyse van de commissie kleine criminaliteit (commissie-Roethof).

grondfactoren van demografische, sociale en economische aard. Deze blijken bij de naoorlogse criminaliteitsontwikkelingen een belangrijke rol te hebben gespeeld. De weergegeven effecten moeten dan ook niet worden gezien als effecten in absolute zin, maar als effecten bovenop de door een aantal maatschappelijke trends bepaalde criminaliteitsontwikkelingen. Voor dit artikel is een aantal extra berekeningen uitgevoerd. Een korte verantwoording daarvan vindt plaats in de noten. Een uitgebreidere verantwoording is op aanvraag verkrijgbaar bij de auteur.

De indeling van dit artikel is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op het theoretisch kader van de gekozen benadering. Deze is voor een belangrijk deel gebaat op de 'economics of crime', die de afgelopen 15 jaar in de Verenigde Staten tot ontwikkeling is gekomen. Vervolgens worden kosten en baten geschat in drie stappen:

- allereerst wordt een schatting gemaakt van het effect van uitbreidingen van (de werkzaamheden van) het politieel of justitieel systeem op de criminaliteit;
- vervolgens worden de extra kosten, die gepaard gaan met genoemde uitbreidingen becijferd;
- ten slotte worden de baten van een vermindering van criminaliteit geschat en enigszins gekwantificeerd, waarna de afweging van kosten en baten plaatsvindt.

Het artikel wordt samengevat in de slotparagraaf.

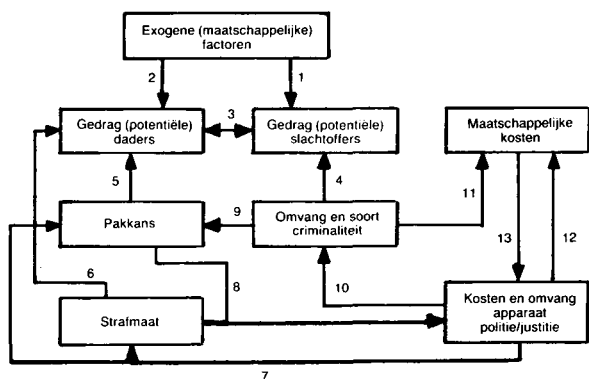
## Het theoretische kader

Becker vestigde in 1968 met zijn artikel „Crime and punishment, an economic approach” de aandacht op de mogelijkheden van een economische benadering van criminaliteit en van het politieel en justitieel systeem, gebaseerd op de volgende twee uitgangspunten 7).

Het is enerzijds mogelijk om het gedrag van wetsovertreders te beschrijven in formele micro-economische termen. Een (potentiële) delinquent kan worden beschreven als iemand die een afweging maakt tussen kosten en baten van een eventueel misdrijf, die daarbij de risico's schat en die naar maximale bevrediging van zijn 'behoeften' streeft. Tot de kosten behoren niet alleen de uitvoeringskosten van het misdrijf, maar ook de geschatte risico's die de (potentiële) delinquent loopt om gepakt en bestraft te worden.

Anderzijds kan ook de interactie tussen (potentiële) delinquenten en het politieel en justitieel systeem in economische termen worden beschreven. De overheid dient bij het beleid te streven naar het zo klein mogelijk maken van het door de maatschappij als gevolg van criminaliteit geleden maatschappelijk verlies. De volgens deze benadering van belang zijnde causale en in principe kwantificeerbare verbanden kunnen worden weergegeven in een schema; de relaties zijn genummerd om latere verwijzingen te vergemakkelijken (zie figuur 1).

Figuur 1. Het basisschema van de 'economics of crime'



Het gedrag van (potentiële) daders en slachtoffers is de optelsom van individuele voorkeuren, die onder andere zullen samenhangen met een aantal maatschappelijke omstandigheden (relaties 1 en 2). Het criminaliteitsniveau komt tot stand via een wisselwerking tussen het gedrag van (potentiële) daders en – voor zover het misdrijven met slachtoffers betreft – slachtoffers (relatie 3). Daarbij wordt het gedrag van de (potentiële) slachtoffers mede bepaald door hun perceptie van het risico slachtoffer te worden; deze perceptie zal mede afhangen van het criminaliteitsniveau (relatie 4). Verder speelt bij het gedrag van de daders de (verwachte) pakkans en strafmaat wellicht een rol. Deze zullen onder andere bepaald worden door de maatschappelijke gerealiseerde pakkans en strafmaat (relatie 5 en 6).

Het politieel en justitieel systeem oefent invloed uit op die pakkans en de strafmaat en omgekeerd: hoe hoger de pakkans of strafmaat bij gegeven criminaliteit, hoe hoger de vereiste inzet van middelen is (relatie 7 en 8). Tevens zal, bij een gelijkblijvende inzet van politieke en justitiële middelen, een stijgende criminaliteit – via een grotere belasting van het apparaat – kunnen leiden tot een dalende pakkans (relatie 9). Politie en justitie oefenen ook een directe invloed uit op criminaliteit door preventieve activiteiten (zoals surveillance, maar ook activiteiten van de reclassering gericht op resocialisatie) en – voor zover criminaliteit gemeten wordt via registratie van politie-, dan wel justitie-autoriteiten – door de wijze van registreren (relatie 10).

De omvang en samenstelling van de criminaliteit bepalen de maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van criminaliteit (relatie 11). Te zamen met de kosten van het apparaat van justitie en politie vormen deze de argumenten van de maatschappelijke verliesfunctie (relatie 12). De omvang van de criminaliteit kan – via de rol van deze variabele in de maatschappelijke verliesfunctie – invloed uitoefenen op de besluitvorming rond de aan de politie of justitie toe te wijzen middelen (relatie 13). Ter illustratie: Van Dijk schat de totale maatschappelijke kosten van criminaliteit – dus inclusief de kosten van politie en justitie – op basis van gegevens voor recente jaren uit diverse bronnen, zeer globaal op f. 15 mrd., dat is 4 à 5% van het nationale inkomen 8).

Gegeven bovengeschetste verbanden tussen de kosten en omvang van het politie- en justitieapparaat, de omvang en soort criminaliteit, de pakkans (of het percentage misdrijven dat voor de rechtbank wordt gebracht), de hoogte van de straf en de door criminaliteit geleden maatschappelijke schade, is het in theorie mogelijk via het minimaliseren van de maatschappelijke verliesfunctie een optimale omvang van het politie- en justitieapparaat vast te stellen. Daartoe moeten dan uiteraard de geschetste verbanden empirisch kunnen worden ingevuld. Bij dit alles zal het duidelijk zijn dat de gehanteerde variabelen en de daartussen geschetste relaties meer dimensies kennen, dat wil zeggen verschillend kunnen zijn voor verschillende typen misdrijven, verschillende groepen personen enz. Het in het SCP-onderzoek gehanteerde macro-model is onder andere gebaseerd op een aantal van de in figuur 1 geschetste verbanden.

Bij de bovengeschetste benadering ligt veel nadruk op de relatieve invloed van verhogingen van pakkans en straf op de criminaliteit. Een hogere pakkans en straf kunnen wellicht worden bereikt via de inzet van meer politie en justitie; daarbij is een verhoging van de straf relatief eenvoudiger te realiseren en – ceteris paribus – goedkoper dan een verhoging van de pakkans. In het eerste geval moet immers alleen de capaciteit van de instanties die zich met strafrechttoepassing bezighouden worden vergroot. In het tweede geval krijgen daarnaast ook politie en rechtspraak meer te doen. Het verschil tussen de kosten

7) Bij voorbeeld gepubliceerd in G.S. Becker en W.M. Landes, *Essays in the economics of crime and punishment*, National Bureau of Economic Research, New York, 1974.

8) Zie J.J.M. van Dijk, Financieel-economische aspecten van misdaad en misdaadbestrijding, *ESB*, 19/26 december 1984, blz. 1248 – 1252.

van beide maatregelen is het grootst wanneer de straf de vorm van een geldboete heeft. Mocht dus blijken dat een verhoging van de straf relatief ten minste evenveel effect heeft als een verhoging van de pakkans, dan ligt – vanuit dit perspectief – eerstgenoemde maatregel meer voor de hand. Er kan worden aangetoond dat de vraag of pakkans dan wel straf de grootste afschrikkende invloed heeft, is te herleiden tot de vraag of een (potentiële) delinquent zich risicomijdend dan wel risicozoekend gedraagt 9).

Beckers model roept een aantal vragen op. Want volgens de redenering van Beckers zou het – gegeven de door potentiële delinquenten ingeschatte risico's en gegeven een bepaalde pakkans – maatschappelijk gezien altijd lonen om boetes zo hoog mogelijk te maken. En gesteld dat we het met boetes niet afkunnen, waarom dan niet de doodstraf verkiezen boven geldverslindende gevangenisstraffen? Duidelijk is dat in onze rechtspraak ook andere dan economische overwegingen een rol spelen. De economische gedachtengang richt de aandacht uitsluitend op de preventieve en dan overwegend op de algemeen-preventieve effecten van opsporing en bestraffing op het gedrag van (potentiële) daders. Ook in het SCP-onderzoek was het uitgangspunt dat opsporing en de wijze van bestraffing mogelijkwijs een (algemeen-)preventieve werking kunnen hebben op de criminaliteit. Dit betekent uiteraard niet dat dit de enige factoren zouden zijn met invloed op de criminaliteit 10).

Een aantal elementen uit figuur 1 wordt in de volgende paragrafen concreet voor de Nederlandse situatie uitgewerkt.

## Effecten op de criminaliteit

De eerste maatregel – het opvoeren van de politiesterkte – kan in principe langs drie wegen invloed hebben op de criminaliteit:

- via een *preventieve* werking van bij voorbeeld meer politieursveillance kan een vermindering van de criminaliteit worden bereikt;
- wanneer inzet van meer mankracht (bij voorbeeld bij de recherche) leidt tot hogere *ophelderingspercentages* 11) en daarvan een preventieve werking uitgaat, kan eveneens een vermindering van de criminaliteit worden bereikt;
- meer mankracht kan via een *registratie-effect* leiden tot een verhoging van de geregistreerde criminaliteit. Dit hoeft geen consequenties te hebben voor de 'werkelijke' criminaliteit. Bij een analyse van cijfers uit politiestatistiek moet echter wel degelijk met dit mogelijke effect rekening worden gehouden.

Het effect van de tweede maatregel – een verlaging van het aantal sepots, of wel van het sepotpercentage – is rechtlijniger. Met name kan hiervan een preventieve werking uitgaan op de criminaliteit. Het besluit van het openbaar ministerie zaken te seponeren kan berusten op 'gebrek aan bewijs', op een door de dader getoonde bereidheid zich onder behandeling te stellen, of op 'beleidsgronden', bij voorbeeld vanwege een grote achterstand in de verwerking. In 1983 behoorde meer dan tweederde deel van de sepots tot laatstgenoemde categorie 12). Wanneer in dit artikel wordt gesproken over verlaging van het aantal sepots moet uiteraard aan deze laatste categorie worden gedacht.

De effecten van beide maatregelen op de criminaliteit kunnen geschat worden op basis van de uitkomsten van het SCP-onderzoek. Bij de invulling van de eerste maatregel zal een onderscheid worden gemaakt tussen uitbreiding van de politiesterkte zonder meer – recherche en surveillance groeien evenredig mee – en een specifieke uitbreiding van de recherche binnen het politieapparaat. Beide soorten uitbreidingen kunnen uiteraard verschillende consequenties hebben voor de criminaliteit. De tweede maatregel – een verlaging van het aantal sepots – wordt

hier vertaald in een verhoging van het aantal schuldigverklaringen ten opzichte van het aantal ophelderingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de vervolging van drie typen misdrijven. Voor een uitvoerige motivering van deze schattingen en een bespreking van optredende schattingsproblemen wordt verwezen naar het SCP-onderzoek. Ten opzicht van dat onderzoek was nog een aantal aanvullende veronderstellingen nodig 13).

In tabel 1 worden de geschatte directe effecten van een aantal variabelen op de criminaliteit weergegeven. Daarbij wordt naast de effecten van opvoering van de politiesterkte in het algemeen en de recherchesterkte in het bijzonder en het percentage schuldigverklaringen ook ingegaan op het preventief effect van het ophelderingspercentage. Zoals op de laatste regel weergegeven, wordt dit percentage op zijn beurt weer beïnvloed door de politiesterkte, die dus langs deze weg – naast het directe preventieve effect van surveillances enz. – ook indirect langs deze weg invloed op de criminaliteit kan uitoefenen.

De eerste regel in tabel 1 betreft de vermogensmisdrijven; deze groep misdrijven omvat met name diefstallen en inbraken en maakte in 1983 77% van het totaal aantal door de politie geregistreerde misdrijven uit. De op de tweede regel gegeven effecten betreffen een belangrijke subgroep van de vermogensmisdrijven: de diefstallen via braak. In 1983 maakten deze ruim een derde van het totaal aantal vermogensmisdrijven uit. De ruwheidsmisdrijven, die op de derde regel zijn weergegeven, bestaan bijna uitsluitend uit vernielingen; artikel 26 misdrijven tegen de Wegenverkeerswet (WVW; vierde regel) betreffen het rijden onder invloed. De beschouwde typen misdrijven tezamen maakten in 1983 90% van het totaal uit 14).

De in tabel 1 vermelde schattingsresultaten kunnen worden opgevat als elasticiteiten. Dat wil dus zeggen dat de getallen aangeven, wat het procentuele effect is van een stijging van 1% van de beschouwde variabele op de criminaliteit of het ophelderingspercentage. Bij de interpretatie van de resultaten moet in het oog worden gehouden dat het steeds globale indicaties (soms slechts 'educated guesses') betreft.

Volgens de in kolom 1 gegeven schattingen, die grotendeel gebaseerd zijn op tijdreeksanalyses voor Nederland over de periode 1949 – 1982, heeft de politiesterkte een preventieve invloed gehad op het aantal vermogensmisdrijven: een verhoging van de politiesterkte met 1% had naar schatting een drukkend effect van 1,7% op het aantal vermogensmisdrijven. Het preventieve effect op de andere soorten misdrijven was aanzienlijk minder: een verhoging van de politiesterkte met 1% leidde – via het afschrikkende effect van meer politiecontroles – naar

9) Zie Van Tulder, op.cit., blz. 36 e.v.

10) Zie in dat verband H. Effer, J.C. Vrooman, D.J. Hessing en H.J. van de Braak. Belastingweerstand: houding versus gedrag, *ESB*, 23 januari 1985, blz. 90 – 94.

11) Hoewel 'ophelderingspercentage' en 'pakkans' – met name door het niet in de statistiek verschijnende deel van de misdrijven – geen synoniemen zijn, kunnen procentuele mutaties in het ophelderingspercentage – ceteris paribus – wel worden beschouwd als benadering voor de procentuele mutatie in de pakkans.

12) Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Criminaliteit en strafrechtpleging 1982 – 1983*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1984, blz. 22.

13) Zo wordt op basis van Van Tulder, op.cit., blz. 84, verondersteld dat een verhoging van de politiesterkte met 1% leidt tot een toename in het aantal geregistreerde ruwheids- en vermogensmisdrijven met 0,4%. Deze veronderstelling is nodig om de stap te maken van veranderingen in de door de politie geregistreerde criminaliteit (onder invloed van het opvoeren van de politiesterkte) naar veranderingen in de werkelijke criminaliteit. Verder zijn de afschrikkingseffecten van hogere registratiepercentages bij de WVW-misdrijven en overtredingen gebaseerd op de afschrikkingseffecten van hogere ophelderingspercentages bij diefstallen door middel van braak. Zie voor toelichting de bij de auteur te verkrijgen uitgebreide verantwoording.

14) Voor andere typen misdrijven zijn geen schattingen vermeld, omdat of wel de schattingsresultaten onbevredigend waren (misdrijven tegen leven en persoon, overige WVW-misdrijven), of wel geen schattingen zijn uitgevoerd. In het laatste geval betreft het misdrijven die sterk beïnvloed zijn door maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen, met alle gevolgen van dien voor de politieregistratie (misdrijven tegen openbare orde en gezag, seksuele misdrijven).

schatting tot 0,8% minder gevallen van 'rijden onder invloed' en 0,4% minder ruwheidsmisdrijven; bij de overtredingen is het effect relatief het kleinst: 1% meer politie doet het aantal overtredingen naar schatting met 0,3% afnemen. Opvoering van de recherchesterkte heeft geen rechtstreeks effect op de criminaliteit, maar is indirect – via de invloed op het ophelderingspercentage – van belang. Immers, naar schatting leidt een verhoging van het ophelderingspercentage (dus het aantal ophelderingen) met 1% – via afschrikkingseffecten – tot een vermindering van de ruwheidsmisdrijven met 0,8% en de vermogensmisdrijven van de recherchesterkte met 1% doet het aantal ophelderingen en daarmee het ophelderingspercentage naar schatting met 0,4% toenemen. Op het eerste gezicht mag het dan vreemd lijken dat een verhoging van de totale politiesterkte met 1% (met daarbinnen een gelijkblijvend aandeel van de recherche) geen significant effect op het ophelderingspercentage zou hebben. Oorzaak hiervan is dat een uitbreiding van het politieapparaat ook leidt tot een verhoging van het aantal *geregistreerde* misdrijven. Dit betekent dat een gelijktijdig optredende verhoging van het aantal opgehelderde misdrijven toch niet leidt tot een verhoging van het ophelderingspercentage 15).

Bij de hier weergegeven schattingsresultaten mag niet onvermeld blijven dat het simultane karakter van de betrokken relaties – de criminaliteit beïnvloedt het ophelderingspercentage, maar omgekeerd beïnvloedt het ophelderingspercentage de criminaliteit – de schattingen bemoeilijkt 16).

Het geschatte preventieve effect bij de vermogensmisdrijven is – in verhouding tot het effect bij de ruwheidsmisdrijven – erg hoog te noemen. Toch is het gevonden verband zeer sterk en kan het een aantal statistische toetsen doorstaan. Mogelijk geldt het preventieve effect vooral voor de wat ernstiger vormen van vermogenscriminaliteit. Zo wordt in een doorsnedeanalyse van cijfers over vermogenscriminaliteit uit slachtofferenquêtes een veel minder sterk preventief effect gevonden. Tevens moet worden bedacht dat de schatting betrekking heeft op een periode, waarin het aantal vermogensmisdrijven zeer sterk groeide. Het WODC neigt, op basis van eigen en buitenlands onderzoek, tot de conclusie dat politieke misdaadbestrijding wel kan bijdragen tot een geringere stijging van de misdaad, maar niet tot een vermindering ervan 17). Bij de interpretatie van de verdere schattingen moet hiermee rekening worden gehouden.

Tabel 1. Schattingen van het rechtstreekse effect van een aantal variabelen op de criminaliteit en ophelderingspercentages, in procenten a)

Heeft effect in % op	1% verhoging van	Politie-sterkte	Recherche-sterkte	Ophelderingspercentage	Schuldigverklaringspercentage
<i>Criminaliteit</i>					
Vermogensmisdrijven (w.v. diefstallen via braak)	-1,7	0	-0,4	-0,3	-0,3
Ruwheidsmisdrijven	-1,8	0	-0,3	-0,3	-0,3
Misdrijven artikel 26WVW	-0,4	0	-0,8	*	-0,2
Overtredingen	-0,8	0	*	*	-0,3
Overtredingen	-0,3	0	*	*	*
<i>Ophelderingspercentage</i>	-	0,4 b)	*	*	*

a) – betekent: geen significant effect gevonden.

0 betekent: op theoretische gronden geen direct effect te verwachten.

\* betekent: niet van toepassing of niet te schatten.

Schattingen grotendeels gebaseerd op tijdreeksanalyses over de periode 1949 – 1982.

b) Geschat via doorsnedeanalyse.

Bron: SCP, *Criminaliteit, pakkans en politie*, Rijswijk 1985, hoofdstuk 5 en 6, aangevuld met eigen berekeningen.

## Kosten

Een eerste te overwegen maatregel is het opvoeren van de politiesterkte. Daarbij is niet alleen de vraag relevant

wat de directe kosten zijn van een opvoering van de politiesterkte. Er moet bovendien rekening worden gehouden met de doorwerking in de rest van het justitieel apparaat. Wanneer de uitbreiding bij voorbeeld leidt tot een groter aantal geconstateerde gevallen van rijden onder invloed en een hoger ophelderingspercentage, leidt dit tot een extra toestroom van zaken naar het Openbaar Ministerie en – bij constant sepotbeleid – tot een groter aantal aan de rechter voorgelegde zaken en – bij een constant bestraffingsbeleid – tot een groter aantal ten uitvoer te leggen gevangenisstraffen.

De tweede maatregel is het verlagen van het aantal septs. De kosten van een dergelijke maatregel betreffen allereerst de toenemende werkdruk voor het rechtelijk apparaat: het Openbaar Ministerie moet meer mankracht besteden aan het voorbereiden van zaken en de rechter krijgt te maken met extra rechtszaken. Afhankelijk van de rechtelijke uitspraak kan tevens sprake zijn van een verdere belasting van het apparaat via de noodzaak meer straffen ten uitvoer te brengen. Tabel 2 geeft een indruk van de werkdruk die bovengenoemde typen misdrijven en overtredingen voor politie en justitie met zich meebrengen.

Het aantal behandelde misdrijven neemt in de opeenvolgende stadia van het strafrechtelijk systeem voortdurend af. Uit het afnemende aandeel van de vermogensmisdrijven (bij de politieregistratie nog 77%, bij de schuldigverklaringen nog slechts 33%) valt op te maken dat deze misdrijven vaker dan gemiddeld onopgehelderd blijven en worden geseponneerd. Wordt iemand echter schuldig verklaard aan dit misdrijf, dan krijgt hij hierbij wel relatief vaak gevangenisstraf: 48% van de uitgesproken gevangenisstraffen betreft dit type misdrijf. Ook verder zijn er duidelijke verschillen in het beslag dat de onderscheiden typen misdrijven op politie en justitie leggen. Terwijl het aandeel van de gevallen van rijden onder invloed in het totaal van door de politie geconstateerde misdrijven gering is (4%), nemen deze misdrijven bij de strafrechtelijke vervolging een veel belangrijker plaats in. Dit is het gevolg van een ophelderingspercentage van – per definitie – 100% en de prioriteit die door het Openbaar Ministerie wordt gegeven aan de vervolging van dit type misdrijf. Bij het aantal uitgesproken gevangenisstraffen is het belang van dit type misdrijf weer geringer; verhoudingsgewijs vaak wordt een boete of andere straf opgelegd. Zo stond 38% van de door de arrondissementsrechter opgelegde (ten minste ten dele) onvoorwaardelijke boetes in verband met dit type misdrijven. De ruwheidsmisdrijven (overwegend vernielingen) worden in de loop van het strafrechtelijk proces kwantitatief minder belangrijk; dit type misdrijf wordt – samen met de vermogensmisdrijven – relatief vaak geseponneerd 18). Dit is een van de zaken die de commissie-Roethof wil veranderen. Ook bij dit type misdrijf zijn boeten en alternatieve straffen (zoals dienstverlening) relatief belangrijk.

Hoeveel personeel en middelen moest er nu worden ingezet om de in tabel 2 in beeld gebrachte stromen op gang te houden? We beperken ons hierbij tot de uitgaven die in 1983 gemoeid waren met het politie- en justitieapparaat, voor zover dit direct te maken had met criminaliteit (misdrijven plus overtredingen) via preventie, opsporing en vervolging. De kinderbescherming, die op dit punt slechts indirect – via de uitvoering van tuchthuisstraffen – van belang is, is buiten beschouwing gebleven; de toerekening bij de politie, de rechtspraak en de rechtshulp mag

15) Carr-Hill en Stern vonden iets dergelijks voor Engeland en Wales. Zie Van Tulder, op.cit., blz. 99.

16) Zie voor een uitgebreide beschrijving van de problemen Van Tulder, op.cit., blz. 72 e.v.

17) C. Fijnaut, E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.L.P. Spickenheuer, *Politieke misdaadbestrijding*, WODC-rapport nr. 56, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 3.

18) Naast het stellen van prioriteiten kunnen hierbij kenmerken of het verleden van de dader een rol spelen: bij vernielingen zal het vaker gaan om jongeren die voor het eerst een misdrijf begaan.

Tabel 2. Rechtsgang van misdrijven en overtredingen in 1983, x 1000

Type misdrijf	Geregistreerd door politie a)		Opgehelderde misdrijven a)		Schuldigverklaringen rechter b)		Gevangenisstraffen (onvoorw.)	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Vermogensmisdrijven (w.v. diefstal d.m.v. braak)	752	77	137	55	26	33	8	48
Ruwheidsmisdrijven	280	29	46	18	7	9	3	17)
Misdrijven artikel 26 WVV	89	9	14	6	3	4	0	2
Overige	38	4	38	15	23	29	2	14
Totaal misdrijven	94	10	60	24	27	34	6	36
Totaal misdrijven	973	100	249	100	78	100	16	100
Overtredingen	3038		3038		c)			

a) Gemeente- en rijkspolitie. De door de Koninklijke Marechaussee geregistreerde misdrijven (ca. 13.000) en overtredingen (ca. 38.000) zijn buiten beschouwing gebleven.

b) In gewone, onherroepelijk afgedane strafzaken.

c) De politie handelde bijna 1,5 mln. overtredingen zelf af via een transactie; het Openbaar Ministerie handelde ruim 800.000 overtredingen af (waarvan ruim 150.000 via septs), terwijl de kantonrechter bijna 390.000 zaken afdeed.

Bron: CBS, *Maandstatistiek van politie, justitie en brandweer*, Den Haag, april 1984. CBS, *Criminaliteit en strafrechtpleging 1982 - 1983*, Den Haag, 1984.

slechts als een indicatie worden gezien 19). Alleen het gevangeniswezen, de reclassering en TBR-inrichtingen kunnen volledig aan criminaliteit worden toegerekend.

Naar schatting werden in 1983 ruim 26.000 arbeidsjaren in de kwartaire sector aan (preventie, registratie, vervolging e.d. van) criminaliteit besteed, terwijl de hiermee gemoeide overheidsuitgaven rond f. 2,1 mrd. bedroegen. Ruim de helft daarvan, ruim f. 1,3 mrd., betraf de inzet van de politie; rechtspraak en rechtshulp vergden een kleine f. 0,3 mrd., terwijl gevangeniswezen en reclassering ruim f. 0,4 mrd. aan middelen vergden 20). De inning van boeten in verband met overtredingen en misdrijven brengt uiteraard ook enig geld in het publieke laatje terug. In 1983 inde de politie f. 65 mln. via transacties in verband met overtredingen, terwijl via de arrondissementsrechter f. 34 mln. aan (geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijke) boeten werd opgelegd in verband met misdrijven. In totaal 'verdienden' de justitiële instanties dus circa f. 100 mln. terug wegens misdrijven en overtredingen 21).

Op basis van de gepresenteerde resultaten kan nu - heel globaal - in kaart worden gebracht wat de kosten en effecten zijn van meer politie dan wel minder septs. Daarbij is steeds uitgegaan van de ceteris-paribusclausule: aangenomen wordt dat alle andere reacties van het strafrechtelijk systeem (in termen van percentage schuldigverklaringen, percentage gevangenisstraffen enz.) constant blijven. Tevens is aangenomen dat de marginale kosten gelijk zijn aan de gemiddelde kosten, zoals die voor 1983 golden. Dit betekent bij voorbeeld dat de kosten van een verhoging van de politiesterkte met 1% gelijk zijn gesteld aan 1% van de in 1983 aan het politieapparaat bestede bedragen. Bij de weergave van de extra kosten is gesaldeerd voor de opbrengst van de extra te innen boetes.

Een verhoging van de politiesterkte heeft volgens tabel 1 een drukkend effect op het aantal gepleegde misdrijven. Een duidelijke invloed op het ophelderingspercentage is er niet. Wel is dit het geval als alleen een uitbreiding van de recherche plaatsvindt. Afgezien is hier overigens van het aangeven van mogelijke effecten van een grotere politiesterkte op andere gebieden dan criminaliteit. Aangezien wordt uitgegaan van ceteris-paribusvoorwaarden is verondersteld dat het werk van de politie op gebieden als dienstverlening en verkeer eveneens kan toenemen.

Een verlaging van het aantal septs leidt tot een verhoging van de werklast voor Openbaar Ministerie (er moeten meer zaken worden voorbereid) en rechter en - bij gelijkblijvend bestraffingspercentage - tot een groter beroep op het gevangeniswezen en de reclassering.

In tabel 3 worden de effecten van beide maatregelen geschat. Daarbij worden de extra kosten voor het politie- en justitieapparaat gezet naast de effecten in termen van het percentage misdrijven dat naar schatting via het preventie- of afschrikkingseffect wordt voorkomen. Bij dit alles dient de situatie in 1983 als uitgangspunt.

Tabel 3. Geschatte kosten en effecten van verschillende beleidsopties a)

	Extra kosten politie in mln. gld.	Extra kosten justitie in mln. gld.	Preventief effect op criminaliteit in %
1% meer politie	+ 30,3	- 3,6 (I) + 3,1 (III) - 0,2 (IV)	- 1,7 (I) - 0,4 (II) - 0,8 (III) - 0,3 (IV)
1% meer recherche	+ 3,0	+ 0,7	- 0,2 (I) - 0,3 (II)
1% meer schuldigverklaringen vermogensmisdrijven	0,0	+ 2,0	- 0,3 (I)
1% meer schuldigverklaringen ruwheidsmisdrijven	0,0	+ 0,1	- 0,2 (II)
1% meer schuldigverklaringen art. 26 WVV-misdrijven	0,0	+ 0,8	- 0,3 (III)

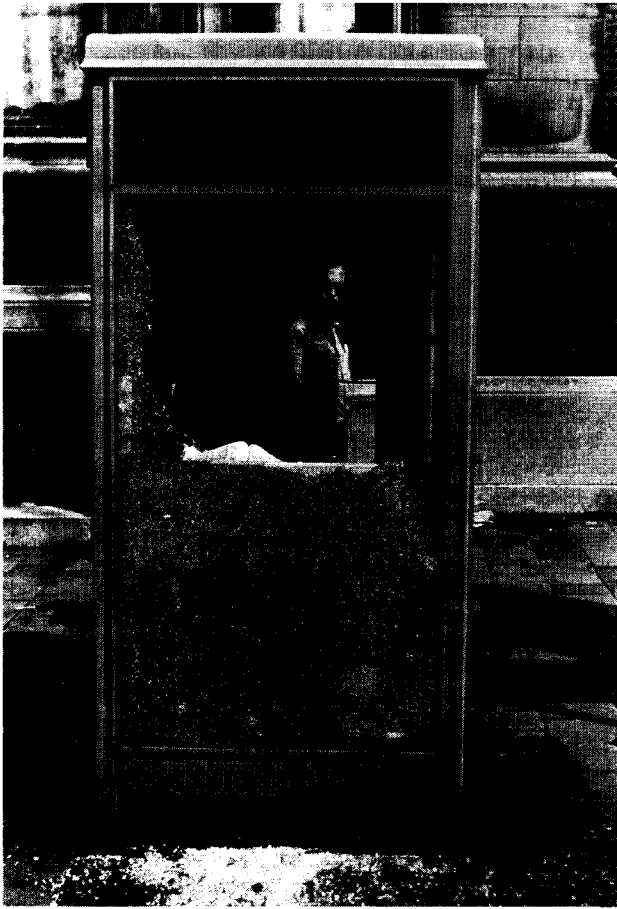
a) I: vermogensmisdrijven, II: ruwheidsmisdrijven, III: misdrijven tegen artikel 26 WVV, IV: overtredingen. Schattingen gelden onder ceteris-paribus-voorwaarde.

Een uitbreiding van het totale politieapparaat met 1% brengt de meeste kosten met zich mee: rond f. 30 mln. Door het veronderstelde preventie effect daalt het beslag op de justitiële voorzieningen met bijna f. 4 mln. door minder vermogensmisdrijven. Daar staat een toeneming van de werkzaamheden tegenover op het gebied van WVV-misdrijven. De extra geconstateerde overtredingen leveren per saldo - door een toename van geïnde boeten - nog een plus op. Het verhogen van alleen de recherchesterkte met 1% kost aanzienlijk minder: ruim f. 3 mln., maar heeft geringere effecten. Het veronderstelde effect op de belangrijke groep vermogensmisdrijven is immers aanzienlijk kleiner. Met het verlagen van het aantal septs

19) Bestaande gegevens en vooral bij de politie de vage scheiding tussen verschillende taken maakt een exacte toerekening onmogelijk. Zie voor de details van de toerekening: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trendrapport kwartaire sector 1983 - 1990*, SCP-cahier nr. 43, Rijswijk, 1984, blz. 24 e.v. en technische bijlagen.

20) Bij de berekeningen worden de TBR-inrichtingen verder buiten beschouwing gelaten; de populatie van deze inrichtingen heeft een zeer specifiek karakter en is in het algemeen ter beschikking gesteld wegens het begaan van ernstige misdrijven van in dit artikel niet in beschouwing genomen type (seksuele misdrijven en misdrijven tegen leven en persoon). Zie bij voorbeeld T.R. Drost en J.Ph. Eggink, *De deliquente psychopaat uit de jaren zeventig*, *Delikt en Delinkwent*, jg. 15, 1985, nr. 5, blz. 428 - 445.

21) Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van politie, justitie en brandweer*, 1985, nr. 4 en van dezelfde instantie: *Criminaliteit en strafrechtpleging 1982 - 1983*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 71. Over de boeten, opgelegd door kantongerechten, ontbraken soortgelijke gegevens. De rechtelijke instanties innen overigens ook griffierechten voor civiele zaken.



En cel ingegooid, de cel ingegooid?

(foto ANP)

zijn geringere bedragen gemoeid. Wanneer het schuldig-verklaringspercentage bij alle drie typen misdrijven met 1% wordt verhoogd, kost dit ongeveer evenveel als een rechercheuitbreiding (ca. f. 3 mln.), maar de effecten lijken wat groter.

## Een partiële kosten/batenanalyse

Het voorgaande gaf een beeld van de kosten en effecten van twee mogelijke overheidsmaatregelen op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Daarbij werden aan de batenkant slechts de effecten in termen van voorkoming van misdrijven en overtredingen weergegeven. Een volledige kosten/batenanalyse vereist echter ook een integrale waardering in geld aan de batenzijde. Naar zo'n volledige waardering wordt in deze paragraaf niet gestreefd. Wel worden enige overwegingen gegeven die bij een in wezen politieke waardering van de geschetste effecten van belang kunnen zijn.

Om de in de vorige paragraaf geschetste effecten op het aantal misdrijven en overtredingen in termen van 'baten' te waarderen, is het noodzakelijk een beeld te krijgen van de *maatschappelijke* kosten van criminaliteit, naast de kosten van het politie- en justitieapparaat. Bij de kosten van de criminaliteit voor de maatschappij moet worden gedacht aan de aan criminaliteit dan wel bestrijding en preventie daarvan opgeofferde middelen, die alternatief hadden kunnen worden aangewend. Tevens kunnen mogelijke ongewenste effecten op de welvaartsverdeling en immateriële aspecten hier van belang zijn. Te denken valt aan:

- a. de effecten van criminaliteit via schade en vermogensoverheveling op het nationaal vermogensbezit en de verdeling daarvan;
- b. de kosten die potentiële slachtoffers maken om misdrijven te voorkomen;
- c. negatieve externe effecten van criminaliteit.

*Ad a.* Bij vernielingen en verkeersongevallen is sprake van een verlies aan maatschappelijk vermogen ter waarde van de geleden schade. Bij vermogensmisdrijven is daarentegen sprake van een overheveling van vermogen van slachtoffer naar dader en eventueel heler en tweedehandskoper (of van de verzekeringsmaatschappij van het slachtoffer naar dader/heler/koper). Overigens moet worden bedacht dat ook bij inbraken en diefstallen sprake kan zijn van directe maatschappelijke schade (vernieling fietsslot, ruiten enz.). Tevens is er in ieder geval sprake van maatschappelijk verlies als het gestolen goed voor het slachtoffer meer waarde heeft dan voor de dader (erfgoederen bij voorbeeld).

Op basis van cijfers uit de CBS-slachtofferenquête onder personen kan worden geschat welke bedragen in 1983 gemoeid waren met vermogensmisdrijven en ruweheidsmisdrijven waarvan particulieren slachtoffer waren. Deze schatting komt neer op een kleine f. 1,3 mrd., waarbij een kleine f. 600 mln. diefstal van de auto, uit de auto of inbraak betrof. Bij vernielingen en beschadigingen ging het om een waarde van circa f. 270 mln. Daarnaast kunnen ook bedrijven en de overheid slachtoffer worden van diefstal, inbraken en vernielingen. Volgens een enquête bij de detailhandel werd in 1983 een kleine f. 20 mln. aan winkeldiefstallen ontdekt. Hiermee wordt overigens slechts een deel van diefstal uit winkels waargenomen (22). Volgens een schatting van Van Dijk bedraagt de vermogenscriminaliteit bij bedrijven circa f. 0,7 mrd. (23). Op grond van deze cijfers schatten we de schadepost bij slachtoffers van vermogenscriminaliteit in 1983 op f. 2 mrd. Bij de interpretatie van dit bedrag moet worden bedacht dat in veel gevallen de gedupeerde tegen de geleden schade verzekerd was. In 1983 werd aan particulieren en bedrijven te zamen circa f. 1 mrd. uitgekeerd wegens inbraken. Het WODC schat de totale schade door vernielingen aan eigendommen bij rijksoverheid, gemeentelijke overheden, vervoerbedrijven en woningbouwcorporaties op f. 150 mln. (24). Te zamen met de bovenvermelde schade van vernielingen bij particulieren levert dit een totale schadepost als gevolg van vandalisme van f. 420 mln.

Ten slotte de schadepost door misdrijven tegen artikel 26 van de WVV. Bij circa 9% van verkeersongevallen met persoonlijk letsel wordt alcoholgebruik geconstateerd (25). Hoewel dit een ruwe schatting is, nemen we aan dat dan ook 9% van de verkeersongevallen door alcoholgebruik in het verkeer wordt veroorzaakt. Op basis van in het kader van verzekeringen uitgekeerde bedragen voor motorvoertuigen schatten we de schade door verkeersongevallen ruwweg op f. 1.500 mln., waarvan door alcoholgebruik f. 135 mln. (26).

Van de effecten van criminaliteit op de inkomensvermogensverdeling is op basis van huidige gegevens zeker geen totaalbeeld te verkrijgen. Slachtofferenquêtes geven de indruk dat de slachtofferpercentages bij vermogensmisdrijven relatief het hoogst liggen in de laagste- en de hoogste inkomensgroepen. Het schaarse empirische onderzoek naar kenmerken van daders geeft de indruk dat lagere-inkomensgroepen zijn oververtegenwoordigd (27).

22) Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van politie, justitie en brandweer*, 1984, nr. 6, blz. 10.

23) Zie voor de bedragen in deze alinea Van Dijk, op.cit.

24) Zie *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie-Foethof)*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 14.

25) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Zakboek 1984*, blz. 218.

26) Het schadebedrag is ontleend aan CBS, *Financiële gegevens van schade- en levensverzekering 1981*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 20. Daarvan is afgetrokken het via de slachtofferenquête geschatte schadebedrag van autodiefstallen bij particulieren (f. 93 mln. volgens Van Dijk, op.cit.); het resterende bedrag is naar beneden afgerond, omdat cijfers van autodiefstal bij niet-particulieren ontbreken.

27) Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Slachtoffers van misdrijven*, diverse jaren, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982 t/m 1985, voor de inkomensverdeling van slachtoffers. Op het gebied van daders is onderzoek verricht door Jongman en Junger-Tas, waaruit blijkt dat werklozen en andere uitkeringsgerechtigden, en kinderen uit milieu met lagere sociaal-economische status bij daders zijn oververtegenwoordigd. Zie Van Tulder, op.cit., § 3.3 voor een uitgebreidere beschrijving.

Daar staat natuurlijk een cumulatie van vermogen bij grote drugshandelaren tegenover.

Ad b. Bij de kosten van maatregelen ter voorkoming van criminaliteit, valt te denken aan:

- de kosten van beveiligingsmaatregelen, zoals sloten, het huren van kluizen, het inhuren van beveiligingsbeambten enz. Hierbij gaat het vooral om beveiliging tegen vermogensmisdriven. Van Dijk schat de omzet van de beveiligingssector op circa f. 2 mrd. 28);
- de immateriële kosten die gemaakt worden doordat bij voorbeeld een autoradio niet wordt aangeschaft, omdat deze 'toch maar wordt gestolen'. Met andere woorden: er kan sprake zijn van 'schaduwprizen' van goederen boven de marktprijs, omdat die goederen een dankbaar object van dieven/inbrekers enz. vormen. Hierover is ons geen onderzoek bekend.

Ad c. De negatieve externe effecten van criminaliteit komen bij voorbeeld tot uiting in angstgevoelens en de invloed daarvan op gedrag ('s-avonds niet meer durven uitgaan), de afnemende gebruikswaarde van collectieve voorzieningen bij vernieling en diefstal (vernield tramhuisjes, kapotte telefooncellen enz.). Andere voorbeelden zijn het afnemend gebruiksnut van de openbare weg onder invloed van fout-parkeerders en door motoren veroorzaakte geluidshinder en verkeersongevallen door rijden onder invloed dan wel rijden door het rode stoplicht. Dit zijn externe effecten die de overheid poogt tegen te gaan door het bestraffen van rijden onder invloed dan wel overtreding van verkeersregels. Meting van dit 'zuiver collectieve aspect' is bij verkeersongevallen nog wel mogelijk, maar bij vele andere externe effecten echter zeer problematisch.

Uit het voorgaande is duidelijk dat het slechts zeer gedeeltelijk mogelijk is de baten van criminaliteitsbestrijding op hun waarde te schatten. Toch zullen we daartoe een poging wagen. Daartoe vereenvoudigen we de zaak als volgt:

- we verwaarlozen de zuiver collectieve aspecten;
- bij vernielingen nemen we de boven geschatte totale schade (f. 420 mln.) als uitgangspunt;
- bij vermogensmisdriven geven we twee varianten om de gevolgen van een verschillende maatschappelijke waardering van de door individuen geleden schade in beeld te brengen. Bij de eerste variant wordt de maatschappelijke schade gelijkgesteld aan het totale betrokken bedrag onder het motto: 'gestolen goed gedijt niet' (de GGGN-variant), dus in 1983 f. 2 mrd. Bij de tweede variant wordt het vermogensverlies van het slachtoffer slechts voor 25%, dus voor f. 500 mln. als maatschappelijk verlies aangemerkt (de 'proletarische variant'). Deze 25% is een natte-vingerschatting van de schade die wordt geleden door bij vermogensmisdriven optredende vernielingen en de ontvreemding van voor het slachtoffer onvervangbare goederen. De overheveling van vermogen, die voor de resterende 75% van de waarde plaatsvindt, wordt in deze variant positief noch negatief gewaardeerd;
- bij misdrijven tegen artikel 26 WVV en overtredingen nemen we uitsluitend mogelijke effecten op het aantal verkeersongevallen als uitgangspunt. Meer dan 90% van de geconstateerde overtredingen heeft overigens betrekking op het verkeer 29). Deze schattingen zijn overigens zeer tentatief, omdat ons geen systematische analyses van de determinanten van het aantal verkeersongevallen bekend zijn. Verder wordt verondersteld dat het aantal verkeersongevallen onder invloed van alcoholgebruik zich - ceteris paribus - evenredig ontwikkelt aan het werkelijk aantal gevallen van rijden onder invloed. Bij vergelijking met de gevolgen van invoering van het blaaspipje in 1974 blijkt deze veronderstelling goed houdbaar 30). Bij een schatting van het effect van het aantal overtredingen op het aantal verkeersongevallen ontbreekt helaas een vergelijkbare plotselinge wijziging in het beleid ten aanzien van overtredingen. Geconstateerd kan worden dat het aantal ongevallen (met letsel) vanaf 1970 gelijkmatig is ge-

daald 31). Het aantal geconstateerde overtredingen vertoonde een top in 1978 en is daarna geleidelijk gedaald. Van een invloed op het aantal ongevallen is in ieder geval op het eerste gezicht niets te merken. Ervan uitgaande dat andere trendmatige ontwikkelingen (zoals betere en meer gescheiden wegen, betere wegbeveiliging, signalering enz.) voor de geleidelijke daling van het aantal ongevallen hebben gezorgd, wordt er hier - bij gebrek aan andere gegevens - vanuit gegaan dat het aantal overtredingen geen noemenswaardige invloed heeft op het aantal verkeersongevallen;

- op het gebied van WVV-misdrijven is het eerder gegeven schadebedrag als gevolg van verkeersongevallen waarbij alcohol werd geconstateerd, als uitgangspunt genomen. Een eventuele vermindering van het aantal doden en gewonden wordt in de voetnoten bij tabel 4 aangegeven. Er is geen poging gedaan om deze effecten eveneens in geld te waarderen.

Onder bovengenoemde stringente veronderstellingen krijgen we nu het in tabel 4 gegeven beeld van de baten van alternatieve maatregelen bij inzet van een extra bedrag van f. 100.000. Wat betreft de waardering van de maatschappelijke schade van de vermogenscriminaliteit worden de twee eerder genoemde varianten naast elkaar gezet: de GGGN-variant en de P-variant. Gezien de onzekerheid over het niveau van de baten lijkt het zinvoller tabel 4 te interpreteren in relatieve termen (hoe verhouden zich de verschillende maatregelen en hun effecten tot elkaar?) dan in absolute termen (levert de maatregel meer baten op dan kosten?).

Tabel 4. Effecten van beleidsopties (in f. 100.000) bij twee varianten (bij inzet van f. 100.000 extra middelen)

	Extra kosten politie/justitie	In geld gewaardeerde baten	
		GGGN-variant	P-variant
Meer politie	1	1,2 a)	0,4 a)
Meer recherche	1	1,4	0,6
Minder sepot vermogensmisdriven	1	3,0	0,8
Minder sepot ruwheidsmisdriven	1	6,5	6,5
Minder sepot art. 26 WVV-misdrijven	1	0,5	0,5 b)

a) Daarnaast 2 doden en 39 gewonden minder bij inzet van f. 30 mln.

b) Daarnaast 1 dode en 19 gewonden minder bij inzet van f. 1 mln.

Bij de variant waarin het vermogensverlies van slachtoffers van vermogenscriminaliteit wordt gelijkgesteld aan de maatschappelijke schade (de GGGN-variant), overtreffen de baten bij alle maatregelen - behalve het verminderen van het aantal sepot bij misdrijven tegen artikel 26 van de WVV - de kosten. Er moet steeds rekening worden gehouden met aanzienlijke schattingsmarges. Gemiddeld genomen kan worden gezegd dat de geschatte baten qua orde van grootte aardig in de buurt van de kosten liggen. Interessanter is dat de geschatte verhouding tussen baten en kosten het gunstigst ligt bij een verlaging van het aantal sepot bij vermogens- en ruwheidsmisdriven. Met name bij de ruwheidsmisdriven wordt een zeer gunstige kosten/batenverhouding gevonden (1:6,5). Deze sepotverlagingen lijken relatief meer op te brengen dan een ver-

28) Zie Van Dijk, op.cit., blz. 1250.

29) Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van politie, justitie en brandweer*, 1985, nr. 5, blz. 33.

30) De invoering van het blaaspipje eind 1974 betekende een abrupte wijziging van het opsporingsstelsel. Het aantal geregistreerde gevallen van rijden onder invloed steeg van 12.000 in 1974 tot 21.000 in 1975, een stijging van 75%. Het aantal verkeersongevallen, waarbij alcohol werd geconstateerd, daalde in dezelfde periode van 5.100 tot 3.450, d.w.z. met bijna 30%. In de berekeningen wordt de veronderstelling gemaakt dat een toename van het aantal geregistreerde gevallen met 1% leidt tot 0,3% minder gevallen van rijden onder invloed.

31) Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, op.cit., 1984, blz. 26.

---

hoging van de poliesterke in het algemeen of de rechesterke in het bijzonder.

Bij de P-variant zijn de maatschappelijke baten in een aantal gevallen lager, omdat de vermindering van de met vermogenscriminaliteit gemoeide bedragen slechts voor 25% meetelt. In dat geval levert een uitbreiding van de politie op het gebied van criminaliteit minder op dan zij kost. Hierbij moet wel worden bedacht dat de effecten van politieuitbreiding op andere gebieden dan criminaliteit buiten beschouwing zijn gebleven. Ook in deze variant lijkt een verlaging van het aantal septs bij de vermogens- en ruweidsmisdrijven relatief de meeste baten op te leveren.

Tot slot nog twee opmerkingen. Uit tabel 1 bleek – en dit is in overeenstemming met buitenlandse onderzoeksresultaten – dat een verhoging van het ophelderingspercentage relatief méér effect heeft op de criminaliteit dan een verlaging van het sepotpercentage. Dat bij de voorgaande analyse vooral een verlaging van het sepotpercentage naar voren springt, wil uiteraard niet zeggen dat maatregelen gericht op verhoging van het ophelderingspercentage niet zinvol zijn. Wel kan worden gesteld dat niet zonder meer gedacht hoeft te worden aan inzet van meer mankracht bij de politie. Andere manieren om het ophelderingspercentage te verhogen, zijn hier echter niet onderzocht.

De hier geschetste methode lijkt in beginsel geschikt om tot een betere onderbouwing van beleid te komen. Daarvoor is overigens meer onderzoek noodzakelijk, met name naar de in tabel 1 geschetste relaties en de niet in beschouwing genomen maatschappelijke kosten van criminaliteit. Tevens zal meer aandacht moeten worden besteed aan de relatie tussen gemiddelde en marginale kosten van het politie en justitie systeem, die in dit artikel voor de eenvoud aan elkaar gelijk zijn gesteld.

---

## Samenvatting

---

In dit artikel is een schets gegeven van de kosten en baten van het bestrijden van criminaliteit langs twee wegen:

- de inzet van méér politie; en
- een verlaging van het aantal septs, met andere woorden het vaker tot vervolging overgaan.

De kosten van beide maatregelen betreffen de extra kosten van het politieel en justitieel systeem. De baten betreffen de eruit voortvloeiende vermindering van de criminaliteit, onderscheiden naar vier groepen: vermogensmisdrijven (inbraken en diefstallen), ruweidsmisdrijven (met name vernielingen), rijden onder invloed en overtredingen. Tevens kan bij de laatste twee groepen een effect op een aantal verkeersongevallen tot de baten worden gerekend.

Bij een poging de baten te kwantificeren zijn twee varianten gegeven, die uitsluitend verschillen in de waardering van de maatschappelijke schade door vermogenscriminaliteit. Aangezien het hierbij voor een groot deel een vermogensoverheveling van slachtoffer naar dader betreft, is het de vraag in hoeverre de door slachtoffers geleden schade tot kosten voor de maatschappij als totaal moet worden gerekend. Eenvoudiger ligt het bij de schade door vernielingen en verkeersongevallen. Deze wordt volledig tot de maatschappelijke kosten gerekend. Bij beide varianten blijkt een verlaging van het aantal septs bij ruweidsmisdrijven en vermogensmisdrijven een gunstiger baten/kostenverhouding op te leveren dan een verhoging van politie- of rechesterke of een verlaging van het aantal septs bij gevallen van rijden onder invloed.

De hier geschetste methode is in principe geschikt om tot een betere beleidsonderbouwing te komen. Daartoe zullen de gemaakte – vaak stringente – veronderstellingen wel via nader onderzoek op hun houdbaarheid moeten worden getoetst.

**Frank van Tulder**