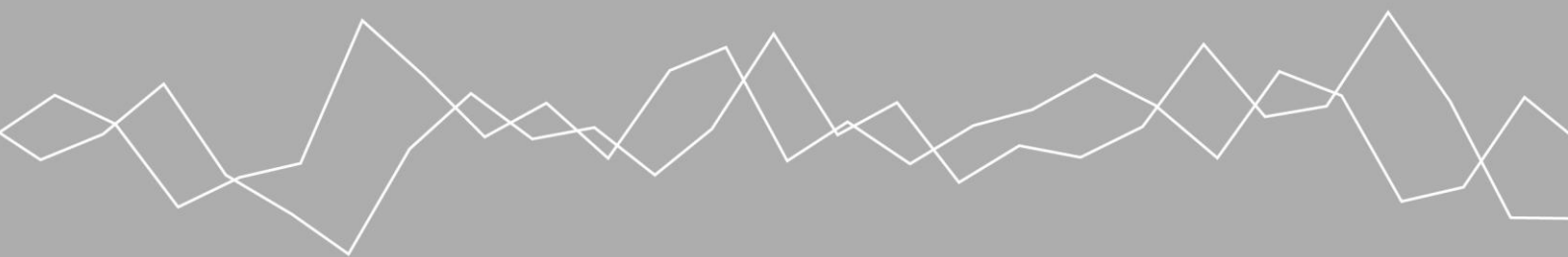


Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid



Amsterdam, december 2020
In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid

Prof.dr. Carl Koopmans

A decorative horizontal line art graphic consisting of several overlapping, jagged, grey lines that create a textured, wave-like effect across the width of the page.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-92

ISBN ISBN

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 WODC.

Samenvatting

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is in verschillende vormen toepasbaar op JenV-beleid. Daarbij komen vraagstukken naar voren die niet door bestaande MKBA-richtlijnen worden beantwoord. Het is daarom gewenst om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen.

Aanleiding

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt de afgelopen twintig jaar steeds vaker toegepast bij beleidsafwegingen. Er is een Algemene MKBA-leidraad opgesteld en er zijn MKBA-werkwijzers voor diverse beleidsterreinen. Ook voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) worden af en toe MKBA's uitgevoerd. Voor het JenV-beleid is er echter nog geen werkwijzer.

MKBA's zorgen voor een beter beeld van de merites van beleid en helpen om de besluitvorming beter te informeren. Een MKBA kan worden gebruikt om het Integraal Afwegingskader (IAK) in te vullen, als onderbouwing van beleidsplannen en wetgevingsvoorstellen. MKBA's sluiten ook aan bij het streven van de operatie "Inzicht in kwaliteit" die gericht is op beter inzicht in de resultaten van beleid en het benutten van deze inzichten om de maatschappelijke waarde van beleid te vergroten.

Onderzoeksvragen WODC

Tegen deze achtergrond heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van JenV (WODC) de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Is een sectorspecifieke werkwijzer voor het JenV-domein nodig?*
2. *Welke vervolgstappen zijn nodig om tot een sectorspecifieke werkwijzer voor het JenV-domein te komen (of het bestaande MKBA-instrumentarium beter toe te snijden op het JenV-domein)?*

Aanpak

Om de toepasbaarheid van MKBA bij JenV-beleid te toetsen zijn vijf (potentiële) JenV-maatregelen geselecteerd, op basis van criteria zoals beschikbaarheid van informatie over beleidseffecten, mogelijkheden om beleidseffecten te moneteriseren en het belang van het onderwerp binnen het JenV-beleid:

- Meer blauw op straat
- DNA-onderzoek bij verdachten
- Gebiedsverbod voor overlastgevers in uitgaansgebieden
- Extra begeleiding en toezichtlocaties voor asielzoekers
- Verhoging strafmaximum moord

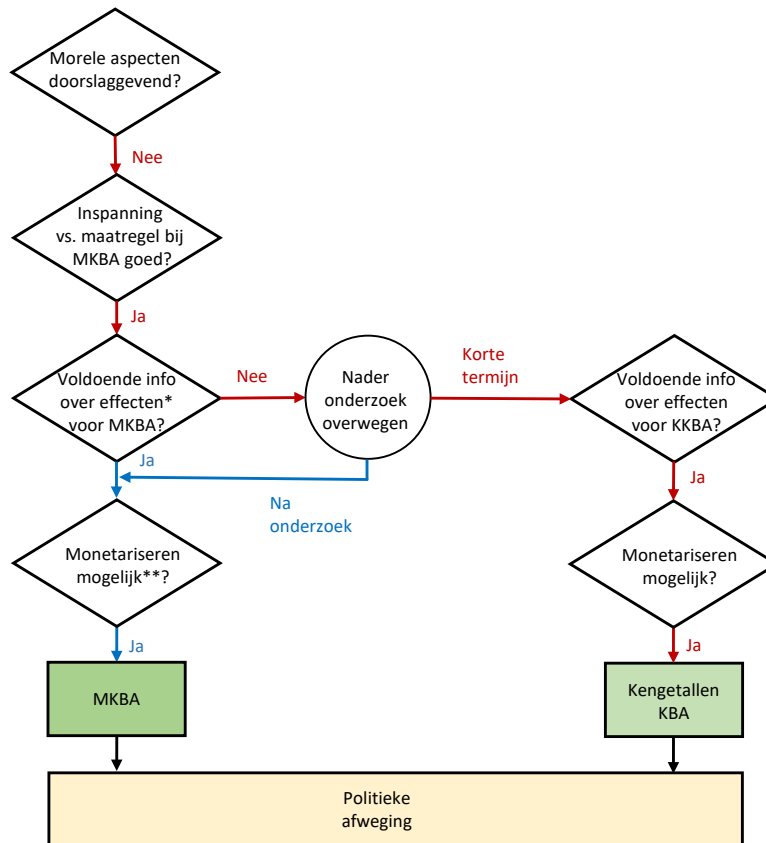
Daarna is nagegaan of deze maatregelen zich lenen voor een MKBA. Daarbij is het belang van ethische aspecten versus economische aspecten beoordeeld. Ook is nagegaan of de kosten van het uitvoeren van MKBA's in een goede verhouding staan tot de kosten van het onderzochte beleid. Bij deze analyse komen tevens vraagstukken naar voren die mogelijk relevant zijn voor een JenV-werkwijzer. Op basis van de analyse adviseren we vervolgstappen.

Toepasbaarheid van MKBA bij JenV

Bij het merendeel van de vijf maatregelen is een (lichte vorm van) kosten-batenanalyse mogelijk. Als voorbeeld is hieronder weergegeven hoe dit is geanalyseerd voor de maatregel "Meer blauw op

straat”. Er is onvoldoende ‘harde’ informatie over de effecten voor een integrale MKBA. Een kosten-batenanalyse op basis van kengetallen uit buitenlandse literatuur is echter wel mogelijk. MKBA’s kunnen agenderend werken voor het uitvoeren van effectenonderzoek in Nederland.

Figuur S.1 Een voorbeeld: “Meer blauw op straat” leent zich voor een kosten-batenanalyse op basis van kengetallen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Vraagstukken voor een werkwijzer

Bij het analyseren van deze maatregelen komen diverse vraagstukken naar voren die in een werkwijzer kunnen worden opgepakt:

- Moet een eventuele afname van baten van criminaliteit voor de daders worden meegeteld? Dit vraagstuk is ook van toepassing op de nadelen van straffen voor daders.
- Kan het effect van maatregelen op sociale veiligheid (los van criminaliteit) in geld worden uitgedrukt?
- Is het wenselijk om ook een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid) of van te veel politiecontrole mee te nemen in een MKBA?
- Moeten kosten en baten voor bijvoorbeeld asielzoekers en buitenlandse gedetineerden worden meegeteld, of worden zij in de kosten-batenanalyse behandeld als buitenlanders?
- Is het wenselijk en mogelijk om een gevoel van (on)rechtvaardigheid (los van de andere effecten) in de MKBA op te nemen?
- Kunnen kengetallen worden geadviseerd voor het moneteriseren van kosten en baten van JenV-beleid? Voorbeelden zijn de kosten van criminaliteit voor JenV en voor de maatschappij.

De eerste vraag, of baten van criminaliteit voor daders moet worden meegeteld, is in het bijzonder relevant. De daders maken deel uit van de samenleving. Dit impliceert dat de baten voor daders in beginsel ook baten voor de maatschappij als geheel zijn. Het meetellen van baten van ongewenst gedrag is echter vanuit beleidsmatig perspectief moeilijk te aanvaarden. Dit onderwerp verdient aandacht in MKBA-richtlijnen, bijvoorbeeld een werkwijzer voor JenV. De kosten en baten die potentiële daders of overtreeders zelf ervaren kunnen tevens mede bepalend voor de keuzes die potentiële daders maken, en daarmee voor het effect van beleidsmaatregelen.

Conclusie

Het verdient aanbeveling om nadere richtlijnen op te (laten) stellen waarin deze vraagstukken worden geadresseerd, in de vorm van een MKBA-werkwijzer voor JenV.

Summary

Social cost-benefit analysis (SCBA) can be applied in various forms to policies of the Netherlands Ministry of Justice and Security. This raises issues that are not answered by existing SCBA guidelines. It is therefore desirable to draw up a CBA guide for the Ministry.

Background

In the Netherlands, social cost-benefit analysis (SCBA) has been used more and more often in decision-making over the past twenty years. A General SCBA guideline has been drawn up and SCBA guides are available for various policy areas. Occasionally, SCBAs are also carried out for the Ministry of Justice and Security. However, there is no guide yet for SCBA of policies of the Ministry.

SCBAs provide a better picture of the merits of policy and help to inform decision-making. A CBA can be used to fill in a regulatory impact assessment (Integraal Afwegingskader), as a basis for policy plans and legislative proposals. SCBAs are also in line with the operation “Insight into quality” (Inzicht in Kwaliteit), which is aimed at better insight into the results of policy and the use of these insights to increase the social value of policy.

Research questions

Against this background, the Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice and Security (WODC) has formulated the following research questions:

1. *Is a SCBA guide for the Justice and Security domain necessary?*
2. *Which follow-up steps are necessary to arrive at such a guide (or to better tailor existing SCBA guidelines to the JenV domain)?*

Method

In order to test the applicability of SCBA in policies of the Ministry, five (potential) measures were selected, based on criteria such as availability of information about policy effects, options for monetizing policy effects and the importance of the subject within the policies of the Ministry:

- More police surveillance
- DNA testing of suspects
- An area ban for troublesome persons in entertainment areas
- Extra guidance and surveillance locations for asylum seekers
- A longer maximum sentence for murder

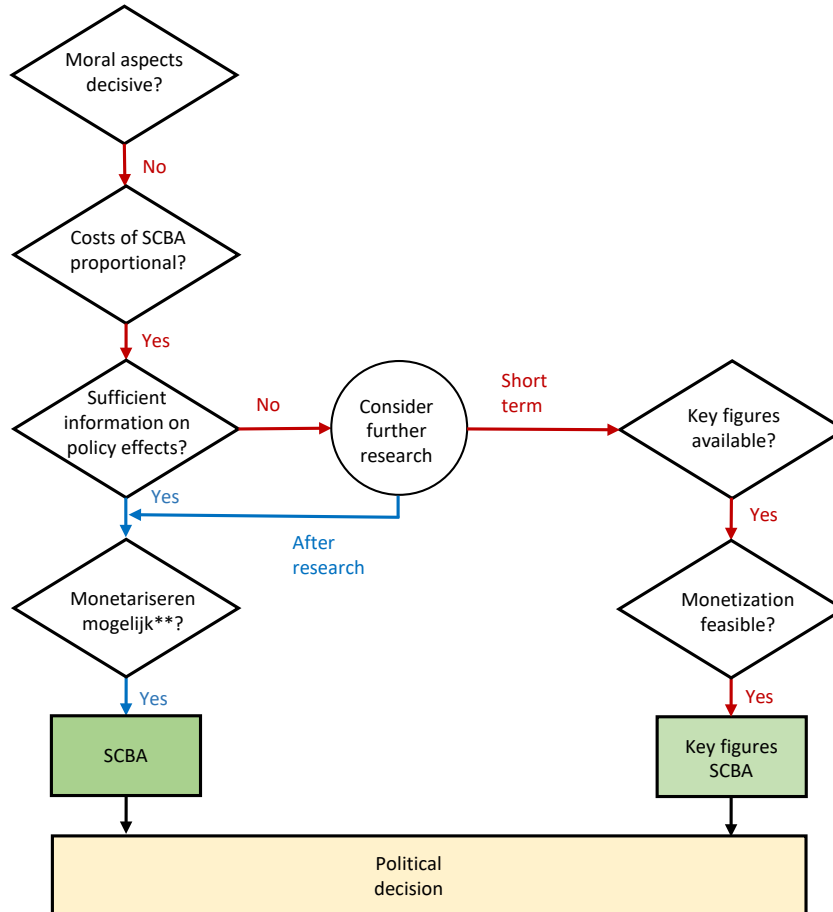
Subsequently, we examined whether these measures lend themselves to SCBA. To assess this, the importance of moral and ethical aspects versus economic aspects was weighed. We also checked whether the costs of performing SCBAs are in a good proportion to the costs of the policy examined. This analysis also raises substantive issues that may be relevant to an SCBA guide for the Ministry. Based on this analysis, we advise next steps.

Applicability of SCBA in Justice and Security policies

For most of the five measures a (light form of) cost-benefit analysis is possible. The example below shows how this was analyzed for the measure “More police surveillance”. There is insufficient

‘hard’ information about the effects of this measure for a complete SCBA. A cost-benefit analysis based on key figures from foreign literature is, however, possible. Moreover, SCBAs can set the agenda for research into policy effects in the Netherlands.

Figure S.1 An example: The measure “More police surveillance” lends itself to a cost-benefit analysis based on key figures



Source: SEO Amsterdam Economics

Substantive issues for an SCBA guide

When analyzing these measures, various issues arise that can be addressed in an SCBA guide for the Ministry:

- Should any decrease in the benefits of crime for the perpetrators be counted? This issue also applies to the disadvantages of punishment for offenders.
- Can the effect of measures on security (apart from crime) be monetized?
- Is it desirable to include an increased sense of security (apart from actual security) or a sense of too much police control in an SCBA?
- Should costs and benefits for, for example, asylum seekers and foreign prisoners be included, or are they treated as foreigners in the cost-benefit analysis?
- Is it desirable and possible to include a sense of (un)fairness (regardless of the other effects) in an SCBA?
- Can key figures be advised for monetizing costs and benefits of policies of the Ministry? Examples are the costs of crime for the Ministry and for society.

The first question, whether the benefits of crime for offenders should be included, is particularly relevant. The offenders are part of society. This implies that the benefits for offenders are, in principle, also benefits for society. However, counting the benefits of undesirable behavior is difficult to accept from a policy perspective. This subject deserves attention in SCBA guidelines, for example in an SCBA guide for the Justice and Security Ministry. The costs and benefits that potential offenders experience themselves may also determine the choices that they make, and thus the effect of policy measures.

Conclusion

We recommended that further guidelines be drawn up in which these issues are addressed, in the form of an SCBA guide for JenV.

Inhoud

Samenvatting	i
Summary	v
1 Inleiding	1
Achtergrond.....	1
Onderzoeksvragen.....	3
Aanpak.....	3
Begeleiding en consultatie.....	4
Leeswijzer.....	4
2 Wenselijkheid van een JenV-werkwijzer	5
2.1 Selectie van te analyseren maatregelen.....	5
2.2 Toepasbaarheid MKBA.....	8
2.2.1 Aanpak.....	8
2.2.2 Meer blauw op straat.....	13
2.2.3 DNA-onderzoek bij verdachten.....	15
2.2.4 Gebiedsverbod voor overlastgevers in uitgaansgebieden.....	18
2.2.5 Extra begeleiding en toezichtlocaties asielzoekers.....	21
2.2.6 Verhoging strafmaximum moord.....	23
2.3 Conclusies.....	25
3 Vervolgstappen	27
4 Conclusies	29
Literatuur	31

1 Inleiding

Is het gewenst dat er een werkwijzer komt voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid? En zo ja, welke stappen zijn daarvoor nodig? Die vragen van het WODC worden in deze verkenning beantwoord.

Achtergrond

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt de afgelopen twintig jaar steeds vaker toegepast bij beleidsafwegingen. Eerst betrof dat met name infrastructuurprojecten, maar gaandeweg is het toepassingsgebied verbreed naar zorg, arbeidsmarktbeleid, onderwijs, energie, natuur en milieu en diverse andere terreinen. Naar aanleiding hiervan hebben CPB en PBL in 2013 een Algemene MKBA leidraad opgesteld (Romijn en Renes, 2013). Daarna zijn MKBA-werkwijzers verschenen voor diverse beleidsterreinen, waaronder het sociaal domein (zorg, onderwijs, arbeidsmarkt, wonen).¹ Ook voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) worden af en toe MKBA's uitgevoerd. Voor het JenV-beleid is er echter nog geen werkwijzer.

MKBA's zorgen voor een beter beeld van de merites van beleid. Dit draagt bij aan *evidence-based* (of *evidence-informed*) beleid. Volgens het ministerie van Financiën is een MKBA het meest volledige evaluatie instrument om beleidsplannen te beoordelen. Daarbij kunnen ook beleidsopties worden vergeleken. Een MKBA kan worden gebruikt om het Integraal Afwegingskader (IAK) in te vullen, als onderbouwing van beleidsplannen en wetgevingsvoorstellen (Financiën, 2013). MKBA's sluiten ook aan bij het streven van de operatie "Inzicht in kwaliteit" die gericht is op beter inzicht in de resultaten van beleid en het benutten van deze inzichten om de maatschappelijke waarde van beleid te vergroten.

Met een MKBA wordt nagegaan of de effecten van een beleidsmaatregel de welvaart verhogen. Daarbij wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd: dit omvat alles waar mensen belang aan hechten, niet alleen geld maar ook bijvoorbeeld veiligheid. De kern van een MKBA is het kwantificeren en moneteriseren van effecten. Kwantificeren betreft het schatten van de omvang van effecten van een maatregel, bijvoorbeeld duizend minder geweldsmisdrijven per jaar. Moneteriseren of waarderen houdt in dat de effecten in geld worden uitgedrukt. Een (fictief) voorbeeld is dat de kosten van een geweldsmisdrijf gemiddeld tweeduizend euro zijn. De baten van minder geweldsmisdrijven zijn dan duizend maal tweeduizend is twee miljoen euro per jaar. Monetarisering vindt niet alleen plaats op basis van financiële kosten, (bijvoorbeeld ziekenhuiskosten), maar ook door de betalingsbereidheid voor niet-financiële effecten te schatten. Zo zou bijvoorbeeld uit het prijsverschil tussen woningen in veilige en minder veilige buurten kunnen blijken hoeveel geld mensen over hebben voor veiligheid.

Een MKBA die alle effecten kwantificeert en monetariseert wordt bijna nooit bereikt. Er zijn meestal effecten die niet of niet goed kunnen worden bepaald of gemonetariseerd. Dit is echter geen reden om geen MKBA uit te voeren. Ook dan kunnen MKBA's nog steeds nuttig zijn om op

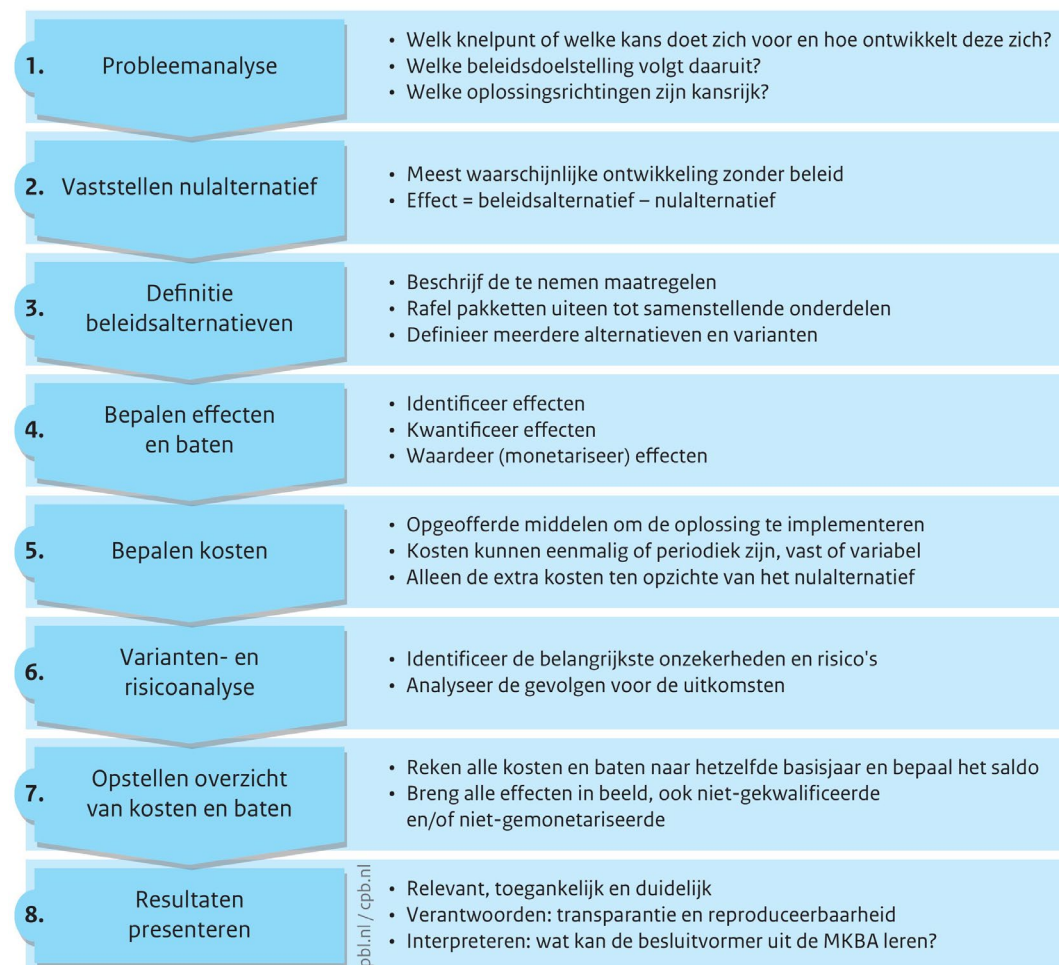
¹ Koopmans et al. (2016); De Bruyn et al. (2017); Arcadis en CE Delft (2018); Koopmans et al. (2018); Rijkswaterstaat (2018).

een geordende manier te laten zien wat er bekend is over een maatregel. Dit helpt om de besluitvorming beter te informeren (Romijn en Renes, 2013).

Een MKBA neemt in beginsel alle inwoners van Nederland mee, ongeacht wie zij zijn of wat ze doen. Dit impliceert dat ook kosten en baten voor daders van misdrijven en voor mensen die overtredingen begaan, worden meegeteld. In deze verkenning wordt dit nader beschreven. Daarbij komt de vraag aan de orde of onrechtmatig verkregen voordelen ook voordelen voor de maatschappij zijn. En er wordt aangegeven of een eventuele MKBA-werkwijzer voor JenV kan bijdragen aan een goede aanpak.

In de MKBA-leidraad staat een stappenplan centraal (Romijn en Renes, 2013) (Figuur 1.1). Het stappenplan benadrukt dat eerst een probleemanalyse moet plaatsvinden en dat het 'nulalternatief' (de toekomst zonder de maatregel) en de 'beleidsalternatieven' (de toekomst met maatregelen) concreet moeten worden uitgewerkt. Na het identificeren, kwantificeren en monetariseren van effecten het schatten van kosten worden gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met andere veronderstellingen en worden de resultaten helder gepresenteerd.

Figuur 1.1 Een stappenplan zorgt voor een gestructureerde aanpak van een MKBA



Bron: Romijn en Renes (2013)

Onderzoeksvragen

Tegen deze achtergrond heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van JenV (WODC) de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Is een sectorspecifieke werkwijzer voor het JenV-domein nodig?*
2. *Welke vervolgstappen zijn nodig om tot een sectorspecifieke werkwijzer voor het JenV-domein te komen (of het bestaande MKBA-instrumentarium beter toe te snijden op het JenV-domein)?*

Aanpak

Vraag 1: Is een JenV-werkwijzer nodig?

Het ministerie van JenV kent sterk uiteenlopende beleidsterreinen zoals politie, rechtspraak, terrorismebestrijding en asielbeleid. Dit maakt een aanpak nodig waarbij een breed scala van terreinen wordt meegenomen en waar nodig onderscheid wordt gemaakt.

Selecteren van onderwerpen

Als eerste stap van het onderzoek is een nadere selectie gemaakt van vijf concrete maatregelen, op basis van criteria zoals ervaring met het toepassen van MKBA, beschikbaarheid van informatie over beleidseffecten, mogelijkheden om beleidseffecten te moneteriseren en het belang van het onderwerp binnen het JenV-beleid.

MKBA-toets

Daarna is een ‘MKBA-toets’ uitgevoerd waarin werd nagegaan in hoeverre de vijf maatregelen zich lenen voor een MKBA en welke vraagstukken voor een eventuele werkwijzer daarbij naar voren komen. Als MKBA’s mogelijk of wenselijk zijn en er bovendien belangrijke vraagstukken zijn op het terrein van JenV bij dergelijke MKBA’s, kan dit aanleiding zijn om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen. Bij de MKBA-toets nemen we naast de criteria die zijn toegepast bij de selectie van maatregelen, ook andere criteria mee. Voorbeelden zijn het belang van ethische aspecten versus een maatschappelijk-economische afweging en de kosten van het uitvoeren van MKBA’s in verhouding tot de kosten van het onderzochte beleid. Deze criteria zijn mede gebaseerd op voorwaarden voor de inzet van MKBA die door het kabinet zijn geformuleerd in de kamerbrief over de algemene MKBA-leidraad (Financiën, 2013).

Om de MKBA-toets te kunnen uitvoeren maken we gebruik van een stroomschema waarin deze criteria zijn verwerkt. Het stroomschema leidt op basis van concrete vragen over het beleid en de beschikbare informatie tot een keuze voor verschillende vormen van MKBA (inclusief het inzetten van MKBA-gedachtengoed²), dan wel andere typen onderzoek, of een beleidsafweging op andere (bijvoorbeeld ethische) gronden. Bij het toepassen van het stroomschema komen inhoudelijke onderwerpen naar voren die mogelijk relevant zijn voor een JenV-werkwijzer.

Het stroomschema kan ook in de toekomst worden gebruikt om voor specifieke beleidsvoorstellen op het JenV-domein na te gaan in hoeverre MKBA geschikt is om de voor- en nadelen van deze voorstellen te onderzoeken. Als er na deze verkenning een werkwijzer wordt opgesteld, kan (een aangepaste versie van) het stroomschema daar een onderdeel van zijn.

² Dit betreft het uitvoeren van een “MKBA als denkkader”. Daarbij worden kosten en baten van de onderzochte maatregelen geïdentificeerd en beschreven, maar niet gekwantificeerd of gemoneteriseerd.

Het eindresultaat van dit deel van het onderzoek is een onderbouwd advies met betrekking tot het al dan niet opstellen van een JenV-werkwijzer en over alternatieve manieren om inhoudelijke MKBA-vraagstukken op het terrein van JenV te adresseren.

Vraag 2: Vervolgstappen

In dit deel van het onderzoek adviseren we over de invulling van vervolgstappen, afhankelijk van de resultaten van de MKBA-toets.

Begeleiding en consultatie

Het onderzoek is begeleid door een commissie waarvan de samenstelling is weergegeven in bijlage A. Een conceptversie van deze verkenning is voorgelegd aan de onderzoekscoördinatoren van JenV en aan het MKBA-kernteam. SEO dankt de begeleidingcommissie en de andere betrokkenen voor een groot aantal waardevolle suggesties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de verkenning berust bij SEO.

Leeswijzer

De wenselijkheid van een MKBA-werkwijzer voor JenV wordt in hoofdstuk 2 onderzocht. Daarbij selecteren we eerst (geïmplementeerde en potentiële) JenV-maatregelen. Vervolgens gaan we na of deze maatregelen met een MKBA kunnen worden geanalyseerd. In hoofdstuk 3 schetsen we mogelijke vervolgstappen. Hoofdstuk 4, ten slotte, bevat de conclusies van de verkenning.

2 Wenselijkheid van een JenV-werkwijzer

Bij vijf geselecteerde maatregelen is in de meeste gevallen een lichtere vorm van kosten-batenanalyse de beste onderzoeksmethode. Bij het uitvoeren daarvan komen diverse vraagstukken naar voren die (nog) niet in bestaande MKBA-richtlijnen worden behandeld. Dit maakt het gewenst om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen.

In dit hoofdstuk voeren we een ‘MKBA-toets’ uit. We gaan voor vijf concrete maatregelen op het terrein van JenV na of (en zo ja, hoe) MKBA toepasbaar is. Daarbij komen tevens vraagstukken naar voren die zich mogelijk lenen voor nadere uitwerking in een MKBA-werkwijzer voor JenV.

2.1 Selectie van te analyseren maatregelen

Voorselectie

De eerste stap van het opstellen van een verkenning met betrekking tot een MKBA-werkwijzer voor JenV is het selecteren van deelonderwerpen binnen het JenV-beleid waarop de verkenning zich gaat richten. Het WODC heeft de acht onderwerpen in Tabel 2.1 voorgeselecteerd als startpunt voor nadere selectie en uitwerking. Bij de voorselectie hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld, namelijk de behoeften van beleidsmakers, de dekking van het JenV-terrein en de aanwezigheid van relevante informatie.

Tabel 2.1 Voorgeselecteerde deelonderwerpen

Nummer en onderwerp in JenV begroting	Potentieel deelonderwerp
11 Wetgeving	Wet DNA-V
31 Politie	Opsporing van georganiseerde criminaliteit
32 Rechtsbestel	Civiel- en bestuursrechtelijke conflicten
32 Rechtsbestel	Scheidingen (incl. gesubsidieerde rechtsbijstand)
33 Criminaliteitsbestrijding	Interventieaanpak geluidsoverlast uitgaansgebieden
34 Sanctietoepassing	Verhoging strafmaximum moord
35 Jeugd	Eenvoudige adoptie in het kader van pleegzorg
37 Migratie	Extra beveiliging en toezichtlocaties voor asielzoekers

Bron: WODC

Criteria voor nadere selectie

Hieruit zijn door SEO vijf deelonderwerpen geselecteerd, op basis van de volgende criteria:

1. Beschikbaarheid van informatie over beleidseffecten (bijvoorbeeld in evaluaties);
2. Mogelijkheden om beleidseffecten te moneteriseren;
3. Belang van het onderwerp binnen het JenV-beleid. Dit wordt zoveel mogelijk geobjectiveerd aan de hand van twee indicatoren: a) financiële uitgaven en b) het aantal bladzijden in de JenV begroting;
4. Zijn er bij het deelonderwerp interessante, JenV-specifieke MKBA-vraagstukken die niet worden geadresseerd in bestaande MKBA-richtlijnen?;

5. Mogelijkheden om wel of niet MKBA's uit te voeren binnen de deelonderwerpen. Omdat de vraag of MKBA's op het deelterrein kunnen werken in een latere fase van de verkenning meer diepgaand aan de orde komt, operationaliseren we dit als a) "Lijkt een MKBA (met name monetariseren) op face-value mogelijk?" (dit is criterium 2) en b) "Zijn er MKBA's uitgevoerd op het deelterrein?" Er zijn vier deelonderwerpen gekozen waar MKBA's wel lijken te werken en één deelonderwerp waar het niet of moeilijk lijkt te werken.

Beoordeling op basis van criteria

Tabel 2.2 geeft een beeld van de mate waarin de deelterreinen voldoen aan de bovenstaande criteria, op basis van een beknopte verkenning van literatuur. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invulling ten dele een subjectief oordeel betreft. Dit betreft bijvoorbeeld de invulling van het criterium of er interessante MKBA-vraagstukken spelen bij het deelonderwerp. Dat criterium is overigens niet onderscheidend: elk deelonderwerp bevat interessante vragen die niet in bestaande MKBA-richtlijnen worden beantwoord. In andere gevallen gaat het om inschattingen op basis van MKBA-ervaring (bijvoorbeeld "Monetariseren mogelijk?") of juist om 'harde' cijfers (bijvoorbeeld het aantal vermeldingen in de JenV begroting).

Uit Tabel 2.2 blijkt het volgende:

- Sommige deelonderwerpen zijn breed (bijvoorbeeld aanpak criminaliteit, civiel- en bestuursrechtelijke conflicten) en andere juist smal (bijvoorbeeld geluidsoverlast uitgaansgebieden, verhoging strafmaximum moord). Voor een verkenning van grote delen van het JenV beleid zijn in beginsel brede onderwerpen het meest geschikt. Daar staat tegenover dat een smaller onderwerp een diepere analyse van de toepasbaarheid van MKBA mogelijk maakt.
- Voor alle deelonderwerpen is onderzoek beschikbaar; hier zijn de acht deelonderwerpen op geselecteerd. In Tabel 2.2 is nagegaan of deze onderzoeken (kwantitatieve) informatie over beleidseffecten bevatten die bruikbaar is in MKBA's. Dit blijkt bij een deel van de onderwerpen het geval.
- De mate waarin monetariseren van effecten mogelijk is, verschilt per deelonderwerp. Bij sommige deelonderwerpen lijkt dit goed mogelijk (bijvoorbeeld lagere kosten van criminaliteit door DNA-onderzoek), maar in andere gevallen is het lastig zo niet onmogelijk (bijvoorbeeld: hoe kunnen de maatschappelijke baten van het beslechten van civiel- of bestuursrechtelijke conflicten in geld worden uitgedrukt?).
- De uitgaven zijn voor de meeste deelonderwerpen niet af te lezen uit de JenV begroting. De uitgaven met betrekking tot veiligheid en criminaliteit zijn substantieel. In de tekst van de begroting wordt aan de meeste deelonderwerpen weinig aandacht besteed, met aanpak van criminaliteit als uitzondering. Dit pleit ervoor om "Aanpak criminaliteit" als deelonderwerp te selecteren.
- Alle deelonderwerpen bevatten interessante MKBA-vraagstukken. Het is niet eenvoudig om te differentiëren naar de mate waarin deze vraagstukken meer of minder interessant zijn.
- Voor de meeste deelonderwerpen zijn nog geen MKBA's uitgevoerd, met (opnieuw) "Aanpak criminaliteit" als uitzondering.
- Bij beleid ten aanzien van civiel- en bestuursrechtelijke conflicten en ten aanzien van scheidingen lijkt MKBA in veel gevallen minder goed toepasbaar.

Tabel 2.2 Mate waarin deelonderwerpen voldoen aan criteria voor nadere selectie.

Potentieel deelonderwerp	Criteria					
	1	2, 5a	3a	3b	4	5b
	Informatie over beleidseffecten beschikbaar?	Monetariseren op face-value mogelijk?	Belang JenV: uitgaven 2020	Belang JenV: aandacht in begroting (JenV, 2019)	Interessante MKBA-vraagstukken?	MKBA's uitgevoerd?
Wet DNA-V	Deels ^a	Ja	? ^b	0,2 bladzijde ^c	Ja	Nee
Aanpak criminaliteit (opsporing georganiseerde criminaliteit)	Voor specifieke maatregelen	Ja	€ 0,8 mld ^d	Criminaliteit: 14 bladzijden ^d . Georganiseerde criminaliteit 12 maal genoemd	Ja	Beperkt ^e
Civiel- en bestuursrechtelijke conflicten (of een deel hiervan)	Voor specifieke maatregelen ^f	Nee?	? ^b	27 maal genoemd	Ja	Nee?
Scheidingen (incl. gesubsidiëerde rechtsbijstand)	Voor specifieke maatregelen	Lastig	? ^b	1 maal genoemd	Ja	Nee?
Interventieaanpak geluidsoverlast uitgaansgebieden	Ja ^g	Ja	? ^b	1 maal genoemd	Ja	Nee
Verhoging strafmaximum moord	Nee ^h	Ja? ⁱ	? ^b	Niet genoemd	Ja	Nee
Eenvoudige adoptie in het kader van pleegzorg	Beperkt ^j	Nee?	? ^b	Adoptie 22 maal genoemd, eenvoudige adoptie niet	Ja	Nee
Extra begeleiding en toezichtlocaties asielzoekers (EBTL)	Deels ^k	Lastig	? ^b	EBTL 12 maal genoemd	Ja	Nee

a Evaluaties bevatten indicaties van effecten. Zie Kruize en Gruter (2019); Winter et al. (2019).

b Niet afzonderlijk aangegeven in de JenV-begroting (JenV, 2019).

c Genoemd als een van de vele beleidsprioriteiten.

d Veiligheid en criminaliteitsbestrijding (Artikel 33). Daarnaast een deel van het werk van de Politie (artikel 31): uitgaven € 6 mld; 7 bladzijden in de begroting.

e Voor zeer specifieke interventies. Kosten criminaliteit wel onderzocht.

f En over de gang van zaken bij conflicten. Zie bijvoorbeeld Geurts en Ter Voert (2019).

g Bijvoorbeeld Galetzka et al. (2019).

h Uitvoerig onderzoek naar mogelijke effecten beschikbaar, maar zonder kwantitatieve effecten op bijv. het aantal moorden (Nan et al., 2019).

i Onder de aanname dat het effect op het aantal moorden en andere misdrijven zou kunnen worden ingeschat.

j Vonk et al. (2019) geeft veel informatie maar nauwelijks kwantitatieve effecten.

k Kuppens et al. (2019) geeft aan in hoeveel gevallen overlast is afgenomen en hoe groot de afname van het aantal incidenten is, o.b.v. een kleine steekproef (n=155 resp. n=41).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Geselecteerde deelonderwerpen

Op basis van de bovenstaande overwegingen en criteria selecteren we “Aanpak criminaliteit”, “Wet DNA-V”, “Interventieaanpak geluidsoverlast uitgaansgebieden” en “Extra begeleiding en toezichtlocaties asielzoekers (EBTL)” als onderwerpen waarbij MKBA goed toepasbaar lijkt. Deze onderwerpen zijn met name gekozen omdat er in zekere mate informatie over beleidseffecten en ten behoeve van monetaarisering beschikbaar is. Als contrasterend onderwerp waar MKBA juist niet goed toepasbaar lijkt (maar waar wel indringende ethische vraagstukken spelen), selecteren we “Verhoging strafmaximum moord”.

Deze selectie impliceert dat de volgende onderwerpen afvallen:

- Civiel- en bestuursrechtelijke conflicten (of een deel hiervan), met name omdat effecten niet monetaariseerbaar zijn (zeker over de volle breedte van dit onderwerp).

- Scheidingen (incl. gesubsidieerde rechtsbijstand), eveneens omdat moneteriseren van effecten hier lastig is. Het gaat in belangrijke mate om verdelingseffecten.
- Eenvoudige adoptie, omdat nauwelijks kwantitatieve effecten beschikbaar zijn en moneteriseren van de baten niet goed mogelijk lijkt.

Slot

De geselecteerde deelonderwerpen verschillen onderling sterk en betreffen meerdere beleidsterreinen van JenV. De selectie is gebaseerd op criteria, maar de toepassing daarvan is ten dele subjectief. Bij een andere weging of invulling van de criteria zou wellicht een deels ander voorstel passen. Daar tegenover kan worden gesteld dat de selectie ten dele op objectieve informatie is gebaseerd. Overigens gaat het om een eerste verkenning en kunnen ten behoeve van een eventuele werkwijzer ook nog andere onderwerpen – op basis van andere criteria - worden onderzocht.

2.2 Toepasbaarheid MKBA

De volgende stap is het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag: *Is een sectorspecifieke werkwijzer voor het JenV-domein nodig?* (“MKBA-toets”). Deze paragraaf analyseert deze vraag door de geselecteerde deelonderwerpen nader te onderzoeken. Dit betreft voor een deel een verdere verdieping van de vragen die gebruikt zijn om de deelonderwerpen te selecteren.

2.2.1 Aanpak

Criteria

De wenselijkheid van een sectorspecifieke werkwijzer wordt met name bepaald door twee vragen:

- Is een MKBA uitvoerbaar op belangrijke deel terreinen van het JenV beleid?
- Bieden bestaande werkwijzers al voldoende houvast?

Deze vragen werken we uit in de volgende criteria:

MKBA wenselijk en uitvoerbaar op belangrijke deel terreinen?

1. Beschikbaarheid van informatie over beleidseffecten (bijvoorbeeld in evaluaties);
 2. Mogelijkheden om beleidseffecten te moneteriseren;
 3. Andere overwegingen om wel of niet MKBA's uit te voeren;
 4. Belang van het onderwerp binnen het JenV-beleid.
 5. Ervaring met toepassing van MKBA: zijn er al MKBA's uitgevoerd met betrekking tot het onderwerp?
 6. Het belang van ethische aspecten versus een maatschappelijk-economische afweging
- Bestaande MKBA-werkwijzers voldoende?*
7. Spelen er bij het deelonderwerp relevante, JenV-specifieke MKBA-vraagstukken die niet worden beantwoord in bestaande richtlijnen?

Deze criteria 1 tot en met 4 en criterium 7 zijn eerder op hoofdlijnen toegepast bij de onderwerpselectie in de vorige paragraaf. In deze paragraaf analyseren we dieper of de geselecteerde deelonderwerpen aan deze criteria voldoen. Bovendien worden ook criteria 5 en 6 meegenomen.

Stroomschema

We toetsen de criteria 1 t/m 6 (over wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een MKBA) met behulp van een stroomschema. Criterium 7 (JenV-specifieke MKBA-vraagstukken) komt naar voren als we het stroomschema toepassen op concrete onderwerpen. Dit schema betreft een aangepaste versie van het stroomschema dat eerder door SEO is ontwikkeld voor de MKBA-werkwijzer voor het sociale domein (Koopmans et al., 2016, p. 13.). We passen het stroomschema toe op elk van de hiervoor genoemde deelonderwerpen. Bovendien geven we bij elk deelonderwerp aan in hoeverre er specifieke JenV MKBA-vraagstukken spelen die aanleiding kunnen zijn om een afzonderlijke JenV werkwijzer op te stellen. Dit draagt bij aan de afweging of een werkwijzer nuttig is en aan het kiezen van vraagstukken die in een eventuele werkwijzer aan de orde zouden kunnen komen.

Het JenV-stroomschema leidt op basis van concrete vragen over het beleid en de beschikbare informatie tot een keuze voor verschillende vormen van MKBA (inclusief het inzetten van MKBA-gedachtengoed), dan wel andere typen onderzoek, of een beleidsafweging op andere (bijvoorbeeld ethische) gronden. Het stroomschema bevat onder meer de voorwaarden voor het uitvoeren van MKBA's die het kabinet aangaf in de kamerbrief (Financiën, 2013) bij de algemene MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013). Deze voorwaarden zijn weergegeven in Box 2.1 hieronder.

Box 2.1 Voorwaarden van het kabinet voor het uitvoeren van MKBA's

1. Een MKBA is van toepassing op vraagstukken met gevolgen voor de totale welvaart. Wanneer het ten principale gaat om primair morele of rechtvaardigheidsvraagstukken, is een MKBA minder geschikt. Sommige beleidsvraagstukken gaan gepaard met effecten op de totale welvaart én met substantiële verdelingseffecten. In dat geval is het van belang om naast de totale welvaartseffecten ook verdelingseffecten in beeld te brengen bij het opstellen van de MKBA. Het welvaartseffect én het verdelingseffect vormen beiden input voor de besluitvorming;
2. Er moet voldoende informatie zijn over de effecten van het beleid, bijvoorbeeld via empirisch effectonderzoek. In sommige gevallen is het lastig of onmogelijk om lange termijn effecten van beleid in te schatten, en moet deze kennis eerst worden verzameld voordat een MKBA kan worden uitgevoerd;
3. De inspanningen en benodigde middelen voor het opstellen van een MKBA moeten in verhouding staan tot het belang van de maatregel. Relevante vragen zijn: heeft een beleidsvoorstel structurele maatschappelijke gevolgen, zijn er aanzienlijke budgettaire consequenties nu of in de toekomst, zijn er onomkeerbare elementen en/of grote risico's?
4. Om een MKBA goed te laten aansluiten bij het besluitvormingsproces, is het raadzaam om in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding te besluiten of er een MKBA wordt opgesteld of dat het «MKBA gedachtengoed» kan worden toegepast. Een voorbeeld hiervan zijn Meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) onderzoeken op het gebied van verkeer en vervoer waarin heel breed gekeken gaat worden naar probleemstelling aan de voorkant en gezocht wordt naar andersoortige en kosteneffectieve oplossingsrichtingen alvorens over te gaan tot een investeringsbeslissing.

Bron: Financiën (2013)

Soorten onderzoek

De analyse achter het stroomschema (Koopmans et al., 2016) onderscheidt de volgende soorten ex ante onderzoek naar de voor- en nadelen van beleidsopties:

Afwegingsmethoden gebaseerd op welvaartsanalyse

- **MKBA**
- **Kengetallen KBA**
- **Indicatieve KBA** (een variant hiervan is de ‘MKBA als gedachtengoed’)
- **Kosteneffectiviteitsanalyse op basis van maatschappelijke kosten (MKEA)**
- Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) op basis van partiële kosten
- Social Return on Investment (SROI)
- Businesscase (kosten en baten voor de overheid, of voor individuele organisaties)

Afwegingsmethoden niet gebaseerd op welvaartsanalyse

- Multi-criteria analyse (MCA)
- **Impact Analyse**

Alleen de vetgedrukte methoden komen in het stroomschema voor. De andere methoden worden als minder goed beschouwd dan de wel opgenomen methoden.³

Stroomschema

Vier vragen

In het eerdere stroomschema voor het sociaal domein staan vier vragen centraal:

- Betreft het primair een moreel vraagstuk of rechtvaardigheidsvraagstuk?
- Is er sprake van een goede verhouding tussen de onderzoeksinspanning voor een MKBA en het belang dan wel de omvang van de maatregel?
- Is er voldoende informatie beschikbaar over effecten van de maatregel?
- Is het mogelijk om de belangrijkste effecten te monetariseren?

Aanpassing JenV

De eerste van deze vragen is anders geformuleerd ten behoeve van toepasbaarheid bij JenV. In het eerdere stroomschema luidde deze vraag: *“Primair moreel of rechtvaardigheid?”* Als deze vraag met Ja wordt beantwoord, adviseert het stroomschema om geen MKBA of ander onderzoek uit te voeren, en keuzes te maken op basis van een ethische afweging. Op het terrein van JenV hebben diverse beleidskwesties een sterk morele component, zoals bijvoorbeeld de strafmaat voor misdrijven, de omgang met asielzoekers en de bestrijding van criminaliteit. Tegelijk brengen deze en andere ‘morele’ vraagstukken aanzienlijke kosten en/of baten met zich mee. Als deze onderwerpen in het stroomschema worden aangemerkt als ‘primair moreel’, komen deze kosten en baten niet in beeld.

Tegen deze achtergrond is de eis voor het niet uitvoeren van een MKBA of ander onderzoek aangescherpt tot *“Zijn morele aspecten en/of rechtvaardigheidsoverwegingen van doorslaggevend belang?”*. Hiermee wordt bedoeld dat het om een morele kwestie gaat waarbij morele aspecten aanzienlijk zwaarder

³ Bij de selectie van methoden is verondersteld dat kosten en baten door meer dan één actor worden ervaren. Daardoor vallen de Businesscase en de Kosteneffectiviteitsanalyse op basis van partiële kosten buiten het schema. Multicriteria-analyse valt af vanwege het subjectieve karakter. De Social Return on Investment methode is niet geselecteerd omdat deze methodologisch minder goed is onderbouwd dan MKBA. Voor een nadere toelichting op de methoden en de criteria op basis waarvan deze wel of niet zijn opgenomen in het stroomschema, verwijzen we naar de MKBA Werkwijzer Sociaal Domein (Koopmans et al, 2016).

wegen dan kosten en/of baten. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er geen substantiële kosten en/of baten aan een maatregel zijn verbonden, of waarbij morele aspecten zo zwaar wegen dat overwegingen met betrekking tot kosten en baten daaraan op voorhand ondergeschikt zijn. Een voorbeeld van deze laatste situatie zou het verbod op verkrachting binnen het huwelijk kunnen zijn: de morele bezwaren tegen verkrachting zijn hier belangrijker dan kosten en baten (bijvoorbeeld kosten van vervolging). Andere voorbeelden zijn moeilijk te vinden. Aan dit aangepaste criterium wordt ook voldaan als er weliswaar substantiële kosten en baten zijn, maar morele aspecten zwaarder wegen. Een voorbeeld daarvan is het toestaan van handel in harddrugs. Het lijkt minder zinvol om de kosten en baten daarvan te onderzoeken omdat morele overwegingen belangrijker zijn.

Tabel 2.3 laat zien dat de vragen in het stroomschema de hierboven geformuleerde criteria 1 tot en met 6 'afdekken'.

Tabel 2.3 De vragen in het stroomschema zijn gerelateerd aan de criteria van deze verkenning

Criteria	Vragen in stroomschema			
	Morele aspecten doorslaggevend?	Inspanning versus maatregel goed?	Voldoende info over effecten?	Monetariseren mogelijk?
1. Beschikbaarheid van informatie over beleidseffecten			V	
2. Mogelijkheden om beleidseffecten te monetariseren				V
3. Andere overwegingen om wel of niet MKBA's uit te voeren	V	V	V	V
4. Belang van het onderwerp binnen het JenV-beleid		V		
5. Ervaring met toepassing van MKBA			V	V
6. Ethische aspecten versus maatschappelijk-economische afweging	V			

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het JenV stroomschema

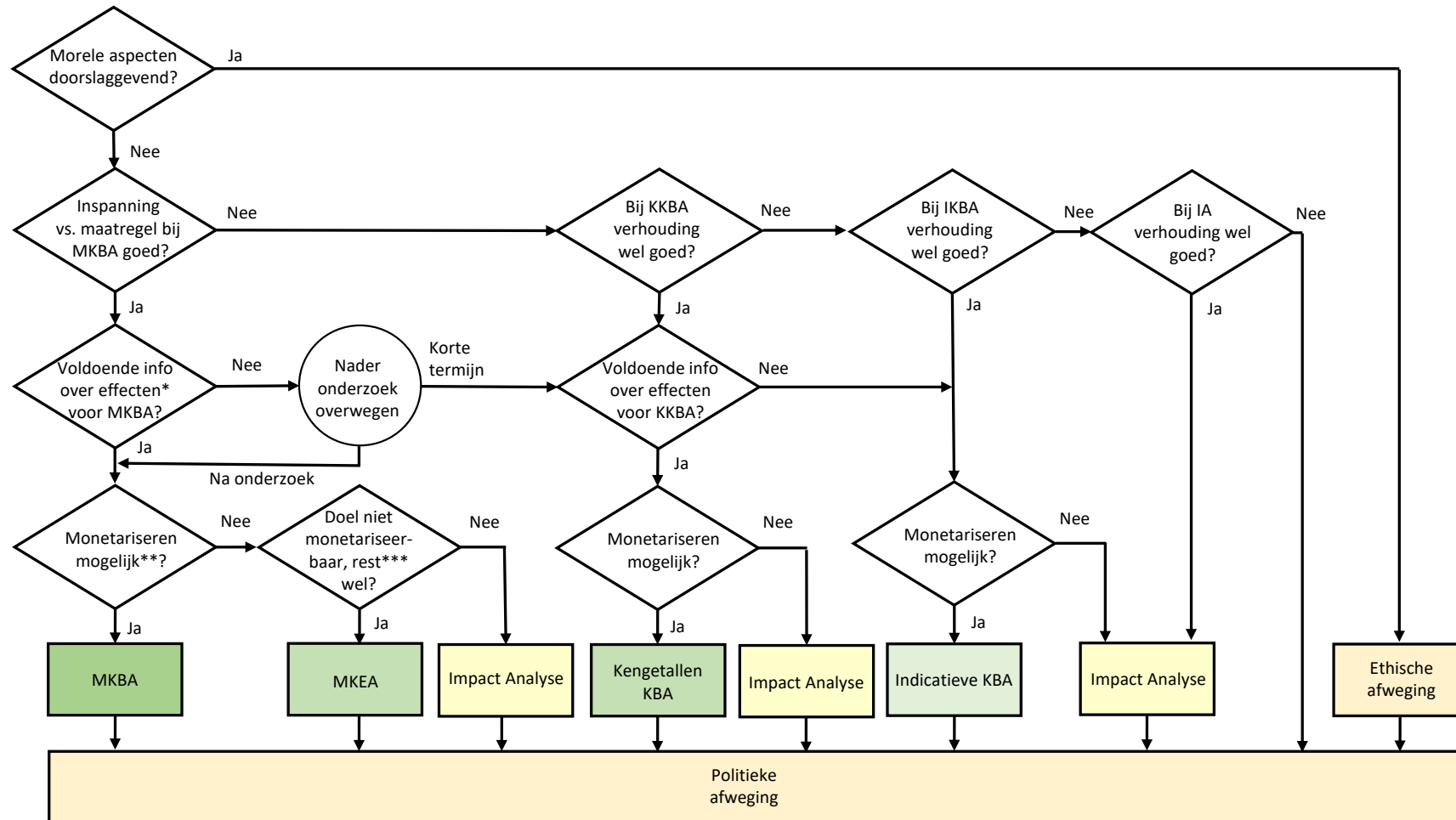
Het aan JenV aangepaste stroomschema is weergegeven in figuur 2.1. Hierna passen we het toe op concrete deelonderwerpen.

Concrete maatregelen

Om het stroomschema toe te kunnen passen is binnen elk van de deelonderwerpen een voorbeeld van een beleidsmaatregel gekozen die concreet en specifiek genoeg is om de vragen in het stroomschema te kunnen beantwoorden. Daarbij zijn maatregelen gekozen waarbij het ministerie van JenV een belangrijke rol kan spelen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Aanpak criminaliteit: *'Meer blauw op straat'* door meer agenten aan te nemen en *'op straat'* in te zetten
- Wet DNA-V: *DNA-onderzoek en -opslag bij verdachten (niet alleen bij veroordeelden)*
- Geluidsoverlast uitgaansgebieden: *Gebiedsverbod van een jaar voor overlastgevers (i.p.v. een aantal weken)*
- *Extra begeleiding en toezichtlocaties asielzoekers* (dit deelonderwerp is zelf een specifieke en concrete maatregel)
- *Verhoging strafmaximum moord* (dit deelonderwerp is zelf een specifieke en concrete maatregel)

Figuur 2.1 JenV stroomschema voor keuze van onderzoeksmethoden



Bron: SEO Economisch Onderzoek
 * Info over effecten betreft met name de kwaliteit van het bewijsmateriaal
 ** Betreft de belangrijkste effecten
 *** Met "rest" wordt bedoeld: alle andere belangrijke effecten

2.2.2 Meer blauw op straat

Toepassen stroomschema

Bij deze maatregel zijn morele aspecten en/of rechtvaardigheidsoverwegingen van niet doorslaggevend belang. Inzet van meer politie heeft morele aspecten zoals mogelijk een groter rechtvaardigheidsgevoel als misdrijven en overtredingen worden aangepakt, of anderzijds een gevoel van te veel controle door de staat. Er zijn echter ook substantiële kosten verbonden aan de inzet van extra agenten, en – afhankelijk van de effectiviteit in het voorkomen van misdrijven en overtredingen – hoge maatschappelijke baten. De eerste vraag in het stroomschema (Morele aspecten doorslaggevend?) wordt dus met Nee beantwoord.

Vergeleken met de hoge kosten en potentiële baten lijken de kosten van een MKBA of andere ex ante analyse bescheiden. De verhouding tussen onderzoekskosten en (kosten en baten van) de maatregel is dus goed. De tweede vraag in het stroomschema (Onderzoeksinspanning versus maatregel goed?) wordt dus met Ja beantwoord.

De derde vraag betreft kennis over effecten van het beleid. Vollaard (2006) laat zien dat strenge handhaving criminaliteit vermindert. Blanes i Vidal en Mastrobuoni (2018) vinden echter geen afschrikkend effect. Een overzichtsartikel van Braga et al. (2014) concludeert uit bestaande wetenschappelijke literatuur dat de effecten op criminaliteit klein maar relevant zijn. Uit onderzoek van Helsloot et al. (2018) blijkt dat meer blauw op straat bijdraagt aan een gevoel van sociale veiligheid. Er is nog veel meer onderzoek beschikbaar, met veelal wisselende onderzoeksresultaten. Het totaalbeeld is dat de effecten op criminaliteit waarschijnlijk klein zijn, en de effecten op het gevoel van sociale veiligheid wel aanzienlijk kunnen zijn.

Deze informatie lijkt in Nederland nog niet te zijn toegepast in MKBA's. In andere landen zijn wel kosten-batenanalyses uitgevoerd, maar daarbij spelen nog diverse methodologische uitdagingen. Zo worden negatieve effecten van meer politieursveillance doorgaans niet meegeteld. Dit gaat bijvoorbeeld over staande gehouden worden door de politie (Ponomarenko & Friedman, 2017).

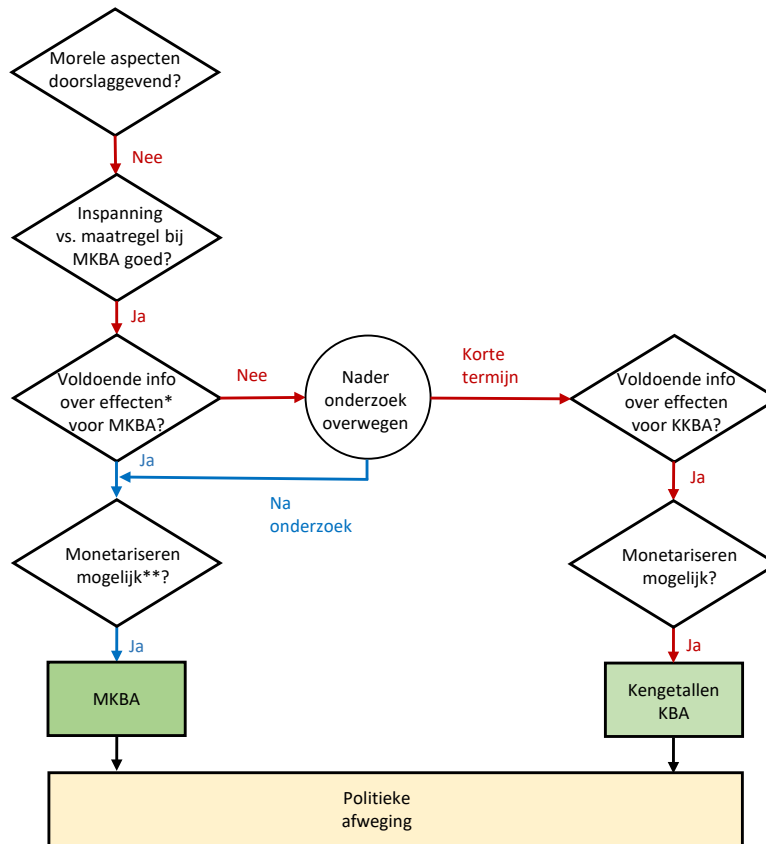
De derde vraag in het stroomschema (is er voldoende kennis over effecten) moet – voorzichtig – met Nee worden beantwoord. De beschikbare cijfers zijn met name uit het buitenland afkomstig. Dit biedt nuttige indicaties, maar geen 'hard bewijs' dat de effecten in Nederland even groot zouden zijn. Het verdient aanbeveling om soortgelijk onderzoek ook in Nederland uit te voeren. Wellicht zijn dan op lange termijn stevig onderbouwde MKBA's mogelijk. Op korte termijn kunnen de indicaties uit buitenlands onderzoek wel worden gebruikt in een kengetallen KBA.

De vierde vraag gaat over monetaarisering van effecten. Waar het gaat om monetaarisering van minder criminaliteit, kan worden geput uit uitvoerig WODC-onderzoek naar de kosten van criminaliteit. Daarbij zijn niet alleen overheidsuitgaven maar ook een deel van de maatschappelijke schade van criminaliteit meegenomen. (Moolenaar et al., 2017). Deze cijfers kunnen worden gebruikt om de baten van minder criminaliteit (als gevolg van beleidsmaatregelen) te monetaariseren. De baten van sociale veiligheid (los van criminaliteit) zijn lastig te meten. Wel zijn er onderzoeken waarin dit wordt afgeleid uit woningprijzen ('hedonische prijzen'). De baten van een gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid) zijn minder goed bekend; wellicht is daar aanvullend onderzoek voor nodig

(bijv. keuze-experimenten). Voor de belangrijkste potentiële baat (minder criminaliteit) is moneta- riseren dus vrij goed mogelijk. Voor de baten van een gevoel van veiligheid is moneta- riseren in beginsel mogelijk, maar zijn daar nog stappen nodig. Per saldo is het antwoord op de vraag of moneta- riseren mogelijk is Ja, met de kanttekening dat extra inspanning is vereist.

Deze antwoorden leiden tot een keuze voor een KKBA als onderzoeksmethode voor de korte termijn (zie de rode pijlen in figuur 2.2). Op basis van nog uit te voeren kwantitatief effectenon- derzoek in Nederland is wellicht op lange termijn een ‘echte’ MKBA mogelijk (zie de blauwe pijlen in de figuur).

Figuur 2.2 Het stroomschema leidt voor “Meer blauw op straat” voor de korte termijn naar een Kengetallen KBA



Bron: SEO Economisch Onderzoek

JenV-specifieke MKBA-vraagstukken

Bij “meer blauw op straat” spelen de volgende JenV specifieke vragen:

- Kan het effect van sociale veiligheid (los van criminaliteit) in geld worden uitgedrukt?
- Is het wenselijk om ook een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid) of van te veel (politie)controle door de staat mee te nemen in een MKBA? Zo ja, (hoe) kunnen deze baten worden gekwantificeerd en gemonetariseerd?
- Moeten (minder) baten van criminaliteit voor criminelen worden meegeteld? Op deze vraag wordt nader ingegaan in Box 2.2 in paragraaf 2.2.3 hierna.

Deze vraagstukken zouden in een MKBA-werkwijzer voor JenV verder kunnen worden geanalyseerd. Bovendien zouden daarin concrete adviezen kunnen worden gegeven voor de werkwijze in kosten-batenanalyses.

2.2.3 DNA-onderzoek bij verdachten

Toepassen stroomschema

Deze maatregel heeft sterke morele aspecten. Er zou DNA worden afgenomen bij alle verdachten en dit zou langdurig worden bewaard met het oog op toekomstige opsporing. In de huidige situatie wordt alleen DNA van veroordeelden langdurig bewaard. Het valt op ethische gronden te verdedigen dat niet-veroordeelde verdachten (d.w.z. niet vervolgte of vrijgesproken verdachten) gelijk zouden moeten worden behandeld met andere burgers die geen verdachte zijn geweest. Een belangrijk groundbeginsel van het strafrecht is de onschuldpresumptie: mensen worden geacht onschuldig te zijn tot het tegendeel is bewezen. Op grond van dit beginsel kan worden geredeneerd dat verdachten die niet worden veroordeeld, niet anders zouden mogen worden behandeld dan mensen die nooit verdacht zijn geweest (en dus ook niet veroordeeld). Deze maatregel kan leiden tot een hogere ‘pakkans’ voor voormalige (niet veroordeelde) verdachten dan voor mensen die nooit verdacht zijn geweest. Dit kan leiden tot een ‘self-fulfilling prophecy’: mensen die ooit verdachte zijn geweest, worden vaker aangehouden en (daardoor) vaker veroordeeld dan mensen die nooit verdacht zijn geweest.

Een andere ethische overweging is dat het gaat om materiaal uit het lichaam van mensen. Dit materiaal wordt door velen gezien als iets dat van henzelf is en dat de overheid niet in beslag mag nemen. Het juridische principe van lichamelijke integriteit houdt in dat mensen zelf beslissen wat er met hun lichaam gebeurt.

De morele en ethische aspecten zijn echter niet noodzakelijk beslissend, want er zijn er in potentie substantiële baten. Als de groep niet-veroordeelde verdachten relatief vaak betrokken is bij criminele activiteiten in vergelijking met burgers die nooit verdacht zijn geweest, kan toekomstige opsporing succesvoller zijn als juist van deze groep DNA beschikbaar is. Opslaan van DNA kan misschien ook leiden tot minder criminaliteit door een afschrikwekkend effect op criminaliteit (als personen weten dat hun DNA is opgeslagen, weerhoudt dit hen mogelijk van misdrijven waarbij ze DNA achterlaten). De eerste vraag in het stroomschema (Morele aspecten doorslaggevend?) wordt dus met Nee beantwoord.

De in potentie substantiële baten zorgen dat de kosten van een MKBA (of ander ex ante onderzoek) relatief beperkt zijn vergeleken met deze baten. De tweede vraag in het stroomschema (Onderzoeksinspanning versus maatregel goed?) wordt dus met Ja beantwoord.

Vervolgens is de vraag of er voldoende informatie is over effecten van het bewaren van DNA. Er lijkt in Nederland nog geen onderzoek te zijn gedaan naar de effecten van deze maatregel. Wel is er onderzoek naar vergelijkbare maatregelen. Kruize en Gruter (2019) evalueren DNA-onderzoek bij veroordeelden. Zij concluderen dat dit een bijdrage levert aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Zij onderbouwen dit met diverse cijfers, maar maken geen schatting van de uiteindelijke effecten op bijvoorbeeld het aantal extra veroordelingen of de

omvang van criminaliteit. Winter et al. (2019) analyseren de effecten van DNA-verwantschapsonderzoek. Bij dit onderzoek wordt nagegaan of de mogelijke dader (waarvan DNA is afgenomen) een familierelatie heeft met personen in de DNA-databank. Zij laten zien dat dit middel beperkt wordt ingezet als ‘ultimum remedium’, maar in die gevallen wel relatief vaak succesvol is. Wat de uiteindelijke baten zijn in termen van minder criminaliteit, blijkt niet uit deze studie.

In andere landen zijn wel enkele kosten-effectiviteitsanalyses en onderzoeken naar effecten op criminaliteit uitgevoerd. Doleac (2017) koppelt verschillen in misdaadcijfers tussen Amerikaanse staten aan verschillen tussen DNA-gegevensbanken. Zij gebruikt hierbij de ‘regression discontinuity’ methode. Dit leidt tot schattingen van effecten op criminaliteit. Zo zou elk extra DNA-profiel in een databank (per 100.000 inwoners), leiden tot 0,051 minder geweldsmisdrijven. Op basis van deze uitkomsten laat zij zien dat de kosten van het voorkomen van criminaliteit met databanken veel lager zijn dan van andere maatregelen zoals langere gevangenisstraffen. Anker et al. (2017) concluderen dat een uitbreiding van DNA-databanken in Denemarken invloed had op de pakkans en recidivisme, en drukken deze effecten ook uit in getallen.

Het is niet duidelijk in hoeverre deze studies ook van toepassing zijn op Nederland. Nog belangrijker is echter dat de beschikbare studies geen betrekking hebben op de specifieke groep niet-veroordeelde verdachten. Zij zijn wellicht minder vaak bij toekomstige criminaliteit betrokken dan veroordeelde personen die in DNA-databanken zitten. Dit maakt ook een kengetallen KBA lastig uitvoerbaar.

Op basis hiervan moet worden geconcludeerd dat over de effecten van deze maatregel in Nederland nog te weinig bekend is om een volledige MKBA te maken. Het verdient aanbeveling om de effecten nader te onderzoeken. Het is van belang om de doeltreffendheid van beleidsopties te kennen. Bovendien maakt kennis van de effecten een integrale MKBA beter mogelijk.

Het belangrijkste potentiële positieve effect, minder criminaliteit, lijkt goed monetariseerbaar. De kosten van criminaliteit in Nederland zijn uitvoerig in beeld gebracht (Moolenaar et al., 2017; Moolenaar en Van Dijk, 2020). Met name de overheidsuitgaven voor de strafrechtketen zijn goed in beeld.⁴ Bovendien zijn deze uitgaven uitgesplitst naar categorieën van delicten. Daarnaast zijn ook inkomsten uit de strafrechtketen bekend, bijvoorbeeld uit boetes en schikkingen (Moolenaar en Van Dijk, 2020). Ook van de kosten van maatschappelijke schade zijn schattingen beschikbaar. Deze schattingen omvatten zowel materiële als immateriële schade (Moolenaar et al., 2017). Gedragsaanpassingen om delicten te voorkomen zijn niet meegenomen. Eventuele baten van delicten voor criminelen zijn niet meegenomen; op de vraag of dit maatschappelijke baten zijn wordt dieper ingegaan in Box 2.2 hieronder.

⁴ Dit betreft kosten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging van straffen, rechtsbijstand en slachtofferondersteuning.

Box 2.2 Baten voor daders zouden vanuit een economisch perspectief moeten worden meegeteld; vanuit een beleidsmatig kunnen daar vragen bij worden gesteld

Delicten brengen voordelen met zich mee voor de daders. Een diefstal levert geld op, of spullen die voor geld kunnen worden verkocht. Andere delicten zoals moord of geweldpleging kunnen de dader 'nut' opleveren, bijvoorbeeld in de vorm van een gevoel van macht of van een 'te-rechte' afrekening. De daders maken deel uit van de samenleving. Dit impliceert dat de baten voor daders ook baten voor de maatschappij als geheel zijn.

Deze economische redenering heeft echter consequenties die vanuit beleidsmatig perspectief moeilijk te aanvaarden zijn. Zo zou in deze redenering een diefstal van X euro voor het slachtoffer een negatieve waarde van X euro hebben, voor de dader een positieve waarde van X euro, en voor de maatschappij als geheel (dader en slachtoffer opgeteld) nul euro.

Naast verlies van geld of goederen kunnen door een diefstal ook andere kosten optreden zoals materiële of immateriële schade die door het delict ontstaat, of ondermijning: normen vervagen en het gevoel van veiligheid en leefbaarheid neemt af. Ook zijn er kosten van het rechtssysteem. Wellicht zijn deze kosten aanzienlijk hoger dan de baten voor de dader.^a Als het om diefstal van goederen gaat is het gestolen voorwerp voor de dief wellicht minder waard dan voor het slachtoffer. In deze box laten we deze andere kosten en aspecten buiten beschouwing om de uiteenzetting niet te compliceren; in een MKBA zullen deze zaken wel relevant zijn.

Vanuit beleidsmatig perspectief is het voordeel voor daders van deze diefstal (zeer) ongewenst, waardoor het wellicht niet zou moeten worden meegeteld. In dit perspectief is er alleen sprake van een nadeel van X euro voor het slachtoffer. Evenzo zou de satisfactie die een dader ontleent aan bijvoorbeeld moord of geweldpleging, vanuit beleidsmatig perspectief wellicht niet als een baat worden gezien.

Er zijn twee mogelijke manieren om hiermee om te gaan in MKBA's:

- Accepteren dat de MKBA nu eenmaal een economische methodiek volgt, maar de MKBA-uitkomsten wel zodanig presenteren dat beleidsmakers hun eigen conclusies kunnen trekken. Dit zou inhouden dat de baten voor daders deel uitmaken van het baten-kostensaldo, maar dat deze baten ook afzonderlijk worden gepresenteerd. Een stap verder zou zijn om het baten-kostensaldo niet alleen inclusief maar ook exclusief de baten voor daders te presenteren, bijvoorbeeld als een gevoeligheidsanalyse.
- De baten voor daders niet meenemen. Dit voldoet aan het beleidsmatige perspectief maar kan kritiek oproepen van economen.

Dit onderwerp verdient aandacht in MKBA-richtlijnen. Een optie is om aanbevelingen op te nemen in een MKBA-werkwijzer voor JenV. Deze aanbevelingen zouden niet alleen betrekking moeten hebben op diefstal en andere misdrijven, maar ook op overtredingen, bijvoorbeeld in het verkeer. Zo zijn bij een MKBA van de OV-chipkaart de kosten voor zwartrijders van minder zwarte ritten niet meegeteld, omdat het een beleidsdoel is om zwarte ritten terug te dringen (Nieuwenhuis et al., 2003). Het is ook mogelijk om dit onderwerp te behandelen in algemene MKBA-richtlijnen (bijvoorbeeld een update van de Algemene MKBA-leidraad). Een mogelijk nadeel daarvan is dat een JenV werkwijzer wellicht eerder zal zijn afgerond dan een nieuwe versie van algemene MKBA-richtlijnen.

Hoe deze keuze ook uitvalt, de effecten van beleidsmaatregelen worden mede bepaald door de kosten en baten die potentiële daders of overtreders zelf ervaren. De verwachte kosten worden beïnvloed door de moeite die met het delict of de overtreding gemoeid is (mede bepaald door preventiemaatregelen), de pakkans en de strafmaat. Naast een afweging van kosten en baten kunnen bij potentiële daders morele of ethische overwegingen een rol spelen.

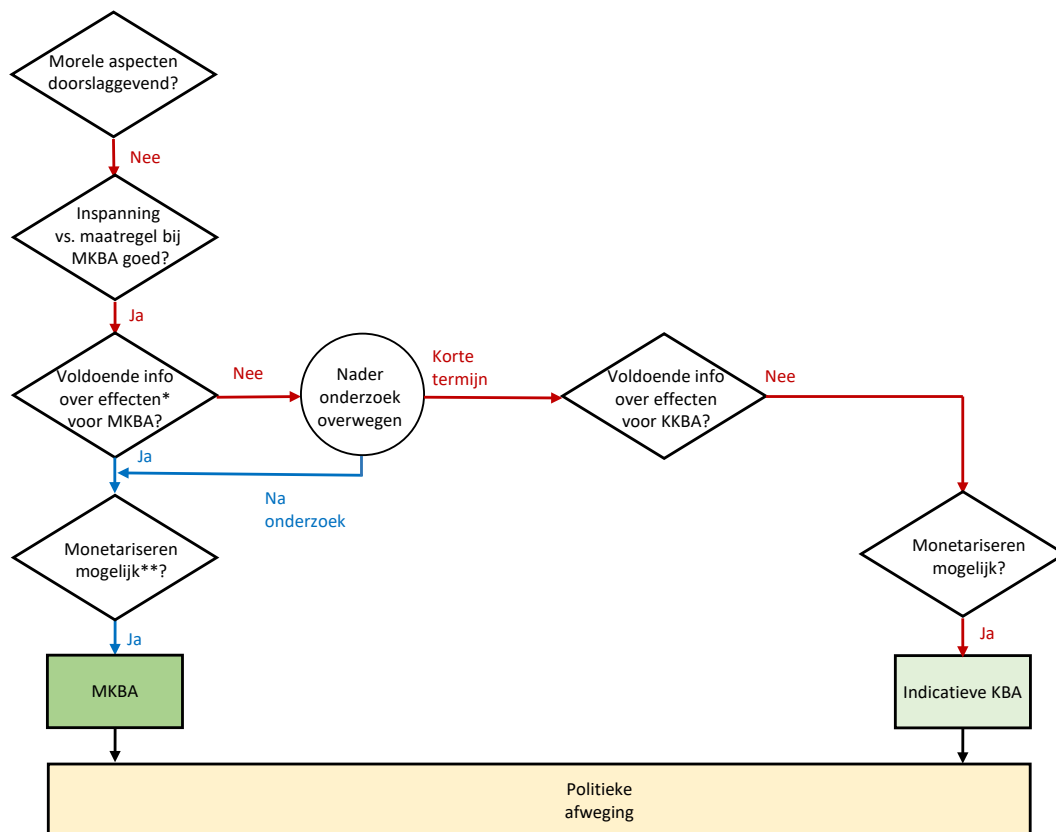
^a In de rechtseconomische literatuur wordt verdedigd dat een misdaad alleen een misdaad is als de totale kosten groter zijn dan de totale baten (zie bijvoorbeeld Friedman, 1989). Zo zou een uitgehongerde wandelaar mogen inbreken in een hut om aan eten te komen omdat dit grote baten voor hem/haar heeft. In deze redenering is het niet gewenst om bepaalde baten op voorhand uit te sluiten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De uitvoeringskosten van de maatregel zijn te schatten op basis van het tijdsbeslag voor medewerkers van Justitie. Het negatieve effect voor de personen waarvan DNA wordt bewaard, is nu nog niet goed te moneteriseren; hiervoor is nader onderzoek nodig. Het geheel van kosten en baten beschouwend, kan de vraag of moneteriseren mogelijk is echter met Ja worden beantwoord.

Figuur 2.3 laat zien dat het stroomschema voor de korte termijn leidt naar een indicatieve KBA (de rode pijlen). Op lange termijn is, op basis van nader onderzoek, wellicht een ‘echte’ MKBA mogelijk (blauwe pijlen).

Figuur 2.3 Het stroomschema leidt voor “DNA-onderzoek bij verdachten” op korte termijn naar een indicatieve KBA



Bron: SEO Economisch Onderzoek

JenV-specifieke MKBA-vraagstukken

Ook bij het bewaren van DNA speelt het vraagstuk of baten van criminaliteit voor criminelen moeten worden meegeteld. Hierop wordt hierboven nader ingegaan in Box 2.2.

2.2.4 Gebiedsverbod voor overlastgevers in uitgaansgebieden

Uitgaansgeweld is voor gemeenten een serieus probleem. In een enquête gaf (in 2008) 83% van de 73 responderende gemeenten aan dat er in hun gemeente sprake is van uitgaansgeweld. 95% van deze respondenten zegt dat uitgaansgeweld als een probleem wordt beschouwd. De aanpak van uitgaansgeweld legt de nadruk op hinderlijke en overlastgevende jongeren en op minder alcoholgebruik (Van Hest, 2009).

Toepassen stroomschema

De eerste vraag in het stroomschema, of morele aspecten doorslaggevend zijn, kan bij dit onderwerp ontkennend worden beantwoord. Geweld is moreel verwerpelijk, maar er zijn ook substantiele kosten aan verbonden. Voorbeelden zijn medische kosten en materiële schade. Daarnaast kan (de kans op) geweldpleging het plezier in uitgaan verminderen. Ook dit is een negatief welvaarts-effect, vanuit een en brede welvaartsbenadering. Dit leidt tot de conclusie dat morele aspecten en kosten en baten allebei van belang zijn.

De inspanning voor een MKBA lijkt relatief klein in verhouding tot de kosten van geweldpleging. De totale kosten van mishandeling voor JenV in 2019 (niet alleen in uitgaansgebieden) zijn geschat op 794,3 miljoen euro. Het gaat om de totale kosten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, uitvoeren van straffen, rechtsbijstand en slachtofferhulp (Moolenaar en van Dijk, 2020). Het RIVM schatte de directe medische kosten van geweldpleging in de horeca in de periode 2009-2013 op 3,3 miljoen euro per jaar, exclusief kosten van psychische hulp. De kosten van arbeidsverzuim op door geweldpleging in de horeca zijn geschat op 7,8 miljoen euro per jaar. Daar komt nog een deel van de kosten van geweldpleging “op straat” bij; deze kosten zijn hoger dan in de horeca (Snijders et al., 2016). Hieruit kan worden geconcludeerd dat geweldpleging in uitgaansgebieden substantiële maatschappelijke kosten met zich meebrengt. De kosten van een MKBA (doorgaans 20.000 tot 100.000 euro) zijn aanzienlijk kleiner. De vraag in het stroomschema of de inspanning voor een MKBA in een goede verhouding staat tot de maatregel, kan dus bevestigend worden beantwoord.

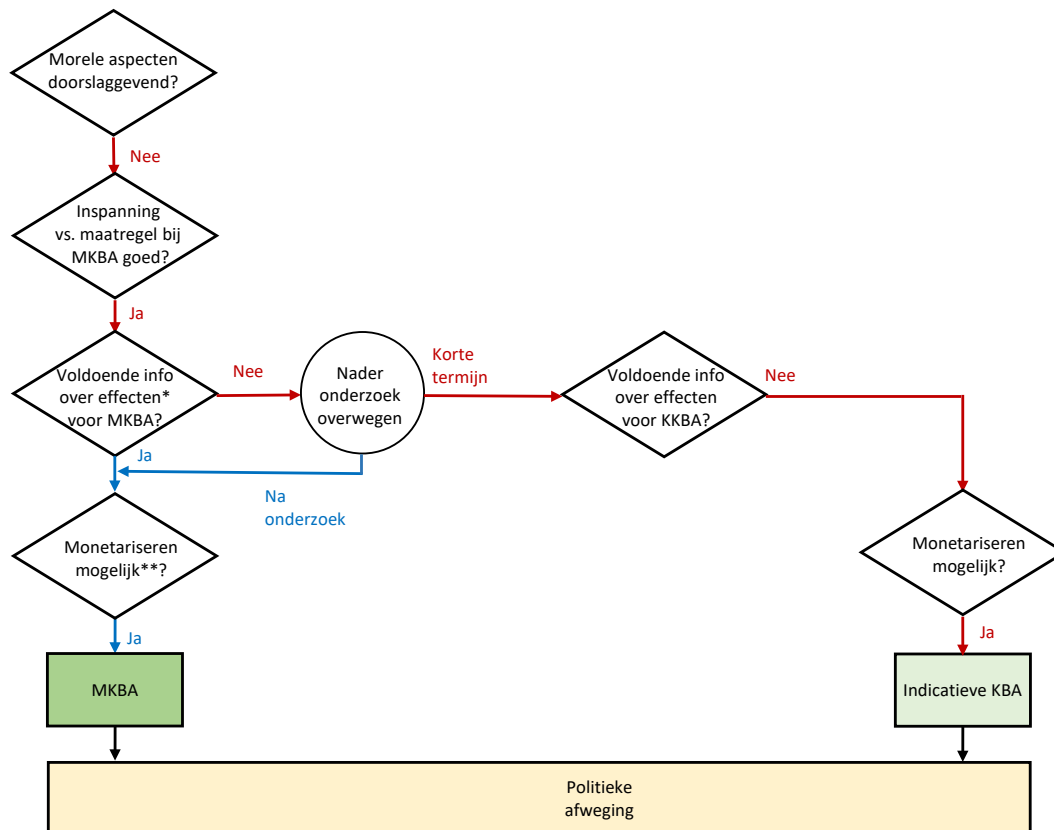
De derde vraag in het stroomschema gaat over de kwantitatieve omvang van effecten van een gebiedsverbod; daarover lijkt voor Nederland weinig bekend te zijn. Ook internationaal is er weinig bekend over de omvang van effecten. Zo beschrijven Palmer en Warren (2014) uitvoerig hoe vaak “*zonal banning*” is ingezet in Australië. Ook gaan zij in op de voordelen en nadelen van deze maatregel. Over de effecten schrijven zij: “*the ... preventative ... effects of these banning powers ... remain unclear*”. Dit lijkt niet alleen de situatie in Australië, maar ook de beschikbare informatie in de internationale literatuur samen te vatten. De derde vraag in het stroomschema wordt dus ontkennend beantwoord. Dat geldt niet alleen voor een volledige MKBA. Ook een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) lijkt niet mogelijk door het vrijwel ontbreken van informatie over effecten. Mogelijk kan met nader onderzoek meer informatie worden verkregen, waarna het antwoord op termijn bevestigend zou kunnen worden.

De volgende vraag in het stroomschema, of monetariseren van effecten mogelijk is, kan bevestigend worden beantwoord. De hierboven genoemde studies van Moolenaar en van Dijk (2020) en Snijders et al. (2016) laten zien dat er informatie beschikbaar is over de kosten van geweldpleging. Deze cijfers kunnen worden gebruikt om de baten van maatregelen te schatten, indien de effecten van de maatregelen bekend zouden zijn.

Deze antwoorden op de vragen in het stroomschema leiden naar een keuze voor een indicatieve kosten-batenanalyse (zie figuur 2.4). In dit geval zou het kunnen gaan om een ‘reciproke KBA’ (Koopmans et al., 2016). Daarin zou worden berekend hoe groot het effect van de maatregel in termen van het aantal geweldplegingen zou moeten zijn om de baten gelijk te maken aan de kosten. Vervolgens is het aan deskundigen en beleidsmakers om in te schatten of het aannemelijk is dat het effect minimaal die berekende omvang zou hebben.

Een concreet (maar fictief) voorbeeld van een dergelijke reciproke KBA: stel dat het handhaven van gebiedsverboden voor veroordeelde geweldplegers een miljoen euro per jaar zou kosten. Stel bovendien dat de kosten van een geweldpleging 4000 euro zijn. Dan zou de maatregel 250 geweldplegingen per jaar moeten voorkomen om baten van een miljoen euro per jaar op te leveren (want 250×4.000 is een miljoen). Als het effect minimaal 250 voorkomen geweldplegingen is, zijn de baten groter dan de kosten.

Figuur 2.4 Bij een gebiedsverbod in uitgaansgebieden is vooralsnog alleen een indicatieve kosten-batenanalyse mogelijk



Bron: SEO Economisch Onderzoek

JenV-specifieke MKBA-vraagstukken

Bij dit deelonderwerp komen geen nieuwe JenV specifieke MKBA-vraagstukken naar voren. Wel spelen hier vraagstukken die al bij eerdere deelonderwerpen zijn genoemd:

- Als er minder potentiële geweldplegers op straat zijn, voelt het uitgaanspubliek zich wellicht veiliger. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als potentiële geweldplegers schelden, schreeuwen of ander dreigend of onprettig gedrag vertonen, ook los van geweldpleging. Het is de vraag of dit mogelijke effect op sociale veiligheid (los van criminaliteit) in geld kan worden uitgedrukt.
- Ook los van hun gedragingen kunnen potentiële geweldplegers afbreuk doen aan het gevoel van sociale veiligheid, als zij bij het uitgaanspubliek een negatieve reputatie hebben. Is het wenselijk om ook een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid en feitelijk gedrag) mee te nemen in een MKBA? Zo ja, (hoe) kunnen deze baten worden gekwantificeerd en gemonetariseerd?

- Moeten (minder) baten van criminaliteit voor criminelen worden meegeteld? Mogelijk zijn er (op korte termijn) baten voor geweldplegers in de vorm van een gevoel van macht of voldoening. Op deze vraag is nader ingegaan in Box 2.2 in subparagraaf 2.2.3 bij de maatregel “DNA-onderzoek bij verdachten”.

2.2.5 Extra begeleiding en toezichtlocaties asielzoekers

Voor asielzoekers die overlast veroorzaken zijn afzonderlijke opvanglocaties gecreëerd die worden aangeduid als Extra begeleiding en toezicht locatie (EBTL). Asielzoekers die overlast veroorzaken worden naar deze locaties overgeplaatst.

Toepassen stroomschema

De vraag of morele aspecten van doorslaggevend belang zijn moet ontkennend worden beantwoord. Een moreel aspect van deze maatregel betreft het recht van asielzoekers op opvang zonder overlast. Het bereiken van minder overlast kan echter ook worden gezien als een baat in een MKBA. Daarnaast zijn aan deze maatregel kosten verbonden om extra begeleiders en toezichthouders in te zetten.

De inspanning voor een MKBA is relatief klein in verhouding tot de kosten van EBTL's. Volgens Kuppens et al. waren de kosten in 2018 8,6 miljoen euro.⁵ De kosten van een MKBA liggen doorgaans tussen 20.000 en 100.000 euro. De tweede vraag in het stroomschema (Inspanning versus maatregel bij MKBA goed?) wordt dus met Ja beantwoord.

Over de effecten van de maatregel is geen informatie beschikbaar die in MKBA's kan worden gebruikt. Er is een evaluatie opgesteld door Kuppens et al (2019). Zij enquêteerden en interviewden medewerkers, managers en bewoners van de oorspronkelijke opvanglocaties van de asielzoekers die naar EBTL's zijn overgeplaatst. De respondenten geven in grote meerderheid aan dat dit leidt tot meer rust op de opvanglocatie. Sommige medewerkers stellen dat het gaat om “het verplaatsen van het probleem”. Na terugkeer naar de reguliere locatie is er geen duidelijke verandering in gedrag van de overlastgevende asielzoekers. Deze evaluatie biedt helaas geen aanknopingspunten voor een MKBA. Daarvoor zouden kwantitatieve inschattingen van de effecten nodig zijn. Voorbeelden zijn het effect van overplaatsingen op het aantal klachten en aangiftes van bewoners van opvanglocaties, en op het aantal meldingen en aangiftes van overlast of criminaliteit in de nabije omgeving van zowel de oorspronkelijke opvanglocatie als de EBTL. Dergelijke effectmetingen zijn voor zover bekend niet voorhanden.

Buitenlands onderzoek lijkt niet goed bruikbaar in een Nederlandse MKBA. Er is een enkel onderzoek beschikbaar naar detentie van asielzoekers, maar bij EBTL's gaat het niet om detentie (asielzoekers zijn vrij om uit een EBTL te vertrekken). Daarnaast zijn de opvanglocaties en de samenstelling van de groep asielzoekers in andere landen wellicht niet goed vergelijkbaar met Nederland.

Hieruit moet worden geconcludeerd dat de derde vraag in het stroomschema (Voldoende informatie over effecten voor MKBA?) met Nee wordt beantwoord. Met nader onderzoek zou deze informatie wellicht beschikbaar kunnen komen. Dergelijk onderzoek is ook van belang als er geen MKBA op volgt.

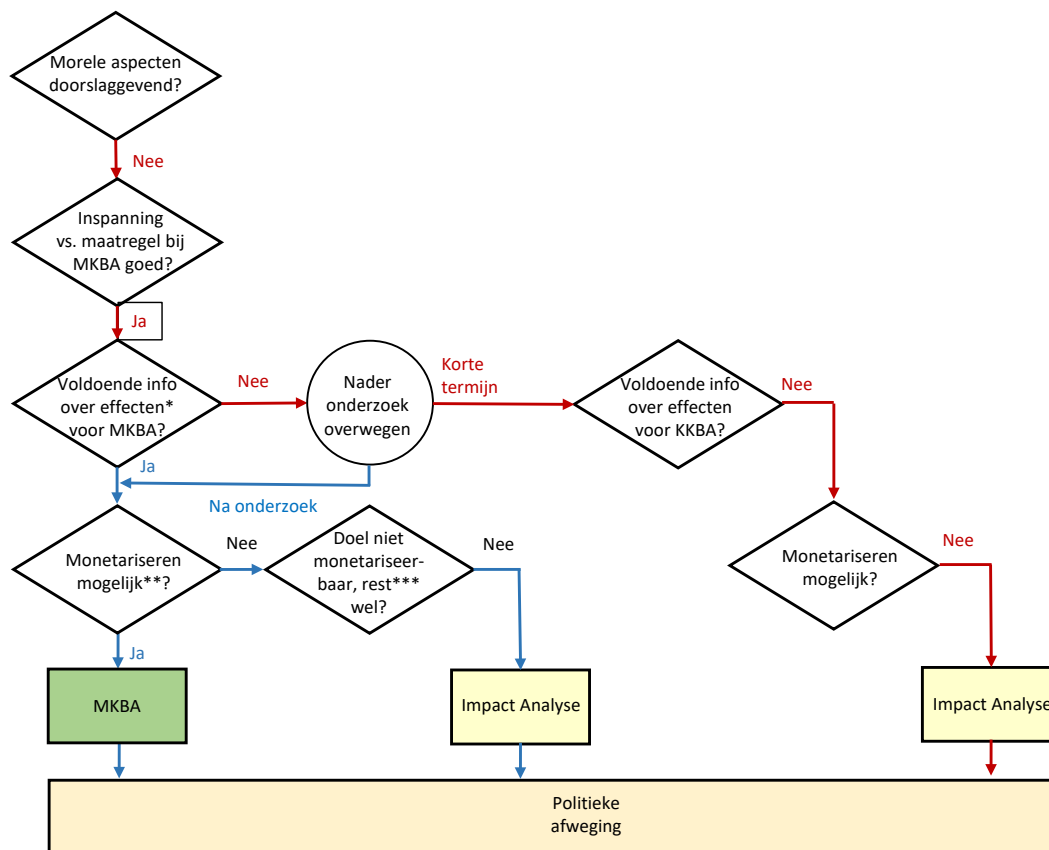
⁵ Kuppens et al. (2019), p.81: “Bij het COA bedragen de kosten 7.366.000 euro en bij DJI zijn de kosten 1.224.239 euro”.

Het is belangrijk om te weten hoe groot de effecten zijn (doeltreffendheid) en in welke verhouding de effecten staan tot de kosten (doelmatigheid).

Het moneteriseren van effecten is niet goed mogelijk. Voor zover de baten van de maatregel bestaan uit minder criminaliteit, kunnen schattingen van de kosten van criminaliteit worden gebruikt (Moolenaar en van Dijk, 2020; Snijders et al., 2016). De baten lijken echter vooral andere effecten te betreffen zoals minder overlastgevend gedrag richting medebewoners en personeel (Kuppens et al., 2019). De negatieve effecten van dergelijke gedragingen op het welbevinden van betrokkenen zijn niet in geld gewaardeerd.

Deze antwoorden op de vragen leiden in het stroomschema naar een impact analyse (zie figuur 2.5). Daarin worden de effecten en kosten van de maatregel in beeld gebracht zonder de effecten te moneteriseren. Het is vervolgens aan beleidsmakers om effecten en kosten tegen elkaar af te wegen. Bij een dergelijke analyse is het gewenst om de effecten zo veel mogelijk te kwantificeren.

Figuur 2.5 Een impact analyse is de meest geschikte methode bij Extra begeleiding en toezichtlocaties voor asielzoekers



Bron: SEO Economisch Onderzoek

JenV-specifieke MKBA-vraagstukken

Bij dit deelonderwerp spelen diverse JenV-specifieke MKBA-vraagstukken een rol:

- Moeten baten voor asielzoekers die overlast ondervinden worden meegeteld? De meeste MKBA's van Nederlands beleid beperken zich tot kosten en baten voor Nederland. Asielzoe-

kers zijn aanvankelijk buitenlanders. Effecten voor buitenlanders worden doorgaans niet meegeteld in een MKBA (met enkele uitzonderingen op milieugebied). Een deel van de asielzoekers wordt toegelaten en wordt inwoner van Nederland. Verdedigbaar is dat baten voor deze groep moeten worden meegeteld. Bij afgewezen asielzoekers is dat minder duidelijk. Hierbij zijn twee tegengestelde redeneringen mogelijk:

- Redenering voor wel meetellen: Degenen die worden afgewezen verblijven vaak nog lange tijd in Nederland omdat terugkeer lastig is. De beleidsdoelen betreffen niet alleen toegelaten asielzoekers, maar ook de behandeling van afgewezen asielzoekers.
- Redenering voor niet meetellen: Afgewezen asielzoekers zijn mensen die niet in Nederland behoren te zijn. Zij verblijven tijdelijk in Nederland. Dat dit verblijf soms lang duurt heeft praktische en humanitaire redenen, maar doet niets af aan het feit dat zij ongewenst zijn.

Een MKBA-werkwijzer kan dit vraagstuk nader analyseren en een aanbeveling doen.

- Moeten effecten voor overlast gevende asielzoekers als kosten en baten worden meegeteld? Mogelijk ontlenen zij een gevoel van macht aan hun gedrag, dat in een EBTL verloren gaat. Ook is het mogelijk dat zij het verblijven in een EBTL als minder prettig ervaren dan in een reguliere opvanglocatie. Dit vraagstuk vertoont gelijkenis met het eerder beschreven vraagstuk of baten voor criminelen moeten worden meegeteld. Het veroorzaken van overlast is in zoverre vergelijkbaar met criminele activiteiten dat het in beide gevallen om ongewenst gedrag gaat. De mate van 'ongewenstheid' verschilt echter sterk.
- Kunnen effecten op rust en sociale veiligheid in asielzoekerscentra in geld worden uitgedrukt met behulp van nader onderzoek?
- Is het wenselijk om een verhoogd gevoel van veiligheid onder asielzoekers - los van feitelijke veiligheid - mee te nemen in een MKBA? Zo ja, (hoe) kunnen deze baten worden gekwantificeerd en gemonetariseerd?

2.2.6 Verhoging strafmaximum moord

De maximale 'tijdelijke' (d.w.z. niet-levenslange) gevangenisstraf is dertig jaar. Deze maximale straf heeft betrekking op moord. Nan et al. (2019) onderzochten op verzoek van de Staatsecretaris van JenV in opdracht van het WODC welke effecten verhoging van dit maximum naar veertig jaar zou hebben.

Toepassen stroomschema

Het antwoord op de eerste vraag in het stroomschema (zijn morele aspecten doorslaggevend?) is ambivalent:

- Als deze maatregel primair wordt gezien als een middel om daders strenger te straffen en/of om het rechtvaardigheidsgevoel in de maatschappij te versterken, zou het antwoord Ja zijn. Dat geldt ook als het als onmenselijk zou worden gezien om mensen langer dan dertig jaar op te sluiten. In die gevallen volstaat een morele of ethische beleidsafweging.
- Als deze maatregel daarentegen als een middel wordt gezien om de criminaliteit terug te dringen (zie bijvoorbeeld Vollaard, 2010) zou een afweging van kosten en baten op zijn plaats zijn.

Hieronder vullen we de vervolgvragen in het stroomschema verder in op basis van de tweede mogelijkheid. Als de eerste optie aan de orde is, zijn er in het stroomschema geen vervolgvragen.

De volgende vraag, of de inspanning voor een MKBA in een goede verhouding staat tot de kosten en baten van de maatregel, kan met Ja worden beantwoord. Over de omvang van de baten valt op

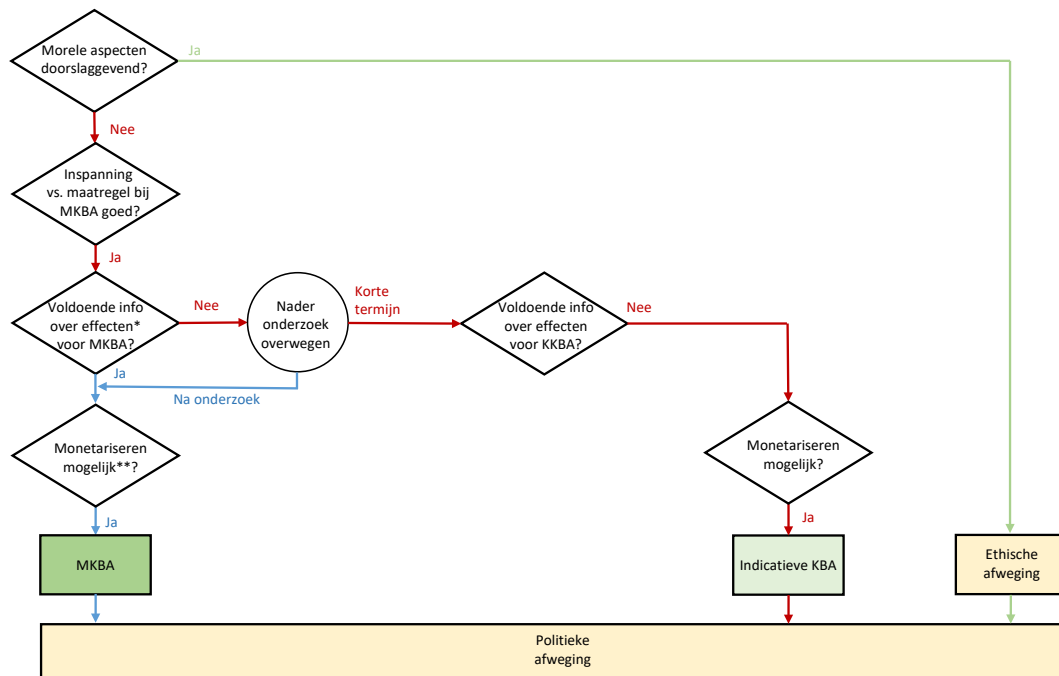
voorhand weinig te zeggen, maar de kosten van langere detentie zijn veel hoger dan de kosten van een MKBA. De kosten van detentie zijn 284 euro per cel per dag (JenV, 2019). Dat komt neer op 104 duizend euro per persoon per jaar. Als bijvoorbeeld tien personen tien jaar langer in detentie zijn, gaat het om 10,4 miljoen euro. De kosten van een MKBA zijn doorgaans hoogstens 100 duizend euro.

De vraag of er voldoende informatie beschikbaar is over de effecten van de maatregel voor een MKBA, moet helaas ontkennend worden beantwoord. Het onderzoek dat is uitgevoerd naar deze maatregel bevat veel relevante informatie, maar geeft niet aan hoe vaak de langere straffen naar verwachting zullen worden opgelegd. Ook is niet onderzocht wat het effect op criminaliteit en recidive is.

Als de effecten bekend zouden zijn, zouden ze kunnen worden gemonetariseerd. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaand onderzoek (Moolenaar en Van Dijk, 2020). De vierde vraag in het stroomschema kan dus met Ja worden beantwoord.

Figuur 2.6 laat zien dat de beste afwegingsmethode afhangt van het oordeel dat men heeft over de morele aspecten. Als morele aspecten doorslaggevend worden geacht volstaat een ethische afweging. Als deze aspecten niet het belangrijkste criterium zijn, kan een indicatieve KBA worden uitgevoerd. Deze zou bijvoorbeeld kunnen laten zien hoe groot het (onbekende) effect op criminaliteit zou moeten zijn om de baten te laten opwegen tegen de kosten ('reciproke KBA; zie hierboven).

Figuur 2.6 Bij verhoging van het strafmaximum voor moord hangt de te kiezen afwegingsmethode af van een oordeel over het belang van morele aspecten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

JenV-specifieke MKBA-vraagstukken

Bij een eventuele MKBA van deze maatregel spelen de volgende JenV-specifieke vraagstukken:

- Is het wenselijk om een gevoel van (on)rechtvaardigheid (los van de andere effecten) in de MKBA op te nemen? Dit betreft zowel het gevoel bij sommigen dat moordenaars meer straf verdienen, als het gevoel bij anderen dat het niet menselijk is om mensen meer dan dertig jaar op te sluiten.
- Moeten de nadelen van een (langere) celstraf voor veroordeelden voor moord, worden meegeteld als maatschappelijke kosten? Vanuit een economische redenering maken veroordeelden die voor hun veroordeling in Nederland woonden deel uit van Nederland⁶, en moeten de nadelige effecten die zij van de maatregel ondervinden dus worden meegeteld. Een andere benadering is dat deze veroordeelden zichzelf met hun daad/daden buiten de maatschappij hebben gesteld, en dat detentie dat benadrukt. Vanuit deze redenering zouden de nadelen of voordelen van een maatregel voor veroordeelden van moord – of voor veroordeelden in het algemeen – niet moeten worden meegeteld.

Een JenV-werkwijzer zou meer licht op deze vraagstukken kunnen werpen en concrete keuzes kunnen aanbevelen.

2.3 Conclusies

De analyse van vijf concrete maatregelen in deze paragraaf leidt tot de volgende conclusies:

- Maatregelen op het terrein van JenV lenen zich veelal voor lichtere vormen van kosten-batenanalyse.
- De oorzaak is dat veelal geen kwantitatieve informatie over effecten van de maatregelen beschikbaar is. Dit beperkt niet alleen de mogelijkheden voor kosten-batenanalyse; het is ook een gebrek aan kennis over de merites van beleid. MKBA's kunnen agenderend werken om additioneel effectenonderzoek uit te voeren.
- In één geval (Extra begeleiding en toezichtlocaties voor asielzoekers) is monetarisering niet goed mogelijk en is een Impact Analyse geschikter dan een MKBA.
- Bij een andere maatregel (Verhoging strafmaximum moord) is het de vraag of dit eerder als een moreel vraagstuk moet worden gezien dan als een maatregel die zich leent voor een afweging van kosten en baten.
- Bij deze analyse komen diverse vraagstukken naar voren die in het bijzonder spelen bij kosten-batenanalyses op het terrein van JenV:
 - Moet een eventuele afname van baten van criminaliteit voor de ouders worden meegeteld? Dit vraagstuk is ook van toepassing op de nadelen van straffen voor ouders. Overigens kan deze vraag worden gesteld voor baten van alle vormen van ongewenst gedrag, zoals bijvoorbeeld de tijdsbesparing die mensen bereiken als ze door rood licht rijden of lopen.
 - Kan het effect van maatregelen op sociale veiligheid (los van criminaliteit) in geld worden uitgedrukt?
 - Is het wenselijk om ook een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid) of van te veel (politie)controle door de staat mee te nemen in een MKBA?

⁶ Buitenlandse veroordeelden worden beschermd door internationale verdragen waar ook Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Dat zou aanleiding kunnen zijn om de kosten en baten die deze veroordeelden ondervinden, toch mee te tellen. Ook hierop zou een MKBA-werkwijzer voor JenV nader kunnen ingaan.

- Moeten kosten en baten voor bijvoorbeeld asielzoekers en buitenlandse gedetineerden worden meegeteld, of worden zij in de kosten-batenanalyse behandeld als buitenlanders?
- Is het wenselijk en mogelijk om een gevoel van (on)rechtvaardigheid (los van de andere effecten) in de MKBA op te nemen?
- Het verdient aanbeveling om nadere richtlijnen op te (laten) stellen waarin deze vraagstukken worden geadresseerd, in de vorm van een MKBA-werkwijzer voor JenV. Mogelijk kan een deel van de vraagstukken (ook) worden behandeld in algemene MKBA-richtlijnen.

3 Vervolgstappen

Deze verkenning leidt tot een advies om een MKBA-werkwijzer op te laten stellen. Op dit advies kan een besluit van de leiding van JenV volgen. Diverse soorten kosten en baten van JenV-beleid verdienen aandacht in de werkwijzer, bijvoorbeeld effecten voor daders.

In dit korte hoofdstuk wordt geschetst welke vervolgstappen mogelijk zijn, gegeven de conclusie van het vorige hoofdstuk dat het gewenst is om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen. Ook wordt aangegeven welke onderwerpen in een JenV werkwijzer verder kunnen worden uitgewerkt.

Advies

Deze verkenning leidt tot een advies om een werkwijzer op te stellen. Dit advies kan aan de leiding van het departement worden voorgelegd. Na een positief besluit kan de werkwijzer worden opgesteld.

De ervaring met het uitvoeren van MKBA's en het opstellen van werkwijzers is dat kennis van het betreffende beleidsdomein nodig is. Voor een werkwijzer is daarnaast diepe kennis van de MKBA-methode en van bestaande richtlijnen nodig. Voor een werkwijzer op het terrein van JenV is bovendien rechtseconomische kennis zeer nuttig.⁷ Tegen deze achtergrond is het raadzaam om al deze vormen van kennis in te zetten bij het opstellen van een werkwijzer.

Inhoud van een werkwijzer

Het lijkt gewenst om de werkwijzer betrekking te laten hebben op een groot aantal JenV-beleids-terreinen. In hoofdstuk 2 bleek dat lichtere vormen van MKBA toepasbaar zijn op sterk uiteenlopende beleidsmaatregelen.

In de werkwijzer zouden ten minste de volgende MKBA-vraagstukken kunnen worden behandeld:

- Kosten en baten van criminaliteit voor de daders. Het is de vraag of deze kosten en baten moeten worden meegeteld in een MKBA. Ook is van belang hoe maatregelen de kosten en baten voor potentiële daders - en daarmee mogelijk ook hun keuzes - beïnvloeden.
- Baten van sociale veiligheid (los van criminaliteit). Kunnen deze baten in geld worden uitgedrukt?
- Baten van een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid). Verdienen deze baten een plaats in MKBA's?
- Kosten van te veel (politie)controle door de staat. Dit kan leiden tot onbehagen bij burgers.
- Kosten en baten voor asielzoekers en buitenlandse gedetineerden en verdachten. Dienen deze kosten en baten te worden meegeteld, of worden zij in de kosten-batenanalyse behandeld als buitenlanders?
- Is het wenselijk en mogelijk om een gevoel van (on)rechtvaardigheid (los van de andere effecten) in de MKBA op te nemen?

⁷ Zie bijvoorbeeld de verwijzing naar rechtseconomische literatuur in Box 2.2 in paragraaf 2.2.3.

In deze verkenning komt ook een onderwerp naar voren dat niet alleen op de beleidsterreinen van JenV speelt:

- Kosten en baten van ongewenst gedrag voor degenen die dit gedrag vertonen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het veroorzaken van overlast in uitgaansgebieden of asielzoekerscentra, door rood licht rijden of belastingontduiking. Moeten deze kosten en baten worden meegeteld of niet?

Dit onderwerp kan worden behandeld in een update van of aanvulling op de algemene MKBA-leidraad.

Een belangrijk onderdeel van een werkwijzer zijn kengetallen voor het moneteriseren van kosten en baten van JenV-beleid. Voorbeelden zijn de kosten van criminaliteit voor JenV en voor de maatschappij.

4 Conclusies

Vormen van MKBA zijn toepasbaar op JenV-beleid. Daarbij komen diverse vraagstukken naar voren die niet door bestaande MKBA-richtlijnen worden beantwoord. Het is daarom gewenst om een MKBA-werkwijzer voor JenV op te stellen.

Deze verkenning leidt tot de volgende conclusies:

Het belang van MKBA's

- MKBA's zorgen voor een beter beeld van de merites van beleid. MKBA is het meest volledige ex ante evaluatie-instrument.
- MKBA's kunnen worden gebruikt om het Integraal Afwegingskader (IAK) in te vullen.
- MKBA's sluiten aan bij de operatie "Inzicht in kwaliteit" die de maatschappelijke waarde van beleid wil vergroten.
- MKBA's kunnen agenderend werken om effectenonderzoek uit te voeren dat nu soms in beperkte mate aanwezig is.

Toepasbaarheid MKBA bij JenV-beleid

- Maatregelen op het terrein van JenV lenen zich veelal voor lichtere vormen van kosten-batenanalyse.
- De oorzaak is dat veelal geen kwantitatieve informatie over effecten van de maatregelen beschikbaar is. Dit beperkt niet alleen de mogelijkheden voor kosten-batenanalyse; het is ook een gebrek aan kennis over de merites van beleid.
- In één geval (Extra begeleiding en toezichtlocaties voor asielzoekers) is monetaarisering niet goed mogelijk en is een Impact Analyse geschikter dan een MKBA.
- Bij een andere maatregel (Verhoging strafmaximum moord) is het de vraag of dit eerder als een moreel vraagstuk moet worden gezien dan als een maatregel die zich leent voor een afweging van kosten en baten.

Vraagstukken met betrekking tot kosten en baten

- Bij deze analyse komen diverse vraagstukken naar voren die in het bijzonder spelen bij kosten-batenanalyses op het terrein van JenV:
 - Moet een eventuele afname van baten van criminaliteit voor de daders worden meegeteld? Deze vraag is ook van toepassing op de nadelen van straffen voor daders. Overigens kan deze vraag worden gesteld voor alle vormen van ongewenst gedrag (bijvoorbeeld verkeers-overtredingen of belastingontduiking). Daarbij komen in de praktijk lastige vragen op: wat is ongewenst gedrag, wie bepaalt dat, en in welke mate moet gedrag ongewenst zijn om geen baten meer op te leveren? Dit onderwerp verdient aandacht in MKBA-richtlijnen.
 - Kan het effect van maatregelen op sociale veiligheid (los van criminaliteit) in geld worden uitgedrukt?
 - Is het wenselijk om ook een verhoogd gevoel van veiligheid (los van feitelijke veiligheid) of van te veel (politie)controle door de staat mee te nemen in een MKBA?
 - Moeten kosten en baten voor bijvoorbeeld asielzoekers en buitenlandse gedetineerden worden meegeteld, of worden zij in de kosten-batenanalyse behandeld als buitenlanders?

- Is het wenselijk en mogelijk om een gevoel van (on)rechtvaardigheid (los van de andere effecten) in de MKBA op te nemen?
- Een belangrijk onderdeel van een werkwijzer zijn kengetallen voor het moneteriseren van kosten en baten van JenV-beleid. Voorbeelden zijn de kosten van criminaliteit voor JenV en voor de maatschappij.

Advies over vervolgstappen

- Het verdient aanbeveling om nadere richtlijnen op te (laten) stellen waarin deze vraagstukken worden geadresseerd, in de vorm van een MKBA-werkwijzer voor JenV.
- Bij het opstellen van deze werkwijzer is kennis van de JenV-beleidsterreinen, deskundigheid met betrekking tot de MKBA-methode en bestaande richtlijnen, en rechtseconomische kennis nodig.

Literatuur

- Arcadis en CE Delft (2018). Werkwijzer natuur. Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses.
- Anker, A. S. T., Doleac, J. L., & Landersø, R. (2017). The effects of DNA databases on the deterrence and detection of offenders. Working paper.
- Blanes i Vidal, J., Mastrobuoni, G. (2018). Police Patrols and Crime. Bonn: IZA Institute for Labor economics.
- Braga, A.A., Papachristos, A.V., Hureau, D.M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice quarterly*, 31(4), 633-663.
- Bruyn, S. de, M. Blom, E. Schep, G. Warringa (2017). Werkwijzer voor MKBAs op het gebied van milieu, CE Delft.
- Doleac, J. L. (2017). The effects of DNA databases on crime. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(1), 165-201.
- Financiën (2013). Kabinetsbrief bij de Algemene MKBA-leidraad. Tweede Kamer, 2013–2014, 33 750 IX, Nr. 9
- Financiën (2020). Aanbiedingsbrief Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.
- Friedman, D. (1988). An economic explanation of punitive damages. *Alabama Law Review*, 40, 1125-1142.
- Galetzka, M. et al. (2019). Lokale veiligheid uitgaansgebieden: Case Haarlem, Enschede: Universiteit Twente.
- Geurts, T., Voert, M.J. ter (2019). Geschillen in het MKB. Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen, Den Haag: WODC.
- Helsloot, M., Helsloot, I., Scholtens, A. (2018). Meer blauw op straat. Publieksonderzoek. Renswoude: Crisislab.
- Hest, M. van (2009). Uitgaansgeweld: lokaal beeld en aanpak. Resultaten, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- JenV (2019). Memorie van toelichting bij de begroting 2020 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, 35300 VI, nr. 2.

- Koopmans, C., A. Heyma, B. Hof, M. Imandt, L. Kok, M. Pomp (2016). *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein, rapport 2016-11*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C., M. van Benthem, W. Hulsker, W. Spit, F. van Zutphen (2018). *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid, publicatie 2018-60*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kruize, P., Gruter, P. (2019) *Lepelen met een vork. Evaluatie van de wet DNA-onderzoek, Bij veroordeelden*
- Kuppens, J. et al. (2019) *Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking, extra begeleiding en toezichtlocaties*, Den Haag: WODC.
- Moolenaar, D.E.G., Vlemmings, M., van Tulder, F.P., de Winter, J. (2017). *Kosten van criminaliteit, hoofdstuk 10 in: Kalidien, S. (red.) Criminaliteit en rechtshandhaving 2016. Ontwikkelingen en samenhangen, Cahier 2017-12*, Den Haag: WODC.
- Moolenaar, D.E.G., Van Dijk, J.J. (2020). *Uitgaven aan sociale veiligheid, in: Meijer, R.F, S.W. van den Braak, R. Choenni (red), Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen, Cahier 2020-16*, Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak.
- Nan, J.S. et al. (2019). *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Rotterdam: Erasmus School of Law.
- Nieuwenhuis, B., Minkman, M., Timmer, M., Nieuwenhuis, P. & Koopmans, C.C. (2003). *De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-Chipkaart, Rapport 716, SEO: Amsterdam.*
- Palmer, D., Warren, I. (2014). *The pursuit of exclusion through zonal banning. Australian & New Zealand Journal of Criminology, 47(3), 429-446.*
- Ponomarenko, M., & Friedman, B. (2017). *Benefit-Cost Analysis of Public Safety: Facing the Methodological Challenges. Journal of Benefit-Cost Analysis, 8(3), 305-329.*
- Rijkswaterstaat (2018). *Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen.*
- Romijn, G. en G. Renes (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 IX, nr. 9).*
- Snijders, B.E.P. et al (2016). *Ziektelast en kosten van letsel door geweld, RIVM-rapport 2015-0179, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.*
- Vollaard, B. (2006). *Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands Evidence from a citizen survey. CPB Document 119, Den Haag: Centraal Planbureau.*

Vollaard, B. (2010). Langere celstraffen verklaren daling criminaliteit, Me Judice, 17 juli 2010.

Vonk et al. (2019). Eenvoudige adoptie van Pleegkinderen, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Winter, H. et al. (2019). Evaluatie regeling DNA verwantschapsonderzoek, Groningen: Pro Facto.

Bijlage A Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van deze verkenning bestond uit de volgende leden:

- Prof.mr.dr. Louis Visscher, Erasmus Universiteit Rotterdam (voorzitter);
- Drs. Essy van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van JenV (WODC) (projectbegeleider);
- Dr. Debora Moolenaar, WODC;
- Dr. Gusta Renes, Planbureau voor de Leefomgeving;
- Dr. Gerbert Romijn, Centraal Planbureau;
- Drs. Alina van der Wal, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

SEO dankt de begeleidingscommissie voor inspirerende discussies en nuttige adviezen.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl