

Philip J. Cook

“Criminaliteit daalt door publieke actie en private preventie”

**RUBEN
VAN OOSTEN**
Vakredacteur

Cook houdt zich bezig met onderwerpen rond criminaliteit en de bestrijding daarvan. Zo hield hij zich bezig met de welvaartsgevolgen van de verkrijgbaarheid van alcohol. Alcohol is op dit moment goedkoper en makkelijker te verkrijgen dan ooit tevoren. Hij liet onder andere zien dat hogere belastingen tot een vermindering van het aantal zware drinkers leidt (Cook en Tauchen, 1982) en dat een verhoging van de minimumleeftijd waarop jongeren mogen drinken het aantal fatale verkeersongevallen zal verminderen (Cook en Tauchen, 1984). Zijn boek *Paying the tab* is een overzicht van de wetenschappelijke kennis over alcoholbeleid. Daarin concludeert hij dat hogere belasting op alcohol en een beperking van de marketing levens redt en de welvaart verhoogt (Cook, 2007).

Cook onderzocht de vermindering van de kwaliteit van leven door de vrije beschikbaarheid van wapens in de Verenigde Staten. Cook en Ludwig (2000) brengen niet alleen de gebruikelijke kosten in kaart – zoals een vermindering in productiviteit door overlijden of letsel – maar laten ook zien wat de maatschappelijke gevolgen zijn van vrije wapenwetgeving. Belastingen zijn bijvoorbeeld hoger omdat overheidsfunctionarissen meer bescherming nodig hebben, en het kost meer tijd om in een vliegveld door de controle te komen. Daarnaast zijn er subjectieve kosten: het leven in een maatschappij met een constante dreiging van wapengeweld is voor veel inwoners een dagelijkse last.

Op dit moment onderzoekt Cook de rol van particuliere initiatieven bij criminaliteitspreventie. De rol van de private sector bij criminaliteitspreventie is in de wetenschappelijke literatuur grotendeels onderbelicht gebleven,

terwijl sommige particuliere initiatieven veel effectiever zijn dan hun publieke tegenhangers (Cook en MacDonald, 2011) en ook de hoeveelheid geld die eraan wordt uitgegeven almaar stijgt.

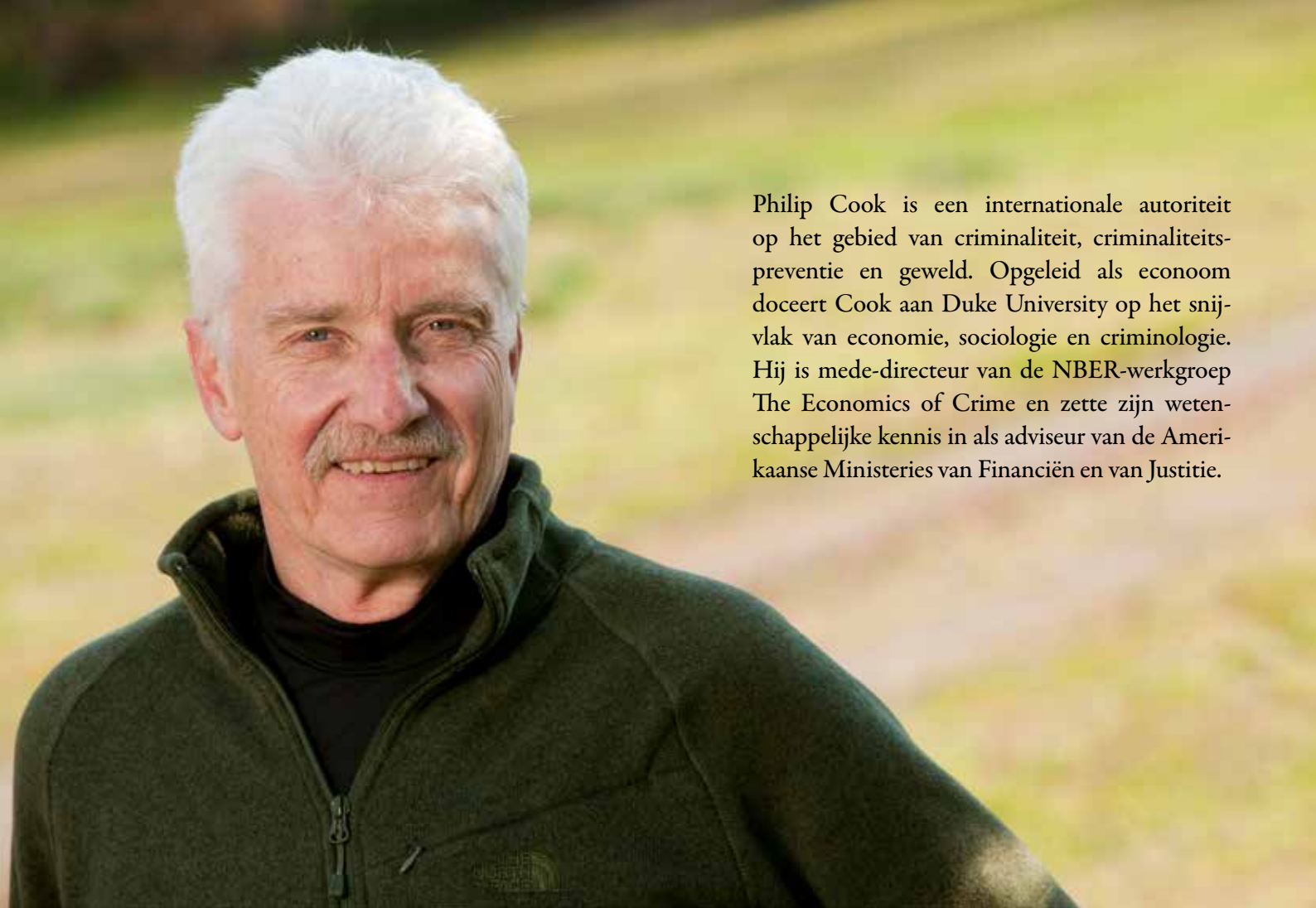
Waar komt uw interesse in criminaliteit vandaan?

“Terwijl ik onderzoek deed naar de arbeidsmarkt voor mijn proefschrift, stuitte ik toevallig op een dataset over vrijgelaten gevangenen die een aantal jaar gevolgd werden en van wie de ervaringen op de arbeidsmarkt waren beschreven. In de dataset stond bijvoorbeeld of ze wel of niet weer terechtkwamen in de gevangenis en of ze later weer gearresteerd werden. Het resultaat was mijn dissertatie, *The correctional carrot* (1975), die de vraag opwierp of goede vooruitzichten de kans verkleinen dat iemand die tot misdadigheid neigt weer in de fout gaat. Mijn promotor, Daniel McFadden, liet studenten gelukkig vrij in hun onderwerpkeuze.

Vervolgens werd ik op Duke University aangenomen om een vak over rechtspleging te doceren, al had ik zelf nooit een vak in rechten of criminologie gevolgd. Daar werkte ik samen met een hoogleraar rechten en de lokale officier van justitie, waardoor ik student in mijn eigen klas werd, omdat ik door hun discussies veel leerde over strafrecht en misdaad. Een goed voorbeeld van het fenomeen ‘pad-afhankelijkheid’ dus.”

Criminologie is een zelfstandige discipline. Wat is in uw ogen de toegevoegde waarde van economie bij het onderzoek naar criminaliteit?

“Toen ik begon met mijn onderzoek ontdekte ik dat criminologie gedomineerd werd door sociologen. Zij vonden dat we moesten nadenken over waarom de maatschappij



Philip Cook is een internationale autoriteit op het gebied van criminaliteit, criminaliteitspreventie en geweld. Opgeleid als econoom doceert Cook aan Duke University op het snijvlak van economie, sociologie en criminologie. Hij is mede-directeur van de NBER-werkgroep The Economics of Crime en zette zijn wetenschappelijke kennis in als adviseur van de Amerikaanse Ministeries van Financiën en van Justitie.

sommige individuen of acties identificeert als crimineel en andere niet. De sociologen zagen criminaliteit als een gevolg van sociale structuren en cultuur, zoals ras en armoede en dachten niet dat het strafrechtstelsel veel invloed had op de criminaliteitscijfers – laat staan dat ze dachten dat criminaliteit een bewuste keuze was. De voornaamste bijdrage van criminologen was dat ze het belang van instituties begrepen en inzicht hadden in de tekortkomingen van de data.

Door zo te redeneren, lieten criminologen een hoop ruimte over voor onderzoek. Er was een enorme intellectuele lacune, vooral op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Toen er in de jaren zestig rellen waren in Amerikaanse steden, en er een grote criminaliteitsstijging was, hadden criminologen als groep beleidsmakers weinig te bieden. Zij hadden geen wetenschap bedreven of bewijs vergaard waardoor ze oplossingen konden aandragen om de criminaliteit terug te dringen.

Ik was juist geïnteresseerd in criminaliteitsbestrijding en de vraag hoe we de criminaliteit kunnen verminderen. Daarbij was ik niet zo afwijzend als Gary Becker (1968), die alle criminologie negeert. In zijn baanbrekende artikel, 'Crime and punishment: an economic approach', is criminaliteit een rationele keuze, waarbij de kans om gearresteerd en gestraft te worden potentiële overtreeders afschrikt.

Een gerelateerde visie is die van economen die onderzoek deden naar de arbeidsmarkt en criminaliteit. Het model van Isaac Ehrlich (1974) gaat uit van individuen die afwegen hoe ze hun tijd het beste kunnen besteden. Ze besteden een deel van de tijd aan hun werk en een ander deel aan het plegen van misdrijven. Als de opbrengst van legitiem werk toeneemt, doordat het loon toeneemt, dan

zullen de marginale opbrengsten van de criminaliteit minder aantrekkelijk worden.

Ik heb dat model nooit bevredigend gevonden voor criminaliteit, omdat veel overtredingen geen tijd kosten, maar gewoon een bijproduct zijn van het dagelijks leven. Als je bijvoorbeeld bij een vechtpartij in de kroeg betrokken raakt, denk je niet aan de hoogte van je loon. Aan de andere kant worden mensen wel afschrikt door de dreiging van straf. Wanneer je een goed leven en inkomen hebt, kan dat als een afschrikmiddel dienen, simpelweg omdat je veel te verliezen hebt als je gearresteerd en veroordeeld wordt.

Economen zijn dus begonnen vanuit de veronderstelling dat criminaliteit een keuze is die beïnvloed wordt door de consequenties van de beschikbare opties. Het denken van economen heden ten dage staat nog steeds in die traditie, terwijl criminologen grotendeels sceptisch zijn over de notie dat het strafrechtstelsel de criminaliteitscijfers beïnvloedt. Maar de vakgebieden komen wel steeds dichterbij elkaar en er zijn gelijktijdige ontdekkingen. Het is echter nog steeds zo dat ik waarschijnlijk de enige ben die literatuur uit beide vakgebieden citeert.

Wat vanaf het begin in Beckers rationelekeuzetheorie ontbrak, is een goede uitleg van waar de kansen voor de criminaliteit vandaan komen, hoe vaak die zich voordoen en welke mate van criminaliteit we dan kunnen verwachten. Als een potentiële overtreder afweegt of hij een misdrijf wel of niet zal begaan – op basis van de verwachte kosten, baten en de kans dat hij gestraft wordt – moet je ook kunnen uitleggen wanneer zo'n afweging voor iemand mogelijk wordt. Het idee van Ehrlich dat criminaliteit een gevolg is van het feit dat mensen simpelweg tijd over hebben, vind ik onbevredigend. Het is dus zaak de kansen die mensen

hebben voor het plegen van misdaden te incorporeren in het klassieke criminaliteitsverhaal. Dat heb ik gedaan in een vraag-en-aanbod-model van criminele mogelijkheden. Daaruit volgt een beschrijving van hoe de stelselmatige eigenschappen van de bevolking mogelijkheden genereren voor overtredingen. Daaruit volgt ook mijn onderzoek naar private investeringen in criminaliteitspreventie. Want aan de aanbodkant is er een feedback-effect, waarbij het risico om slachtoffer van criminaliteit te worden, invloed heeft op particuliere acties, zoals het beschermen van de eigen eigendommen.”

Zijn Amerikanen gewelddadiger? Hoe verklaart u het verschil tussen Europa en de Verenigde Staten in het aantal misdaden?

“Het is erg moeilijk de cijfers voor de VS te vergelijken met die van specifieke landen in West-Europa, omdat de datasystemen en definities van criminaliteit zo verschillend zijn. Zelfs als je een vergelijking maakt die gebaseerd is op enquêtes naar slachtofferschap blijken er allerlei moeilijkheden te zijn. Je wordt waarschijnlijk eerder gerold op een plein in Rome dan in New York, maar daar is geen concreet bewijs voor, en zeker niet op een manier dat we dat kunnen vergelijken.

“Gedragseconomie geeft context en ondersteuning bij zaken als snel en zeker straffen”

Wel kunnen we het aantal moorden vergelijken. Dat is in de VS veel hoger dan in West-Europa en Canada, omdat de technologie – het type wapen dat gebruikt wordt om misdrijven te plegen – in dit geval heel belangrijk is om te bepalen of het slachtoffer het overleeft of dood gaat. Wij Amerikanen zijn dus niet veel gewelddadiger, maar het geweld is veel dodelijker omdat er zo vaak pistolen bij betrokken zijn. En dat komt omdat wapens veel makkelijker verkrijgbaar zijn in de VS.”

Is het niet belangrijk dat je landen met elkaar vergelijkt om van elkaar te leren?

“Natuurlijk is er veel te leren van specifieke regelgeving in afzonderlijke landen. Als ik met Ben Vollaard spreek over de positieve gevolgen van de in Nederland gestelde eisen voor nieuwbouwwoningen en inbraakwerende raam- en deurkozijnen om criminaliteit tegen te gaan, dan is dat een eyeopener (Vollaard, 2009; Vollaard en Van Ours, 2011).

Maar meer fundamenteel moeten verklaringen die niet landspecifiek zijn in meerdere landen kunnen opgaan. Een goed voorbeeld is de sterke daling van de criminaliteitscijfers voor geweldsmisdrijven in de VS vanaf de jaren negentig. Vandaag de dag is het aantal moorden gehalveerd en is het aantal vermogensdelicten nog verder gedaald. Een

veel genoemde verklaring is dat dat komt omdat de gevangenispopulatie in de VS sterk is toegenomen. Potentiële daders worden daardoor afgeschrikt of zitten al opgesloten. Maar ook in andere landen – Canada, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – is de criminaliteit gedaald en daar zijn de gevangenispopulaties stabiel. Door naar andere landen te kijken, blijkt overal in de ontwikkelde wereld eenzelfde patroon zichtbaar. Dus als je wil uitleggen waarom de criminaliteit gedaald is in de VS, dan is alleen het wijzen op het hogere aantal gedetineerden een onvoldoende verklaring. Allerlei verklaringen die tevens in andere landen gelden, zijn aantrekkelijker – zoals technologische verandering en een vermindering van het gebruik van contant geld, maar bijvoorbeeld ook de manier waarop tieners hun tijd doorbrengen nu ze elektronische apparaten hebben en niet meer fysiek bij leeftijdsgenoten hoeven te zijn om zich te vermaken.”

Wat zou een econoom daarover kunnen zeggen?

“Vanuit een economisch perspectief kunnen we prioriteiten aanwijzen voor effectief beleid. Door onderzoek weten we welke prikkels ervoor zorgen dat potentiële daders afgeschrikt worden en op welke preventie-aspecten we de nadruk moeten leggen.

Op basis van de traditionele economie weten we dat het investeren in politie marginaal meer impact heeft dan een toename van de gevangenispopulatie. Als je mensen lang opsluit, kost dat een hoop geld en legt het een grote druk op degenen die vastzitten. Maar mensen voor lange tijd opsluiten heeft weinig meer effect dan mensen kort opsluiten, omdat misdadigers – net als gewone mensen – de toekomst verdisconteren (het tiende jaar in de gevangenis is minder effectief dan het eerste).

Op basis van de gedragseconomie weten we dat zichtbare handhavers, zoals politie, potentiële daders eraan herinneren dat er een kans is dat ze gearresteerd worden als ze een misdaad begaan. Die waarneembare herinnering draagt bij aan de afschrikwekkende werking en is effectieve preventie.

Daaruit volgt dat de preventie op dit moment tekortschiet. Het gevangeniswezen in de Verenigde Staten slokt veel middelen op, maar is niet effectief omdat misdadigers lang opgesloten zitten. De politie krijgt daardoor te weinig geld en is onvoldoende zichtbaar. Meer politiecapaciteit zal dus een veel groter effect sorteren.”

Denkt u dat het beleid van president Trump invloed zal hebben op de criminaliteitscijfers?

“Het is lastig te voorspellen wat er de komende vier jaar gaat gebeuren op elk gebied, waaronder criminaliteit. Deels omdat we niet weten wat Trump echt belangrijk vindt en wat hij voor prioriteiten heeft. Maar ook omdat we niet weten wat hij gaat doen als hij tegenstand krijgt van het Congres. Het brengt ons dus in een toestand van diepgaan- en onzekerheid wat betreft het federale beleid.

Als ik ernaar moet raden gaat het Ministerie van Justitie de handen aftrekken van het toezicht op de politie. Een prioriteit was om politieafdelingen te onderzoeken wanneer er een verdenking was van burgerrechtenschending. Het ministerie kan dan eisen dat de politie haar praktijken

verandert. Als dat niet langer gebeurt, krijgt de politie meer speelruimte. Enerzijds kan dat de moraal van de politie verbeteren, waardoor ze misschien een meer proactieve houding aanneemt die effectief is om wapens van de straat te halen. Anderzijds kan het zijn dat we terugkeren naar het routinematig schenden van burgerrechten.”

U noemde een inzicht uit de gedragseconomie dat belangrijk is bij het stellen van prioriteiten. Wat zijn in de afgelopen twintig jaar de belangrijkste ontwikkelingen die u heeft gezien in uw vakgebied?

“Nadat het empirische werk wegwijnde in de jaren zeventig, bereikte de causale revolutie in de jaren negentig ook de studie naar criminaliteit. In plaats van een eenvoudige regressie op observatiedata gingen economen natuurlijke experimenten en quasi-experimentele methoden gebruiken, wat uitspraken mogelijk maakt over een causale relatie. In een onderzoek naar snelwegdoden onder tieners (Cook en Tauchen, 1984) gebruikten we observaties uit een panel van een groot aantal staten die hun leeftijdsgrens voor het drinken van alcohol veranderd hadden. Dat onderzoek maakt deel uit van de vroege experiment-georiënteerde literatuur over beleidsveranderingen.

Daarnaast is de studie naar criminaliteit niet uitsluitend meer Amerikaans; het is een internationale studie geworden. Dat komt mede doordat iemand als Stephen Levitt het onderwerp gepopulariseerd heeft, en het daardoor is aangeslagen bij een nieuwe generatie jonge wetenschappers. Het aantal dissertaties over criminaliteit, zowel in de VS als in West-Europa en Latijns-Amerika, is geëxplodeerd.

Het derde punt is dat inzichten uit de gedragseconomie het onderzoek verrijken. Gedragseconomie geeft context en ondersteuning bij zaken als snel en zeker straffen. Door de gedragseconomie weten we dat het niet volstaat om ervoor te zorgen dat criminaliteit geen baten heeft, maar dat het ook belangrijk is om een zichtbare en hoge straffkans te hebben. En als die straf snel gegeven wordt, is dat effectiever. Een goed voorbeeld is het HOPE Probation-programma in Hawaï, dat gebaseerd is op het idee dat straf niet heel hoog hoeft te zijn, maar wel snel, voorspelbaar en onmiddellijk. Veroordeelden van ernstige misdrijven die in hun proeftijd zaten, werden regelmatig op drugs onderzocht. Bij elke overtreding gingen ze onmiddellijk weer voor een aantal dagen de gevangenis in. Dat blijkt ongelooflijk effectief te zijn.”

Wat zijn de grote vragen voor de toekomst?

“Net als Ben Vollaard werk ik op dit moment aan onderzoek naar de rol van private initiatieven bij criminaliteitspreventie. De studie naar particuliere initiatieven, waarmee burgers zichzelf preventief beschermen tegen criminaliteit, krijgt op dit moment te weinig aandacht. Zo zijn er in de VS meer private bewakers dan agenten. De hoeveelheid geld die particulieren daaraan besteden en de manier waarop dat invloed heeft op ons gedrag drukt onze levensstandaard meer dan de belasting die we betalen voor het instandhouden van het strafrechtstelsel.

Het is ook belangrijk om rekening te houden met particuliere initiatieven, omdat wat wij als individuen aan de aanbodkant doen invloed heeft aan de vraagkant – dus

op de winstgevendheid van criminaliteit. Als je criminaliteit puur vanuit de kant van de overheid bekijkt, levert dat een te beperkte blik op, omdat je dan veel van de preventieve maatregelen niet ziet, die misschien wel heel effectief zijn. Daardoor kan je bijvoorbeeld het effect van publieke maatregelen te hoog inschatten. Dus werken we nu aan een systeembenadering van criminaliteit die rekening houdt met zowel private actie in preventie als publieke actie in afschrikking en opsluiting.

Wij zagen bijvoorbeeld dat een gezamenlijk door huiseigenaren georganiseerde particuliere beveiliging ongelooflijk effectief is (Cook en MacDonald, 2011), zonder dat daar politie of een rechtbank aan te pas komt. Dat komt door een combinatie van de verminderde mogelijkheden (want private beveiligers staan fysiek in de weg) en van afschrikking (want er is een grotere kans om gearresteerd te worden omdat beveiligers de politie snel kunnen mobiliseren).

Als je kijkt naar de huidige maatschappelijke ontwikkelingen is er een heel privaat mechanisme dat op de achtergrond werkt, waardoor mensen hun eigen veiligheid versterken. Daar moet je rekening mee houden bij het verantwoord worden van de enorme daling in vermogensdelicten. Een bijproduct van technologische ontwikkeling door bedrijven is bijvoorbeeld dat er gevolgen zijn voor de winstgevendheid van straatcriminaliteit: we gebruiken bijvoorbeeld minder contant geld, wat invloed heeft op de winstgevendheid van diefstal en inbraak. Het stelen van een creditcard is immers niet hetzelfde als het stelen van 100 dollar contant geld. Ook hebben we nu allemaal een afstandsbediening waarmee we onze auto in een handomdraai afsluiten.

Tegelijkertijd is het merendeel van het onderzoek op dit moment gericht op eenvoudige misdaden en straatcriminaliteit. We hadden veertig jaar geleden niet gedacht dat er nu zo weinig aandacht zou zijn voor witteboorden-criminaliteit en de georganiseerde misdaad.”

LITERATUUR

- Becker, G.S. (1968) Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.
- Cook, P.J. (1975) The correctional carrot: better jobs for parolees. *Policy Analysis*, 1(1), 11–54.
- Cook, P.J. (2007) *Paying the tab: the costs and benefits of alcohol control*. Princeton: Princeton University Press.
- Cook, P.J. en J. Ludwig (2000) *Gun violence: the real costs*. New York: Oxford University Press.
- Cook, P.J. en J. MacDonald (2011) Public safety through private action: an economic assessment of BIDS, locks, and citizen cooperation. *The Economic Journal*, 121(552), 445–462.
- Cook, P.J. en G. Tauchen (1982) The effects of liquor taxes on heavy drinking. *Bell Journal of Economics*. The RAND Corporation, 13(2), 379–390.
- Cook, P.J. en G. Tauchen (1984) The effect of the minimum drinking age legislation on youthful auto fatalities, 1970–1977. *The Journal of Legal studies*, 13(1), 169–190.
- Ehrlich, I. (1974) Participation in illegitimate activities: an economic analysis. In: G.S. Becker en W.M. Landes (red.), *Essays in the economics of crime and punishment*. NBER, 68–134.
- Vollaard, B.A. (2009) *Het publieke belang bij private preventie*. Amsterdam: Reed Business.
- Vollaard, B.A. en J. van Ours (2011) Does regularization of built-in security reduce crime? Evidence from a natural experiment. *The Economic Journal*, 121(552), 485–504.