

KOSTEN EN BATEN VAN JUSTITIE- EN VEILIGHEIDSBELEID

WERKWIJZER VOOR MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-
BATENANALYSES

RAPPORT



seo • economisch onderzoek

AUTEURS

CARL KOOPMANS (SEO), REMCO VAN EIJKEL (SEO), GABRIËLLE OP 'T HOOG (ECORYS), WALTER HULSKER (ECORYS), YANNICK RITMEESTER (ECORYS), LINETTE DE SWART (ECORYS)

IN OPDRACHT VAN

WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK- EN DOCUMENTATIECENTRUM (WODC)
AMSTERDAM/ROTTERDAM, JULI 2023

Samenvatting

MKBA's kunnen nuttig zijn bij beleidskeuzes op het domein van Justitie en Veiligheid (JenV). Een volledige MKBA is op dit domein vaak (nog) niet mogelijk, maar een 'MKBA als denkkader' wel. Deze werkwijzer geeft aan wanneer een MKBA zinvol is en hoe een MKBA kan worden uitgevoerd.

Verzoek van het ministerie van JenV

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) heeft SEO en Ecorys gevraagd om een werkwijzer op te stellen voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) van beleidsmaatregelen op het JenV-domein. De werkwijzer is gebaseerd op eerdere MKBA-leidraden, literatuurstudie, gesprekken en focusgroepen. De werkwijzer is primair opgesteld voor uitvoerders van MKBA's. De samenvatting, de eerste drie hoofdstukken en paragraaf 4.1 zijn echter ook gericht op opdrachtgevers van MKBA's.

Wat is een MKBA?

Met een MKBA wordt nagegaan of een beleidsmaatregel de welvaart verhoogt. Dit is het geval als de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Maatschappelijke baten en kosten omvatten alles waar mensen belang aan hechten, niet alleen geld, maar bijvoorbeeld ook veiligheid. Morele aspecten zijn geen reden om af te zien van een MKBA.

MKBA als denkkader

Het is vrijwel altijd mogelijk om een 'MKBA als denkkader' uit te voeren. Daarna kan worden bezien of het mogelijk en wenselijk is om de stap naar een meer volledige MKBA te zetten. Daarbij is van belang of er belangrijke effecten zijn die niet of niet goed kunnen worden bepaald of gemonetariseerd. Een volledige MKBA, waarin de belangrijkste effecten zijn gekwantificeerd en gemonetariseerd, is voor JenV vaak (nog) niet mogelijk, maar een MKBA als denkkader wel. Daarin wordt een systematisch opgebouwd overzicht gegeven van de verschillende positieve en negatieve effecten van een of meerdere beleidsmaatregelen, en ook wordt aangegeven bij wie die effecten neerslaan. Deze effecten betreffen niet alleen de beoogde effecten maar ook onbedoelde en ongewenste neveneffecten. Daarbij gaat het om de gehele justitiële keten en de effecten voor alle maatschappelijke partijen, zoals daders, slachtoffers, omwonenden, politie, justitie en belastingbetalers. Dit kwalitatieve overzicht van positieve en negatieve effecten van de beleidsmaatregel kan vervolgens worden aangevuld met de beschikbare informatie over de omvang van deze effecten en hun vertaling in euro's.

Brede welvaart

De Aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022) doet vanuit het brede welvaartspectief een aantal aanbevelingen om de MKBA-methodiek te verbeteren. Dit vraagt om meer aandacht in MKBA's voor verdelingseffecten, welvaartseffecten voor toekomstige generaties en voor andere landen, en voor effecten die niet in euro's kunnen worden uitgedrukt. Met betrekking tot het JenV-domein is het bijvoorbeeld bekend dat veiligheid en veiligheidsgevoelens invloed hebben op de brede welvaart.

Verdelingseffecten

Met betrekking tot verdelingseffecten speelt op het JenV-domein bijvoorbeeld dat slachtoffers van criminaliteit vaak ongelijk verdeeld zijn over de verschillende sociaaleconomische klassen. In MKBA's dient te worden nagegaan of

effecten op de brede welvaart tot het MKBA-saldo behoren, deel uitmaken van de verdeling van kosten en baten binnen een MKBA of naast de MKBA moeten worden gezet.

Waarom MKBA?

Overheidsbeleid op het terrein van Justitie en Veiligheid gaat over het maken van keuzes. Beleidsmaatregelen hebben vaak veel verschillende effecten en om over een beleidsmaatregel te kunnen besluiten, moeten allerlei ongelijksoortige voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen worden. Een MKBA is daarbij een belangrijk hulpmiddel. MKBA zorgt dat beleidskeuzes zoveel mogelijk op objectieve gronden kunnen worden gemaakt. Dit draagt bij aan *evidence-based* (of *evidence-informed*) beleid. MKBA biedt een overzicht van de effecten van een beleidsmaatregel, de aan de maatregel klevende risico's en onzekerheden, en de hieruit voortvloeiende voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel. Door de voor- en nadelen zoveel mogelijk te kwantificeren en in euro's uit te drukken, geeft de MKBA inzicht in het effect van de beleidsmaatregel op de maatschappelijke welvaart, als het saldo van in de euro's gemeten baten minus de kosten. Dit saldo omvat ook de kosten en baten van effecten op onderdelen van de maatschappelijke welvaart waarvoor geen marktprijzen bestaan, zoals bijvoorbeeld gevoelens van extra onveiligheid door criminaliteit.

Door zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken, worden deze onderling vergelijkbaar en kan overzichtelijke informatie worden geboden op basis waarvan een afweging van de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel kan worden gemaakt. De MKBA heeft geen waardering voor de mate waarin verschillende groepen voor- of nadeel ondervinden van een maatregel, maar kan deze verdelingseffecten wel in beeld brengen (Romijn en Renes, 2013).

Het gebruik van de MKBA beperkt zich niet alleen tot de vraag of op basis van het saldo van baten en kosten een go/no go-beslissing voor een beleidsmaatregel kan worden onderbouwd. De methodiek kan ook worden gebruikt om de beleidsvoorbereiding te structureren. Vragen als 'Wat is het probleem?', 'Hoe ontwikkelt het probleem zich als we niets doen?', 'Wat zijn de mogelijke oplossingen?' helpen de discussie over de beleidsmaatregelen te verzakelijken (Romijn en Renes, 2013). Een MKBA kan tevens worden gebruikt om het recent geïntroduceerde Beleidskompas (voorheen: IAK, Integraal Afwegingskader) in te vullen voor nieuwe beleidsvoorstellen.

Wanneer een MKBA?

Een onderzoek naar kosten en baten is gewenst als een beleidsmaatregel tot substantiële kosten en/of baten kan leiden. Een MKBA als denkkader kan vrijwel altijd worden toegepast. Deze kan eventueel worden aangevuld met een kwantitatieve impact analyse (hierin worden effecten wel gekwantificeerd maar niet gemonetariseerd), een kosteneffectiviteitsanalyse (waarin één effect centraal staat dat niet wordt gemonetariseerd), een kengetallen MKBA (hierin worden cijfers uit eerdere studies gebruikt en is een saldo van kosten en baten het doel) of een volledige MKBA. Deze werkwijzer bevat een stroomschema dat aan de hand van een reeks vragen leidt naar een keuze van een onderzoeksmethode. Als er belangrijke morele aspecten zijn – dit is vaak het geval bij JenV-beleid – kan er een afzonderlijke ethische afweging plaatsvinden die naast de MKBA een input vormt voor besluitvorming.

Toepasbaarheid van MKBA op de beleidsterreinen van JenV

De JenV-beleidsterreinen waarop deze werkwijzer zich richt, verschillen onderling sterk. Op diverse beleidsterreinen zijn er mogelijkheden om MKBA's uit te voeren. Het gaat vaak om helder afgebakende, operationele vraagstukken, zoals de enkelband, een nieuw type wapen voor de politie of de oprichting van een nieuw detentiecentrum. In deze vorm kan een MKBA voornamelijk helpen om op systematische wijze naar de kosten en baten van een bepaalde interventie of beleidsmaatregel te kijken en daarmee de (beoogde) effecten in kaart te brengen.

In Nederland zijn diverse MKBA's uitgevoerd op de JenV-beleidsterreinen. In het buitenland is een groot aantal voorbeelden van kosten-batenanalyses te vinden. Een MKBA als denkkader is vrijwel altijd mogelijk. Wanneer enige (cijfermatige) informatie over causale effecten voorhanden is, kan een 'kengetallen MKBA' of een 'reciproke MKBA' (wanneer omvang van één effect onbekend is, terwijl de andere effecten en de monetaarisering daarvan wel bekend zijn) nuttig zijn. Als meer volledige informatie over effecten en monetaire waardes beschikbaar is, kan een volledige MKBA worden uitgevoerd.

Stappenplan

Een MKBA wordt uitgevoerd door het onderstaande stappenplan te volgen. Bij een volledige MKBA worden alle stappen doorlopen. In een MKBA als denkkader is het identificeren van effecten en baten de laatste stap en volgt geen kwantificering.

Probleemanalyse

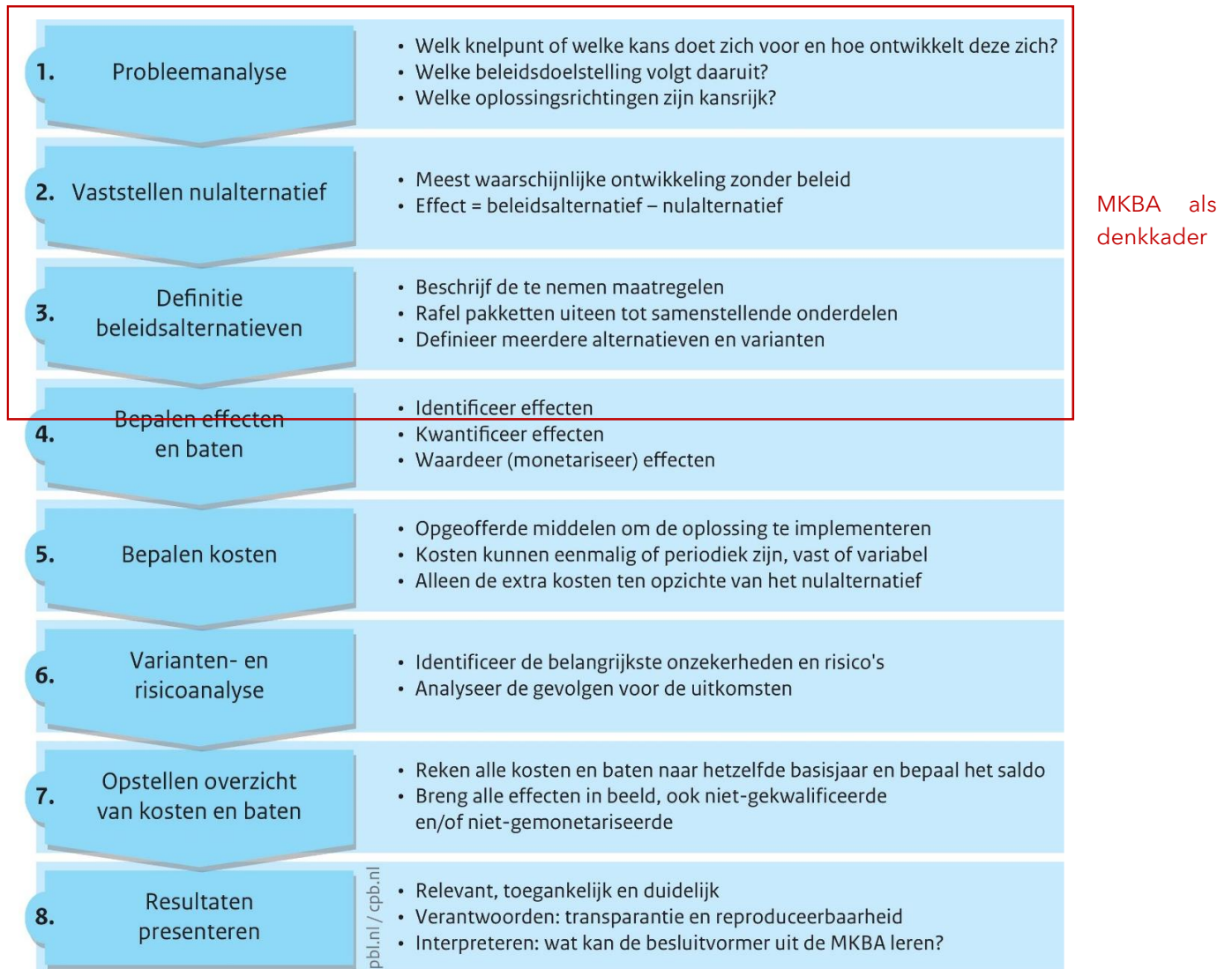
Een goede probleemanalyse is van belang voor een MKBA, en in het bijzonder voor een MKBA als denkkader. De probleemanalyse richt zich allereerst op knelpunten en kansen, en vervolgens op beleidsdoelen en mogelijke oplossingsrichtingen. Het is daarbij van belang om rekening te houden met de relatie tussen het ministerie en de organisaties die het beleid uitvoeren, zoals politie en justitie. Een nuttig hulpmiddel bij de probleemanalyse is de beleidstheorie, een figuur met blokken en pijlen die de veronderstelde causale relatie weergeven tussen de voorgestelde beleidsmaatregelen, de effecten die worden beoogd en andere gewenste of ongewenste effecten. Een ander hulpmiddel is een 'effectenarena': een bijeenkomst waarin beleidsmakers, MKBA-opstellers en eventueel andere betrokkenen in debat gaan over de op te lossen problemen en de veronderstellingen (beleidstheorie) achter het beleid.

Nulalternatief en beleidsalternatieven

Het nulalternatief is in een MKBA een plausibel toekomstbeeld waarin de onderzochte beleidsmaatregel niet is geïmplementeerd, eventueel met behulp van scenario's. Zo is het bij de maatregel om de rechterlijke macht uit te breiden van belang om te weten hoe de criminaliteit zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Het nulalternatief bevat alleen bestaand beleid, onomkeerbaar nieuw beleid en eventueel kleine ingrepen. Beleid met hoge kosten past beter in een beleidsalternatief.

Beleidsalternatieven zijn in een MKBA geen beleidspakketten, maar concrete, afzonderlijke maatregelen. Als bijvoorbeeld het inzetten van supersnelrecht wordt gecombineerd met een hogere strafmaat, zijn dit in de MKBA twee afzonderlijke beleidsalternatieven (daarnaast kan er een gecombineerd beleidsalternatief zijn). Beleidsalternatieven dienen aan te sluiten op de knelpunten, kansen en doelen in de probleemanalyse.

Figuur S.1 Een stappenplan zorgt voor een gestructureerde aanpak van een MKBA



Bron: Romijn en Renes (2013), p. 15, aangepast door SEO & Ecorys

Effecten en baten

In deze stap gaat het om het identificeren, kwantificeren en moneteriseren van effecten:

- Het identificeren van effecten dient aan te sluiten bij de probleemanalyse en het nulalternatief. Ook niet-beoogde effecten dienen te worden meegenomen. Zo kan het sluiten van drugspannen de aandacht op deze panden vestigen en bij buurtbewoners een gevoel van onveiligheid geven.
- In MKBA's worden doorgaans alleen effecten, kosten en baten voor inwoners van Nederland meegenomen. Dit betekent dat bijvoorbeeld buitenlandse slachtoffers van misdrijven en buitenlandse gedetineerden in Nederland niet meetellen. Het is wel mogelijk om effecten, kosten en baten voor deze groepen afzonderlijk te laten zien (dus niet in het saldo van kosten en baten).
- Welke methode kan worden toegepast om effecten te kwantificeren, hangt sterk af van de beschikbaarheid van data en eerder onderzoek. Bij voorkeur wordt een eigen (quasi-)experimenteel onderzoek opgezet. Dit is voor het beleidsterrein van JenV doorgaans niet mogelijk. In dat geval biedt wetenschappelijk onderzoek een

mogelijkheid. Als kwantitatieve effectbepaling (nog) niet mogelijk is, is een MKBA als denkkader een nuttig alternatief.

- Voor het in geld uitdrukken (monetariseren) van effecten bestaan verschillende methoden, zoals gebruik maken van marktprijzen of het uitvoeren van keuze-experimenten. Waar geen waarderingen bekend zijn, kunnen kengetallen nuttig zijn. Een daling van de kosten van criminaliteit kan worden bepaald met bestaand onderzoek naar schadekosten van slachtoffers, aangevuld met kosten voor andere burgers en de kosten die worden gemaakt voor het plegen van een misdrijf. Baten en kosten die in de toekomst liggen, dienen te worden gediscoteerd (verlaagd) op basis van bestaande richtlijnen.
- Bij beleid op de JenV-domeinen is het vaak zinvol om de kosten en baten te bepalen in een zichtjaar (bijvoorbeeld 2025 of 2030) dat qua kosten en baten min of meer representatief is voor andere toekomstjaren.

Kosten

Alle kosten dienen in de MKBA te worden meegenomen, ook kosten voor uitvoerders van JenV-beleid en kosten voor private partijen. Subsidies zijn geen kosten voor de maatschappij: het zijn wel kosten voor de overheid maar ook ontvangsten voor burgers en bedrijven. Andere voorbeelden van zulke 'overdrachten' zijn uitkeringen, schadevergoedingen en schadeloosstellingen. Het gaat in een MKBA om het verschil in kosten tussen het beleidsalternatief en het nulalternatief. Kostenopslagen die risico's weerspiegelen behoren niet tot de kosten in een MKBA.

Varianten en risico's

Veel voorkomende onzekerheden in MKBA's betreffen de toekomst, de beleidsmaatregel zelf, de kwantificering van effecten die de maatregel sorteert en de monetarisering van de effecten. Het verdient aanbeveling om onzekerheden in beeld te brengen met toekomstscenario's, bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses. Bijvoorbeeld als wordt overwogen om meer politie in te zetten bij voetbalwedstrijden, kan worden gewerkt met scenario's waarin het aantal wedstrijden gelijk blijft dan wel toeneemt.

Presentatie van MKBA-resultaten

MKBA-resultaten kunnen op verschillende wijzen worden gepresenteerd. Een MKBA als denkkader kan als plussen en minnen in tabelvorm worden gepresenteerd. Een volledige MKBA leidt tot een tabel met baten, kosten en het saldo daarvan. Daarnaast is het van belang om de resultaten op visueel aantrekkelijke wijze te presenteren, bijvoorbeeld in de vorm van cirkeldiagrammen of kaartjes. In deze werkwijzer laten we zien hoe MKBA-resultaten kunnen worden gepresenteerd.

Toekomstperspectief

Het beleid op de JenV domeinen kan beter worden onderbouwd door kosten en baten te analyseren. Dat begint met het toepassen van de MKBA als denkkader. Dit kan effectenonderzoek uitlokken, dat vervolgens kan worden gebruikt in 'lichte' vormen van MKBA, en uiteindelijk in volledige MKBA's.

Aanbevelingen

Deze werkwijzer bevat een groot aantal aanbevelingen, verspreid in de tekst. Om de gebruikers van de werkwijzer te helpen, zijn alle aanbevelingen hier op een rij gezet.

Aanbevelingen voor beleidsmakers

Hoofdstuk 1 (Inleiding)

De volgende aanbevelingen voor beleidsmakers vloeien voort uit hoofdstuk 1:

- Voer waar mogelijk een MKBA uit voor beleidsmaatregelen op het JenV-domein. Dat is bij JenV vaker mogelijk dan veelal wordt gedacht. Dit kan bijdragen aan *evidence-based* beleid. Een MKBA is tevens een goede basis voor het invullen van het Beleidskompas voor nieuwe beleidsvoorstellen.
- Morele aspecten zijn geen reden om af te zien van een MKBA.
- Als kwantificering van effecten nog niet mogelijk is, voer dan een MKBA als denkkader uit.
- Zorg voor meer kennis over MKBA binnen het ministerie van JenV en bij ketenpartners.

Hoofdstuk 2 (Wanneer is een MKBA geschikt?)

In hoofdstuk 2 wordt beleidsmakers aangeraden om het stroomschema te gebruiken bij de keuze of een MKBA kan worden toegepast en zo ja, in welke vorm.

Hoofdstuk 3 (Beleidsterreinen Justitie en Veiligheid)

Op basis van hoofdstuk 3 komen de volgende aanbevelingen voor beleidsmakers naar voren:

- Ongeacht de beschikbare data, tijd en capaciteit is de toepassing van een MKBA als denkkader in vrijwel ieder geval mogelijk. Een MKBA als denkkader biedt ondersteuning bij het systematisch in kaart brengen van effecten, kosten en baten, en van de verdeling daarvan over (groepen) actoren. Dit kan op kwalitatieve wijze (met + en -).
- Ga na hoeveel tijd en capaciteit beschikbaar zijn voor de uitvoering van de MKBA en neem dit mee in de keuze voor de vorm en zwaarte van de MKBA (bijv. een volledige MKBA of een lichtere variant). Overweeg eventueel om de MKBA aan te vragen bij het WODC.
- Ga na of relevante data beschikbaar zijn. Wanneer data niet voorhanden zijn, kan het opportuun zijn om een plan op te stellen om deze data wél te gaan verzamelen zodat op een later moment een MKBA (of andere analyse) kan worden uitgevoerd op basis van deze data.
- Zorg voor afstemming en betrokkenheid van relevante ketenpartners ten aanzien van het aanleveren van data, betrokkenheid bij de MKBA en de interpretatie van de resultaten.

Hoofdstuk 4 (Probleemanalyse en beleidsalternatieven)

In hoofdstuk 4 wordt beleidsmakers aanbevolen ondersteuning te bieden bij de probleemanalyse aan de uitvoerders van de MKBA.

Vervolgonderzoek

Wat betreft vervolgonderzoek wordt aan beleidsmakers het volgende aangeraden:

- Laat wetenschappelijk verantwoord onderzoek uitvoeren naar effecten van beleid op het JenV-domein. Betrek hierbij waar relevant ook ketenpartners zoals de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak en het gevangeniswezen.

- Start met het verzamelen van kengetallen die relevant zijn voor MKBA's op het JenV-domein. Laat op basis daarvan een handzame tabel met kengetallen samenstellen die kunnen worden gebruikt bij MKBA's en andere onderzoeken op het JenV domein.

Aanbevelingen voor uitvoerders van MKBA's

Hoofdstuk 1 (Inleiding)

Uit hoofdstuk 1 vloeien voor uitvoerders van MKBA's de volgende aanbevelingen:

- Volg bij het uitvoeren van een MKBA het stappenplan in deze werkwijzer. Beperk een MKBA als denkkader tot de eerste stappen.
- Vraag bij het formuleren van een opdracht voor een MKBA of een MKBA als denkkader expliciet om aandacht voor effecten op de verdeling van welvaart.

Hoofdstuk 2 (Wanneer is een MKBA geschikt?)

In hoofdstuk 2 wordt uitvoerders van MKBA's aangeraden om bij de keuze van de vorm van MKBA het stroomschema in deze werkwijzer te gebruiken.

Hoofdstuk 3 (Beleidsterreinen Justitie en Veiligheid)

Uit hoofdstuk 3 vloeit de aanbeveling voor om, ongeacht de beschikbare data, tijd en capaciteit, de toepassing van een MKBA als denkkader in vrijwel ieder geval te overwegen. Een MKBA als denkkader biedt ondersteuning bij het systematisch in kaart brengen van effecten, kosten en baten, en van de verdeling daarvan over (groepen) actoren. Dit kan op kwalitatieve wijze (met + en -).

Hoofdstuk 4 (Probleemanalyse en beleidsalternatieven)

Wat betreft de probleemanalyse wordt uitvoerders van MKBA's aangeraden om voorafgaand aan de MKBA een probleemanalyse uit te voeren, in overleg met beleidsmakers. Daarin dient de aard en omvang te worden beschreven van de knelpunten die de te onderzoeken beleidsmaatregelen zouden moeten verkleinen of wegnemen, of de aard en omvang van de kansen die door de te onderzoeken beleidsmaatregelen worden benut ('aard van het probleem').

- Identificeer kansrijke beleidsalternatieven die aansluiten bij de probleemanalyse.
- Stel bij de probleemanalyse een beleidstheorie op waarin veronderstelde causale relaties tussen beleidsmaatregelen en effecten in beeld worden gebracht. Heb daarbij oog voor alle effecten, niet alleen de beoogde effecten van het beleid. Neem ook effecten op de brede welvaart mee.
- Overweeg om ten behoeve van de probleemanalyse een bijeenkomst te organiseren waarin beleidsmakers en MKBA-opstellers (en andere betrokkenen) hierover in debat gaan.
- Houd bij het formuleren van de probleemanalyse rekening met de relatie tussen het ministerie en de ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid.
- Stel als onderdeel van de probleemanalyse een lijst van mogelijke effecten op, die kan worden gebruikt bij de identificatie van te verwachten effecten, kosten en baten. Neem hierbij ook niet-beoogde effecten mee.

Tevens wordt aangeraden om een expliciete beschrijving van het nulalternatief te maken waarin staat hoe bepalende factoren zich daarin in de tijd ontwikkelen en welk beleid daarin is meegenomen.

- Neem alleen bestaand beleid, onomkeerbaar nieuw beleid en eventueel kleine ingrepen mee in het nulalternatief.
- Maak waar mogelijk en relevant gebruik van bestaande instrumenten zoals het Prognosemodel Justitiële Ketens en het Simulatie Model Strafrechtsketen.

- Vermijd een nulalternatief waarin knelpunten alsmaar doorgroeien en zeer groot worden. Een dergelijk nulalternatief is wellicht minder plausibel. Ook kan het leiden tot overschatting van de baten.
- Veronderstel in het nulalternatief niet dat daarin hoge kosten worden gemaakt die in het beleidsalternatief niet aanwezig zijn. Ook dit is wellicht minder plausibel, en ook dit kan leiden tot overschatting van baten. Een toekomstbeeld waarin hoge kosten worden gemaakt past beter in een (extra) beleidsalternatief.
- Overweeg bij het invullen van het nulalternatief het gebruik van toekomstscenario's, met name de Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van de planbureaus. Het gebruik van scenario's impliceert dat het nulalternatief meerdere invullingen kent waar het gaat om externe factoren, namelijk verschillend tussen de scenario's.

Ten slotte raadt dit hoofdstuk aan om de beleidsalternatieven concreet uit te werken in maatregelen om effecten, kosten en baten te kunnen schatten. Indien een interventie nog niet is geconcretiseerd, kan worden uitgegaan van verschillende uitwerkingsvarianten.

- Splits de beleidsmaatregelen waar mogelijk op in verschillende componenten en schat van elke component de kosten en baten. Houd daarbij ook rekening met effecten elders in de keten zoals bijvoorbeeld bij politie, OM, rechtspraak en detentie. Als elders in de keten substantiële kosten of andere (on)gewenste effecten optreden, onderzoek dan de kosten en baten van een extra beleidsvariant waarin een maatregel wordt toegevoegd om deze gevolgen indien gewenst te beperken of juist te stimuleren. Deze extra beleidsvariant komt niet in de plaats van de oorspronkelijke variant want dan worden de maatregelen niet uitgesplitst.
- Zorg dat de beleidsmaatregelen aansluiten bij de beleidsdoelstelling(en).

Hoofdstuk 5 (Effecten en baten)

Ten aanzien van het meten van effecten en baten wordt uitvoerders van MKBA's het volgende aangeraden:

- Overweeg om de kosten en baten te bepalen in een zichtjaar (bijvoorbeeld 2025 of 2030) dat qua kosten en baten min of meer representatief is voor andere toekomstjaren.
- Baseer effectschattingen waar mogelijk op eigen (quasi-)experimenteel onderzoek of op bestaand wetenschappelijk onderzoek waarin deze methoden worden toegepast. Onderzoek in Nederland verdient de voorkeur, maar buitenlandse studies kunnen ook nuttig zijn.
- Als kwantitatieve effectbepaling (nog) niet mogelijk is, voer een MKBA als denkkader uit. Daarin wordt kwalitatieve informatie gebruikt. De uitwerking van een beleidstheorie, aangevuld met inzichten van een effectenarena, vormt belangrijke input voor een MKBA als denkkader.
- Neem alleen effecten, kosten en baten voor inwoners van Nederland mee. Laat de gevolgen voor relevante groepen buitenlanders afzonderlijk zien (dus niet in het saldo van kosten en baten).
- Houd rekening met brede welvaartseffecten en ga na wat de meest geschikte manier is om deze op te nemen in een MKBA. Laat de verdeling van het MKBA-saldo over (groepen) actoren zien en vermeld andere verdelingseffecten daarnaast.
- Besteed in het bijzonder aandacht aan verdelingseffecten; deze zijn op het JenV domein vaak van groot belang.
- Maak bij het moneteriseren van effecten bijvoorbeeld gebruik van waargenomen marktprijzen of keuze-experimenten.
- Gebruik voor de kosten van criminaliteit voor slachtoffers gemeten schadekosten die niet worden vergoed door de dader, de overheid of de verzekering en schat daarnaast de kosten voor overige burgers.
- Houd bij de berekening van kosten van criminaliteit ook rekening met de kosten van goederen, diensten en de tijd die enkel worden aangewend voor het plegen van een misdrijf.
- Neem baten voor daders niet mee in het saldo van baten en kosten, maar laat deze afzonderlijk zien.
- Ga na welke cijfers over inzet en kosten binnen het desbetreffende DG of ministerie beschikbaar zijn en stem af met ketenpartners over welke cijfers zij beschikken.

- Ga na welke openbare kengetallen relevant zijn voor de MKBA (denk o.a. aan cijfers van het WODC, uitvoeringsorganisaties, ketenpartners, het CBS, QALY's en de value of a statistical life).
- Disconteer kosten en baten in beginsel met 2,25 procent. Gebruik bij de kosten van investeringen 1,6 procent als er geen alternatieve vormen van gebruik zijn. Gebruik bij baten van het oplossen van capaciteitsknelpunten 2,9 procent als deze baten sterker dan lineair afhangen van de economische groei.

Hoofdstuk 6 (Kosten)

Uit hoofdstuk 6 vloeien de volgende aanbevelingen voor uitvoerders van MKBA's:

- Neem alle kosten van de onderzochte beleidsmaatregel mee in de MKBA, niet alleen de kosten voor de overheid maar ook kosten voor uitvoerders van JenV-beleid (ketenpartners) en kosten voor private partijen.
- Bereken de kosten van het beleidsalternatief als het verschil tussen de kosten in het beleidsalternatief en de kosten in het nulalternatief.
- Neem opslagen op de kosten die risicovoorzieningen vormen, niet mee in de kosten in de MKBA, maar verwerk deze in een risicoanalyse.
- Behandel overheidsbijdragen aan particulieren als overdrachten die geen deel uitmaken van de kostenraming.
- Disconteer niet alleen de baten maar ook de kosten.

Hoofdstuk 7 (Varianten- en risicoanalyse)

Wat betreft het gebruik van varianten- en risicoanalyses, wordt in hoofdstuk 7 aan uitvoerders van MKBA's aangeraden om te werken met verschillende toekomstscenario's, bandbreedtes en/of gevoeligheidsanalyses. Deze methoden helpen om tot inschattingen te komen ondanks de onzekerheden waarmee rekening gehouden dient te worden in de MKBA.

Hoofdstuk 8 (Presentatie van MKBA-resultaten)

Ten aanzien van de presentatie van MKBA-resultaten worden in hoofdstuk 8 een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd:

- Zorg in de presentatie van de resultaten van de MKBA voor een compleet overzicht van effecten, kosten en baten in een tabel of visualisatie.
- Beschrijf de effecten, kosten en baten op een begrijpelijke manier.
- Licht onzekerheden toe.
- Licht de verdelingseffecten toe.

Wat betreft overzichtstabellen wordt het volgende aanbevolen:

- Wanneer de MKBA als denkkader wordt ingezet, kunnen resultaten als plussen en minnen in tabelvorm worden gepresenteerd.
- Presenteer de resultaten van de volledige MKBA in een MKBA-tabel.
- Ter verduidelijking van de MKBA-tabel is het aan te raden om resultaten ook op visueel aantrekkelijke wijze te presenteren, bijvoorbeeld in de vorm van cirkeldiagrammen of kaartjes.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Aanbevelingen	vi
1 Inleiding	1
1.1 MKBA's en werkwijzers	1
1.2 Opzet van de werkwijzer	8
2 Wanneer is een MKBA geschikt?	10
3 Beleidsterreinen Justitie en Veiligheid	16
3.1 Politie en veiligheidsregio's	16
3.2 Straffen en beschermen	18
3.3 Rechtspleging en rechtshandhaving	19
3.4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	20
3.5 Overkoepelende uitgangspunten	21
4 Probleemanalyse en beleidsalternatieven	24
4.1 Probleemanalyse	24
4.2 Nulalternatief	27
4.3 Beleidsalternatieven	29
5 Effecten en baten	32
5.1 Effectbepaling	32
5.2 Bepalen van de baten	38
5.3 Kengetallen	42
5.4 Tijdshorizon en discontering	43
6 Kosten	46
7 Varianten- en risicoanalyse	49
8 Presentatie van MKBA-resultaten	52
8.1 Algemene uitgangspunten	52
8.2 Overzichtstabellen	53
Referenties	58
Bijlage A Begeleidingscommissie	63
Bijlage B Onderzoeksvragen	64
Bijlage C Onderzoeksaanpak	66
Bijlage D Begrippenlijst	70

1 Inleiding

Uit een eerdere verkenning bleek dat MKBA's nuttig kunnen zijn bij veel beleidsmaatregelen op het domein van Justitie en Veiligheid (JenV). Het ministerie van JenV heeft SEO en Ecorys gevraagd om voor deze MKBA's een werkwijzer op te stellen. De werkwijzer is gebaseerd op eerdere MKBA-leidraden, literatuur, gesprekken en focusgroepen.

1.1 MKBA's en werkwijzers

Voor wie is deze werkwijzer?

Deze werkwijzer is primair opgesteld voor uitvoerders van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) op het domein Justitie en Veiligheid (JenV). De samenvatting, de eerste drie hoofdstukken en paragraaf 4.1 zijn echter ook gericht op kenniscoördinatoren en opdrachtgevers van MKBA's bij het ministerie en bij 'ketenpartners' zoals politie en justitie, en op medewerkers van het WODC die onderzoek uitzetten. Deze onderdelen gaan over kenmerken van MKBA's (hoofdstuk 1), wanneer een MKBA zinvol is (hoofdstuk 2), de beleidsterreinen waarop deze werkwijzer betrekking heeft (hoofdstuk 3) en de probleemanalyse (paragraaf 4.1). In de andere delen van de werkwijzer wordt meer technisch uiteengezet hoe MKBA's op deze beleidsterreinen kunnen worden uitgevoerd en gepresenteerd. Dit deel bevat praktische aanwijzingen hoe de MKBA uitgevoerd kan worden en hoe bepaalde uitdagingen geadresseerd kunnen worden.

Wat is een MKBA?

Met een MKBA wordt nagegaan of een beleidsmaatregel de welvaart verhoogt, doordat de baten groter zijn dan de kosten. Maatschappelijke baten en kosten omvatten alles waar mensen belang aan hechten, niet alleen geld, maar bijvoorbeeld ook veiligheid. De kern van een MKBA is het identificeren, 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 maatschappelijke kosten van een geweldsmisdrijf gemiddeld tweeduizend euro zijn. De maatschappelijke baten van duizend 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 nuttig zijn om op een geordende manier te laten zien wat er bekend is over een beleidsmaatregel.

Er zijn verschillende soorten MKBA's.¹ De belangrijkste soorten zijn:

¹ Er zijn ook afwegingsmethoden die op MKBA's lijken, maar geen MKBA's zijn, zoals Publieke Waarde Evaluatie en kosteneffectiviteitsanalyse. Op die methoden wordt in hoofdstuk 2 kort ingegaan.

- MKBA als denkkader. Hierin worden kosten en baten geïdentificeerd maar niet gekwantificeerd. Er wordt dan ook geen saldo berekend;
- Kengetallen-KBA. Hierin worden cijfers uit eerdere studies gebruikt. Hier is een saldo van kosten en baten wel het doel;
- Volledige MKBA. Hierin wordt getracht om alle kosten en baten in beeld te brengen, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Ook hier is het doel om een saldo van baten en kosten te bepalen.

MKBA als denkkader

Het is vrijwel altijd mogelijk om een MKBA als denkkader uit te voeren. Daarna kan worden gezien of het mogelijk en wenselijk is om de stap naar een kengetallen-KBA of een volledige MKBA te zetten. Daarbij is van belang of er belangrijke effecten zijn die niet of niet goed kunnen worden bepaald of gemonetariseerd. Een volledige MKBA, waarin de belangrijkste effecten zijn gekwantificeerd en gemonetariseerd, is voor JenV vaak (nog) niet mogelijk, maar een MKBA als denkkader wel. MKBA als denkkader betekent dat een overzicht van de verschillende positieve en negatieve effecten van een of meerdere beleidsmaatregelen wordt gegeven en dat ook wordt aangegeven bij wie die effecten neerslaan. Deze effecten betreffen niet alleen de beoogde effecten maar ook onbedoelde en ongewenste neveneffecten. Daarbij gaat het om de gehele justitiële keten en de effecten voor alle maatschappelijke partijen, zoals daders, slachtoffers, omwonenden, politie, justitie en belastingbetalers. Dit kwalitatieve overzicht van positieve en negatieve effecten van de beleidsmaatregel kan vervolgens worden aangevuld met de beschikbare informatie over de omvang van deze effecten en hun vertaling in euro's.

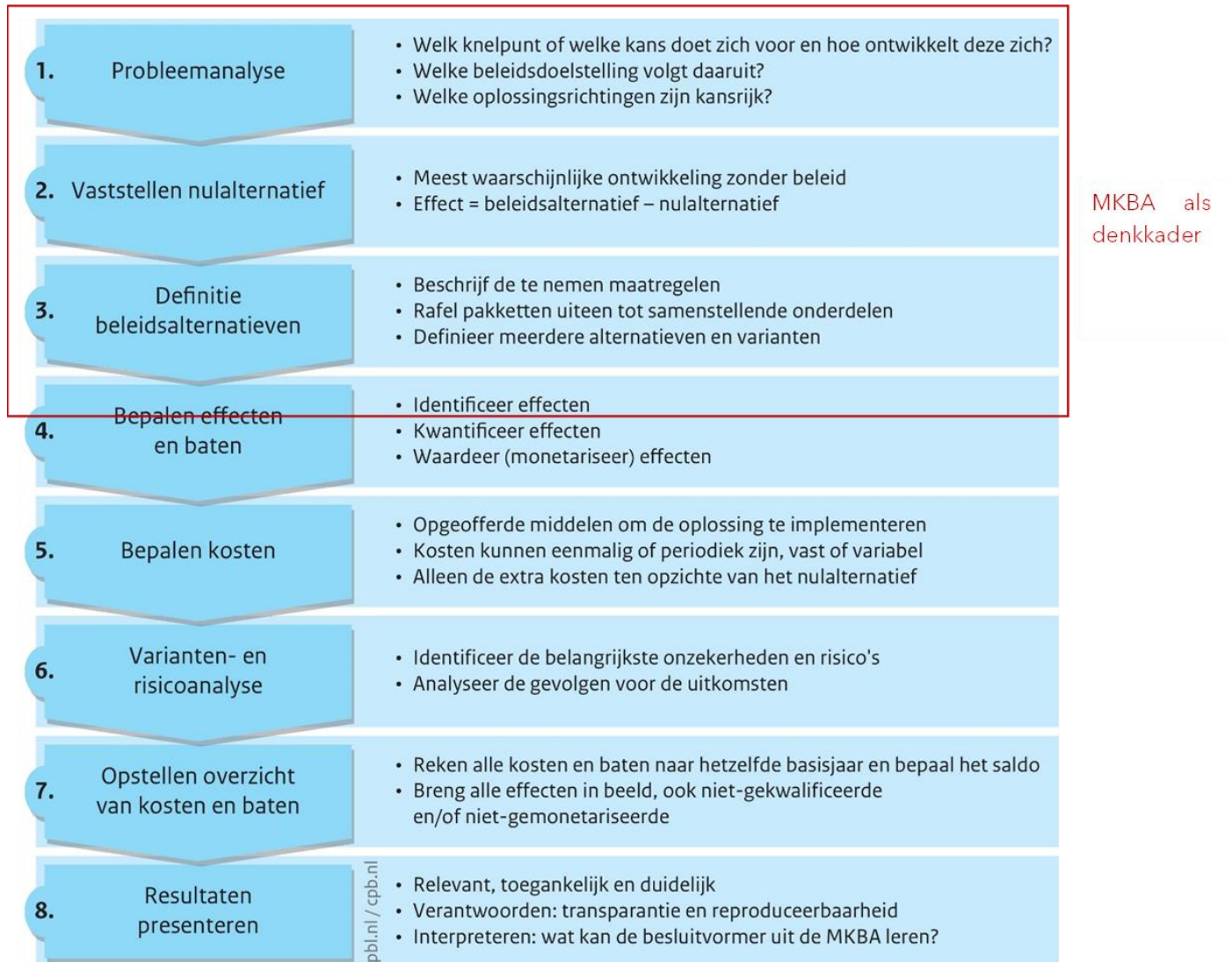
Stappenplan

Bij het uitvoeren van een MKBA staat het onderstaande stappenplan centraal (Romijn & Renes, 2013). In het stappenplan is tevens aangegeven welke stappen worden gezet in een MKBA als denkkader. Dit betreft de stappen 1 tot en met 3 en het eerste deel van stap 4. Ook worden deze stappen in een MKBA als denkkader minder ver uitgewerkt dan in een volledige MKBA.

In een volledige MKBA wordt bij het uitvoeren van de stappen 4 en 5 van het stappenplan eerst een tijdshorizon gekozen. Deze wordt bepaald door de vraag hoe lang er verschillen zijn tussen het beleidsalternatief en het nulalternatief. Vervolgens worden per (zicht)jaar kosten en baten berekend als verschillen tussen het beleidsalternatief en het nulalternatief. Tot slot worden de jaarlijkse kosten en baten naar 'nu' vertaald door te disconteren en opgeteld over de jaren. Op de tijdshorizon en discontering wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4 van deze werkwijzer.

Tabellen in hoofdstuk 8 van deze werkwijzer laten aan de hand van voorbeelden zien wat het belangrijkste resultaat van een volledige MKBA respectievelijk een 'MKBA als denkkader' is. Bij een volledige MKBA gaat het om een zoveel mogelijk gekwantificeerd beeld van de kosten en baten van een beleidsmaatregel, uitgedrukt in euro's. De 'MKBA als denkkader' speelt ook een belangrijke rol in deze werkwijzer. Het gaat om een soortgelijke tabel, maar dan zonder kwantificering van de kosten en baten. De kosten en baten worden dan als minnen en plussen weergegeven, zonder getallen. De volledige MKBA en de MKBA als denkkader kunnen ook verdelingseffecten laten zien, door de kosten en baten uit te splitsen naar groepen actoren.

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



Bron: Romijn en Renes (2013), p. 15, aangepast door SEO & Ecorys

Waarom MKBA?

Overheidsbeleid op het terrein van Justitie en Veiligheid gaat over het maken van keuzes. Beleidsmaatregelen hebben vaak veel verschillende effecten en om over een beleidsmaatregel te kunnen besluiten, moeten allerlei ongelijksoortige voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen worden.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een belangrijk hulpmiddel bij de onderbouwing van beleidskeuzes. MKBA is een informatie-instrument dat de besluitvorming over een beleidsmaatregel of beleidsalternatief ondersteunt, zodat beleidskeuzes zoveel mogelijk op objectieve gronden kunnen worden gemaakt (Romijn en Renes, 2013). Dit draagt bij aan *evidence-based* (of *evidence-informed*) beleid en vormt daardoor een belangrijk onderdeel van een beleidsproces.²

² Torenvlied et al. (2022) benadrukken het belang van *evidence-based* beleid voor JenV.

MKBA biedt een overzicht van de effecten van een beleidsmaatregel, de aan de maatregel klevende risico's en onzekerheden, en de hieruit voortvloeiende voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel. Door deze voor- en nadelen zoveel mogelijk te kwantificeren en te waarderen (in euro's uit te drukken), geeft de MKBA inzicht in het effect van de beleidsmaatregel op de maatschappelijke welvaart, als het saldo van in de euro's gemeten baten minus de kosten. Dit saldo omvat ook de kosten en baten van effecten op onderdelen van de maatschappelijke welvaart waarvoor geen marktprijzen bestaan (Romijn en Renes, 2013). Een voorbeeld daarvan zijn gevoelens van onveiligheid door criminaliteit

Door zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken, worden deze onderling vergelijkbaar en kan overzichtelijke informatie worden geboden op basis waarvan een afweging van de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel kan worden gemaakt. Hiermee wordt de vraag beantwoord of de maatschappelijke baten van een maatregel opwegen tegen de maatschappelijke kosten. De MKBA heeft geen waardering voor de mate waarin verschillende groepen voor- of nadeel ondervinden van een maatregel, maar kan deze verdelingseffecten wel in beeld brengen (Romijn en Renes, 2013).

Het gebruik van de MKBA beperkt zich niet alleen tot de vraag of op basis van het saldo van baten en kosten een go/no go-beslissing voor een beleidsmaatregel kan worden onderbouwd. De methodiek kan ook worden gebruikt om de beleidsvoorbereiding te structureren. Vragen als 'Wat is het probleem?', 'Hoe ontwikkelt het probleem zich als we niets doen?', 'Wat zijn de mogelijke oplossingen?' helpen de discussie over beleidsmaatregelen te verzakelijken (Romijn en Renes, 2013).

Uit internationale ervaringen blijkt dat een MKBA een belangrijke bijdrage kan leveren aan discussies over bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding (Van Velthoven, 2008). Volgens het ministerie van Financiën is een MKBA het meest volledige evaluatie-instrument om beleidsplannen te beoordelen (Financiën, 2013). In een MKBA komt niet alleen in beeld of beleidsdoelen worden gehaald, maar ook of er gewenste of ongewenste andere effecten optreden. In een MKBA kunnen beleidsalternatieven systematisch worden vergeleken.

Een MKBA kan worden gebruikt om het Beleidskompas (voorheen: IAK, Integraal Afwegingskader) in te vullen. Het Beleidskompas is een werkwijze die ministeries volgen bij het voorbereiden van nieuwe beleidsvoorstellen.³ Het Beleidskompas is opgesteld door het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, een onderdeel van het ministerie van JenV. De rol van MKBA in het Beleidskompas wordt beschreven in paragraaf 4.2 van het Beleidskompas.⁴

Eén stap vóór een MKBA is de verheldering van de onderzoeksvraag van belang: wat is het maatschappelijke probleem en hoe dient het te worden opgelost? Vraagverheldering leidt ertoe dat de beleidsmaker uiteindelijk bij de juiste onderzoeksmethode uitkomt. Dit kan een MKBA zijn, of een andere methode. In deze werkwijzer gaan we ervan uit dat de stap van vraagverheldering is uitgevoerd en dat men is uitgekomen op een MKBA als mogelijke methode om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Waarom een werkwijzer?

In Nederland bestaan sinds het jaar 2000 richtlijnen voor MKBA's. Dat begon met infrastructuurprojecten (Eijgenraam et al., 2000). MKBA werd echter steeds vaker ook toegepast op andere beleidsterreinen. Daarom hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2013 een MKBA-Leidraad

³ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

⁴ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-de-geschetste-opties/42-overzichtspagina-analyse-methoden>

opgesteld voor alle soorten overheidsbeleid (Romijn & Renes, 2013). Door deze brede toepasbaarheid gaat deze Algemene MKBA-Leidraad niet diep in op afzonderlijke beleidsterreinen. Veel voorbeelden in de leidraad gaan over transportinfrastructuur en andere fysieke investeringen. Daardoor biedt de leidraad voor ander beleid onvoldoende houvast. De leidraad beveelt daarom aan om werkwijzers op te stellen per beleidsterrein. Inmiddels zijn werkwijzers afgerond voor diverse beleidsterreinen:

- Het sociale domein: onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, wonen (Koopmans et al., 2016)
- Milieu (De Bruyn et al., 2017)
- Infrastructuurprojecten (Rijkswaterstaat, 2018)
- Natuur (Arcadis & CE Delft, 2018)
- ICT-projecten van de overheid (Koopmans et al., 2018)
- Luchtvaart (Lieshout et al., 2021)

Ook op het JenV-domein worden af en toe MKBA's uitgevoerd. Voor MKBA's van deze beleidsmaatregelen is er echter nog geen werkwijzer. Er zijn bij de toepassing van een MKBA, bijvoorbeeld van criminaliteitsbeleid, diverse problemen. Zo zijn de effecten van lagere gevangenisstraffen voor moord op het aantal moorden niet bekend (Koopmans, 2021, p. 7). En er is behoefte aan meer uniformiteit in de uitvoering van MKBA's (Van Velthoven, 2008).

SEO heeft eerder uit een verkenning geconcludeerd dat een MKBA-werkwijzer voor de JenV-beleidsterreinen wenselijk is (Koopmans, 2021). Bij diverse voorbeelden van JenV-beleid blijkt het mogelijk om een MKBA uit te voeren, of een MKBA als denkkader of een lichtere vorm dan een volledige MKBA. Ook komen er in de verkenning vraagpunten naar voren die verdere uitwerking verdienen. Op basis daarvan wordt in de verkenning aanbevolen om een MKBA-werkwijzer op te stellen voor de beleidsterreinen van Justitie en Veiligheid.

Box 1.1 Veel publicaties in het buitenland over kosten en baten van criminaliteit en straffen

Internationaal is veel gepubliceerd over de kosten en baten van criminaliteit en van straffen. Het grote aantal publicaties laat in deze werkwijzer geen compleet overzicht toe. Daarom beperken we ons tot enkele sprekende voorbeelden. Een klassiek paper is ‘Crime and Punishment: An Economic Approach’ van Nobelprijswinnaar Gary Becker (Becker, 1968). Daarin wordt de keuze om al dan niet een misdrijf te plegen, geanalyseerd als een rationele afweging tussen de baten en de kosten voor de potentiële pleger. Ehrlich (1996) presenteert een economisch model met aanbod van en vraag naar criminaliteit. In dit model wordt de vraag bepaald door de betalingsbereidheid van individuen om zichzelf te beschermen tegen een misdrijf. Cohen et al. (2006) vragen mensen in een enquête hoeveel geld zij over hebben voor een buurtprogramma tegen criminaliteit. McCollister et al. (2010) berekenen de maatschappelijke kosten van criminaliteit in de Verenigde Staten. Ponomarenko & Friedman (2017) geven een overzicht van de mogelijkheden en uitdagingen om MKBA toe te passen op het veiligheidsdomein. Onderstaande tabel laat ter illustratie de resultaten zien van een MKBA van Henrichson (2014). Voor een toelichting bij deze tabel verwijzen we naar de bron. De tabel is hier opgenomen om te laten zien hoe het resultaat van een MKBA op het JenV-domein eruit kan zien.

Tabel 1.1 Manieren om met verschillende type onzekerheden om te gaan

	Belasting- betaler (\$)	Slachtoffer (\$)	Deelnemer (\$)	Totaal (\$)
Baten				
Strafrecht	2.912	432	0	3.344
Werkgelegenheid	-	-		
Inkomsten	0	0	590	590
Belastingen	190	0	-190	0
Productie in tijdelijke banen	4.576	0	0	4.576
Kosten				
Programmakosten	-3.603	0	0	-3.603
Netto baten	4.075	432	400	4.907

Bron: Henrichson (2014); vertaald door SEO en Ecorys

Concrete beleidsmaatregelen

Bij MKBA’s gaat het doorgaans om een analyse van concrete, specifieke beleidsmaatregelen. Klassieke voorbeelden zijn wegen en spoorlijnen. Op het sociaal domein betreft het bijvoorbeeld behandelingen in de zorg, sociale werkvoorziening, of kleinere klassen in het basisonderwijs. Op de beleidsterreinen van JenV valt te denken aan nieuwe opsporingsmethoden, andere straffen, of het opleiden van meer rechters. Een MKBA betreft dus niet een beleidsterrein als geheel. Ook kan het zo zijn dat een oplossing voor een maatschappelijk probleem op het JenV-terrein te vinden is in beleidsmaatregelen en ontwikkelingen in aanpalende domeinen. Denk bijvoorbeeld aan het remmende effect op het aantal auto-inbraken door de introductie van het antistartsysteem. Het is dus goed om ervan bewust te zijn dat de meest effectieve oplossing niet altijd binnen het recht ligt.

Effecten, kosten en baten

In deze werkwijzer wordt met effecten bedoeld: gevolgen van beleid die niet gemonetariseerd zijn. Als bijvoorbeeld hogere straffen voor misdrijven leiden tot een grotere behoefte aan cellen, is dat een effect. De uitgaven die daaruit volgen voor extra cellen zijn een kostenpost. Ook effecten die de welvaart verlagen duiden we aan als kosten. Als het aantal misdrijven daalt is dat een effect. Als dat leidt tot lagere kosten van criminaliteit, dus een hogere welvaart, is dat een baat.

MKBA in het beleidsproces

MKBA's leveren een belangrijke bijdrage aan een goede beleidsvoorbereiding door voordelen, nadelen, onzekerheden en kennisleemten in beeld te brengen en te laten zien hoe deze zich tot elkaar verhouden. Een MKBA is daarmee een belangrijke informatiebron voor de besluitvorming, maar vervangt deze niet. Tegelijk zien we beleidsmakers worstelen met dit instrument. Dat bleek onder meer tijdens gesprekken die rond de eerdere verkenning (Koopmans, 2021) en bij het opstellen van deze werkwijzer zijn gevoerd. Daarbij speelt een rol dat de MKBA vaak wordt gezien als vervangend voor besluitvorming, omdat een MKBA leidt tot een positieve of een negatieve uitkomst. In de praktijk is de uitkomst veelal niet zo eenduidig, omdat sommige effecten niet in geld kunnen worden uitgedrukt of omdat de uitkomst afhangt van externe factoren (omgevingsscenario's). Maar zelfs als er wel een helder positief of negatief saldo volgt, hoeft de besluitvorming dat resultaat niet te volgen. Dat zou leiden tot technocratische besluitvorming en ten koste gaan van de democratie. Een politicus kan anders besluiten vanwege gebruik van andere informatie, ethische overwegingen (over verdeling, rechten, ..), een andere inschatting van de omvang van effecten, en electorale en bestuurlijke overwegingen. Naar onze mening is een MKBA niet meer en niet minder dan een belangrijke informatiebron die beschikbaar dient te zijn als besluitvorming plaatsvindt.

De eerdere verkenning

Onderstaande box bevat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de verkenning die eerder is uitgevoerd naar de mogelijkheden om op JenV-beleidsterreinen MKBA's uit te voeren (Koopmans, 2021).

Box 1.2 Volgens een eerdere verkenning is een MKBA-werkwijzer voor JenV gewenst

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de 'Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en veiligheid':

- Bij het merendeel van justitie- en veiligheidsmaatregelen is een (lichte) vorm van kosten-batenanalyse mogelijk. Ook een MKBA als denkkader⁵ is een belangrijke optie.
- Er is (momenteel) onvoldoende 'harde' informatie over de effecten voor een volledige MKBA. Een kosten-batenanalyse op basis van kengetallen uit buitenlandse literatuur is echter veelal wel mogelijk.
- Bij het analyseren van specifieke justitie- en veiligheidsmaatregelen zijn diverse vraagstukken naar voren gekomen die in een werkwijzer kunnen worden opgepakt. Hierbij is de vraag of de baten van criminaliteit voor daders moeten worden meegeteld, in het bijzonder relevant.⁶
- Het verdient aanbeveling om nadere richtlijnen op te (laten) stellen waarin deze vraagstukken worden geadresseerd, in de vorm van een MKBA-werkwijzer voor justitie en veiligheid. Bij het opstellen van deze werkwijzer is kennis van de justitie en veiligheid beleidsterreinen, deskundigheid met betrekking tot de MKBA-methode en bestaande richtlijnen, en (rechts)economische kennis nodig.

Bron: Koopmans (2021)

Werkwijzer gevraagd

Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van JenV behoefte aan een MKBA-werkwijzer justitie en veiligheid. Het ministerie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) verzocht om deze werkwijzer te laten opstellen. De probleemstelling luidt:

Hoe kan de Algemene Leidraad voor MKBA's worden uitgewerkt naar een domeinspecifieke werkwijzer op het terrein van justitie en veiligheid?

⁵ De MKBA als denkkader wordt in de verkenning aangeduid als 'MKBA als gedachtengoed'.

⁶ Zie bijvoorbeeld Becker (1968) over de kosten en baten voor de potentiële dader.

De werkwijzer dient volgens het WODC zelfstandig bruikbaar te zijn. Relevante informatie uit de Algemene MKBA-leidraad dient daarom deel uit te maken van de werkwijzer. Het WODC vraagt ook aandacht voor lichtere vormen van MKBA als een volledige MKBA niet mogelijk is. De MKBA wordt dan meer een denkkader dan een rekenmethode. Tevens geeft het WODC aan dat de werkwijzer wordt ontwikkeld op verzoek van vier Directoraten-Generaal (DG's) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, te weten: DG Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), DG Straffen en Beschermen (DGSenB), DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het beleidsterrein Migratie valt buiten de scope van de werkwijzer.⁷

Ook de recente publicatie van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over MKBA en brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022) dient in de werkwijzer te worden meegenomen. Deze aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad doet vanuit het brede welvaartspectief een aantal aanbevelingen om de MKBA-methodiek te verbeteren. Dit vraagt om meer aandacht in MKBA's voor verdelingseffecten, welvaartseffecten voor toekomstige generaties en voor andere landen, en voor effecten die niet in euro's kunnen worden uitgedrukt. Met betrekking tot het JenV-domein is het bijvoorbeeld bekend dat veiligheid en veiligheidsgevoelens invloed hebben op de brede welvaart.

Verdelingseffecten

Met betrekking tot verdelingseffecten speelt op het JenV-domein bijvoorbeeld dat slachtoffers van criminaliteit vaak ongelijk verdeeld zijn over de verschillende sociaaleconomische klassen. In MKBA's dient te worden nagegaan of effecten op de brede welvaart tot het MKBA-saldo behoren, deel uitmaken van de verdeling van kosten en baten binnen een MKBA of naast de MKBA moet worden gezet.

Aanbevelingen

Aan het eind van hoofdstukken of paragrafen in deze werkwijzer doen we aanbevelingen. Dit zijn de aanbevelingen van hoofdstuk 1:

- Overweeg bij het ontwikkelen van nieuw beleid het gebruik van MKBA. Dit kan bijdragen aan *evidence-based* beleid. Een MKBA is tevens een goede basis voor het invullen van het Beleidskompas voor nieuwe beleidsvoorstellen.
- Vraag bij het formuleren van een opdracht voor een MKBA of een MKBA als denkkader expliciet om aandacht voor effecten op de verdeling van welvaart.
- Volg bij het uitvoeren van een MKBA het stappenplan in deze werkwijzer. Beperk een MKBA als denkkader tot de eerste stappen.

Toekomstperspectief

Het beleid op de JenV domeinen kan beter worden onderbouwd door kosten en baten te analyseren. Dat begint met het toepassen van de MKBA als denkkader. Dit kan effectenonderzoek uitlokken, dat vervolgens kan worden gebruikt in 'lichte' vormen van MKBA, en uiteindelijk in volledige MKBA's. Op deze wijze komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beter in beeld.

1.2 Opzet van de werkwijzer

In het vervolg van deze werkwijzer gaan we eerst na voor welke beleidsmaatregelen een MKBA nuttig is, en welke vorm van MKBA dan het beste past (hoofdstuk 2). Daarna beschrijven we kort de beleidsterreinen van JenV waar

⁷ Deze keuze is gemaakt door het DG Migratie.

de werkwijzer betrekking op heeft en de afwegingen die voor ieder daarvan spelen (hoofdstuk 3). Vervolgens worden de stappen van het hierboven weergegeven stappenplan uit de Algemene MKBA-leidraad behandeld (hoofdstukken 4 tot en met 8). Het volgen van dit stappenplan zorgt ervoor dat geen stappen worden overgeslagen, zowel bij het uitvoeren van een MKBA als bij het opstellen van deze werkwijzer. Bovendien staan alle aanbevelingen die uitvoerders van justitie en veiligheid MKBA's in een bepaalde fase van hun onderzoek nodig hebben, door deze opzet bij elkaar in een paragraaf of hoofdstuk.

Illustratieve casus

Ter ondersteuning van de veelal theoretische uitleg in deze werkwijzer, wordt gebruikgemaakt van een illustratieve casus. Naar deze casus wordt op verschillende plekken in de werkwijzer gerefereerd met als doel om bepaalde concepten en onderdelen van de MKBA te verduidelijken. De casus is fictief en zo vormgegeven dat er voor ieder van de vier DG's waarop deze werkwijzer gericht is, een aanknopingspunt te vinden is.

Box 1.3 Illustratieve casus supportersgeweld

Illustratieve casus Supportersgeweld

De sfeer in zowel het betaalde voetbal als het amateurvoetbal verslechtert snel. Sommige supporters misdragen zich voor, tijdens en na de wedstrijden, bezorgen veel overlast voor de omgeving en vormen een serieuze dreiging voor de veiligheid van de maatschappij. Om de overlast terug te dringen stelt de minister van Justitie en Veiligheid in deze fictieve casus verregaande maatregelen voor.

Zo zouden (groepen van) zich misdragende supporters sneller en in grotere getale opgepakt moeten kunnen worden, via het supersnelrecht (binnen maximaal 24 uur) berecht moeten worden en zou de strafmaat fors verhoogd moeten worden (naar een boete van de vierde categorie (€ 22.500,-) en/of een gevangenisstraf van 2 jaar). Een nog hogere strafmaat behoort eveneens tot de mogelijkheden. Tevens heeft de minister besloten dat voetbalclubs over 5 jaar zelf budgettair verantwoordelijk zijn voor de handhaving rondom risicowedstrijden.

Tegelijkertijd heeft de minister van Justitie en Veiligheid in deze fictieve casus besloten dat er geen extra geld of middelen beschikbaar worden gesteld om bovenstaande beleidsmaatregelen ten uitvoer te leggen.

2 Wanneer is een MKBA geschikt?

MKBA's hebben betrekking op concrete beleidsmaatregelen. Met behulp van een stroomschema kan worden nagegaan bij welke maatregelen een MKBA nuttig is. De conclusie zal naar verwachting vaak zijn dat een volledige MKBA niet mogelijk is, maar een MKBA als denkkader wel.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wanneer een MKBA van beleidsmaatregelen van JenV gewenst is, en in welke vorm. Per maatregel dient bekeken te worden of en hoe een MKBA kan worden toegepast. Het belang van deze afweging wordt in de 'Verkenning MKBA-werkwijzer justitie en veiligheid' (Koopmans, 2021) benadrukt. Daarin wordt tevens een stroomschema gepresenteerd waarin aan de hand van diverse vragen een keuze kan worden bereikt om al dan niet een MKBA uit te voeren, en zo ja in welke vorm. In dit hoofdstuk presenteren we een verder ontwikkelde versie van dit stroomschema. Daarbij houden we rekening met de aard van het JenV-beleid. Morele afwegingen spelen op de beleidsterreinen van JenV vaak een belangrijke rol. Het stroomschema speelt daarop in.

Brede welvaart

De aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart stelt dat naast de totale maatschappelijke kosten en baten (inclusief gezondheid, veiligheid en de leefomgeving) de welvaart voor toekomstige generaties, de verdeling van welvaart en de welvaart in andere landen van belang zijn (Bos, Hof en Tijm, 2022).⁸ Deze aandachtspunten zijn deels ethisch van aard⁹ want het gaat over de verdeling van welvaart: tussen generaties, tussen groepen in de samenleving, en tussen Nederland en andere landen.¹⁰ Op het terrein van JenV kan het bijvoorbeeld gaan over de ruimtelijke verdeling van criminaliteit. Als criminaliteit geconcentreerd is in kansarme wijken, kan dit vanuit een breed welvaartsperspectief een reden zijn om extra beleid te voeren in deze wijken (naast criminaliteitsbestrijding in het algemeen). In een MKBA verdient de ruimtelijke verdeling van deze problemen en van de effecten van de beleidsmaatregel op die verdeling dan speciale aandacht.

MKBA als denkkader

De Algemene MKBA-leidraad en de aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad geven ook aan dat de MKBA niet altijd als 'harde rekentool' hoeft te worden ingezet. Daarom wordt in de aanvulling aanbevolen om eerst effecten te identificeren en op basis daarvan te kiezen tussen een MKBA en een MKBA als denkkader. Bij een MKBA als denkkader wordt een probleemanalyse uitgevoerd en worden soorten effecten, kosten en baten benoemd, maar niet gekwantificeerd of gemonetariseerd (Bos, Hof en Tijm, 2022).¹¹

De Algemene MKBA-leidraad stelt dat het denkkader van de MKBA een belangrijke rol kan spelen als er geen informatie bekend is over de kwantitatieve effecten of over de monetaire waardering daarvan. Bij een MKBA als denkkader gebruikt men vaak kwalitatieve methoden, waarbij literatuur wordt gebruikt en hulp van experts en stakeholders wordt gevraagd om de kwalitatieve effecten van beleidsmaatregelen in beeld te brengen (Romijn en Renes, 2013). Dit maakt het ook mogelijk om een breed scala aan effecten mee te nemen, waaronder bijvoorbeeld percepties.

⁸ Deze aspecten kregen ook al aandacht in de algemene MKBA-leidraad, maar worden in de aanvulling extra benadrukt.

⁹ De ethiek kent verschillende benaderingen (zie Box 2.1). Zie voor meer informatie over de relatie tussen brede welvaart en ethiek De Boer, Mouter en De Vries (2022).

¹⁰ Zie over de toepassing van brede welvaart bij Rijkswaterstaat Gorter en de Ridder (2022).

¹¹ Dit betreft de eerste stappen van het MKBA-stappenplan in de Algemene MKBA-leidraad.

Verschillende soorten MKBA's en soortgelijke onderzoeken

Er zijn meerdere vormen van 'lichte' MKBA en soortgelijke onderzoeken die tussen een volledige MKBA en een MKBA als denkkader in liggen:

- De 'kengetallen KBA', waarin schattingen van effecten, kosten en baten worden ingevuld op basis van literatuur en *expert judgement*.
- De reciproke MKBA. Deze kan worden toegepast als de omvang van één effect onbekend is, terwijl de andere effecten en de monetarisering daarvan wel bekend zijn. In veel gevallen is de waarde van een belangrijk effect wel bekend maar de omvang ervan niet.¹² De reciproke MKBA berekent dan hoe groot het effect is dat zorgt dat de baten gelijk zijn aan de kosten. Als het daadwerkelijke effect naar verwachting groter is dan die omvang, is het MKBA-saldo positief.
- Kosteneffectiviteitsanalyse. Hier staat één effect centraal, dat niet wordt gemonetariseerd. De kosten worden gedeeld door het effect (of andersom). Als bij de kosten niet alleen financiële uitgaven maar ook gemonetariseerde andere effecten worden meegenomen, gaat het om een mengvorm van kosteneffectiviteitsanalyse en MKBA. Dat is de vorm van kosteneffectiviteitsanalyse die wordt bedoeld in deze werkwijzer.
- (Kwantitatieve) Impact Analyse. Hierin worden effecten wel gekwantificeerd maar niet gemonetariseerd. Er is daardoor ook geen saldo van kosten en baten. Anders dan in een MKBA gaat het niet om een compleet beeld van alle welvaartseffecten, en kan er overlap tussen effecten zijn.

Voor meer informatie over verschillende vormen van MKBA verwijzen we naar de MKBA-werkwijzer voor het sociale domein (Koopmans et al., 2016).

Box 2.1 De MKBA sluit aan bij de utilitaristische stroming in de ethiek

Gezien het belang van ethische overwegingen bij JenV-beleid beschrijven we in deze box zeer kort de relatie tussen ethiek en MKBA. Een uitvoerige bespreking van ethische stromingen valt buiten de scope van deze werkwijzer. Er bestaan vele stromingen in de 'normatieve ethiek'. De MKBA maakt deel uit van de utilitaristische stroming. Daarin wordt de waarde van handelingen (waaronder beleidsmaatregelen) gezien aan de hand van algemeen nut. Onder het algemeen nut wordt het welzijn en geluk van alle mensen verstaan (Bentham, 1789). Dit impliceert bijvoorbeeld dat het geen groot probleem is als een kleine groep onder een beleidsmaatregel lijdt als er een grotere groep is die ervan profiteert. Er zijn echter ook andere stromingen. Zo vindt Nobelprijswinnaar Sen (1999) dat het utilitarisme te weinig aandacht geeft aan rechtvaardigheid. Hij presenteert een alternatieve benadering waarin het van belang is dat iedereen 'capabilities' heeft. Voorbeelden van 'capabilities' zijn een lang leven, gezondheid, veiligheid, opleiding, een (zinvolle) baan, zelfrespect, tevredenheid en kalmte. Een MKBA kan elementen van deze benadering meenemen door (verdelings)effecten te laten zien voor groepen met minder goede 'capabilities'.

Andere ethische overwegingen die spelen bij JenV beleid zijn bijvoorbeeld hoe om te gaan met (veranderende) maatschappelijke normen en waarden (bijvoorbeeld ten aanzien van straffen) maar ook de wijze waarop maatschappij-breed wordt gekeken naar de risico's op herhaald daderschap. Andere specifieke voorbeelden van ethische vraagstukken zijn hoe om te gaan met de privacy van daders, de mate van gelegitimeerd geweld door de overheid of het gebruik van algoritmes om criminaliteit op te sporen.

¹² Zo bevat het onderzoek 'De kosten van criminaliteit' (Moolenaar et al., 2017) veel cijfers over kosten van criminaliteit. Deze kunnen worden gebruikt om de kosten per misdrijf te bepalen. De kosten per misdrijf zijn de baten per vermeden misdrijf.

MKBA en Participatieve Waarde Evaluatie

Er zijn ook evaluatiemethoden die op een MKBA lijken, maar daar qua methodiek niet volledig mee overeenkomen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE). MKBA en PWE brengen beide de betalingsbereidheid van mensen in beeld, maar doen dat op verschillende manieren:

- In een MKBA gaat het om betalingsbereidheid uit private middelen van de betreffende persoon. Deze private betalingsbereidheid wordt bij voorkeur gemeten in markten. Een voorbeeld is de invloed van criminaliteit in een buurt op de woningprijs.
- In een PWE gaat het om collectieve betalingsbereidheid: de mening van mensen over de hoeveelheid geld die de overheid zou moeten uitgeven aan verschillende zaken. Dit wordt gemeten in een enquête waarin de respondenten een gegeven overheidsbudget verdelen over verschillende beleidsmaatregelen. Een voorbeeld is het verdelen van een budget over maatregelen tegen criminaliteit en andere opties om de leefbaarheid van een buurt te verbeteren.

Deze werkwijzer heeft betrekking op MKBA, niet op PWE. Daarom gaan we niet nader in op PWE.¹³

Stroomschema

Het onderstaande stroomschema helpt bij het bepalen of een MKBA bij specifiek JenV-beleid zinvol is, en zo ja, in welke vorm. Het is een aangepaste versie van het stroomschema uit de verkenning. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Het schema is gespiegeld, waardoor de volledige MKBA nu rechts staat in plaats van links. Dit weerspiegelt de opbouw naar de volledige MKBA via andere beoordelingsmethoden die minder informatie vereisen.
- Boven in het schema spelen nu ook de te verwachten effecten van een beleidsmaatregel een rol. Als deze effecten kunnen leiden tot potentieel grote kosten of baten, kan dat aanleiding zijn om een volledige MKBA uit te voeren.
- Morele aspecten worden nu grotendeels buiten het schema (in de tekst) beschreven.
- Onder in het schema is de MKBA als denkkader toegevoegd. Deze heeft een prominente plaats gekregen, gezien het belang van dit type onderzoek op het JenV domein.
- Om het schema overzichtelijk te houden zijn onder in het schema verschillende andere soorten MKBA's samengevoegd tot één categorie: 'lichtere' MKBA. Deze vormen zijn hierboven kort beschreven.

Het stroomschema begint linksboven met een inventarisatie van potentiële effecten, kosten en baten. Deze wordt uitgevoerd door de opstellers van de MKBA. Op basis daarvan wordt bepaald of er substantiële kosten en/of baten te verwachten zijn. Als er substantiële kosten of baten kunnen zijn, is in elk geval een MKBA als denkkader nodig.

Mogelijk is daarnaast MKBA of soortgelijk onderzoek gewenst. Daarom vervolgt het stroomschema in de tweede 'kolom' met de volgende vragen:¹⁴

- Zijn de kosten van een lichte MKBA veel lager dan de kosten van de beleidsmaatregel? Dit is meestal (ruimschoots) het geval, maar er zijn uitzonderingen. Als bijvoorbeeld de onderzoekskosten van de 'lichte' MKBA de helft van de kosten van het beleid zijn, is het wellicht geen goed idee om een lichte MKBA uit te voeren. In dat geval is een MKBA als denkkader wel gewenst.
- Is er voldoende informatie over de kwantitatieve effecten om de kosten en baten te kunnen schatten? Zo niet, dan is nader onderzoek naar effecten gewenst. Effectenonderzoek is niet alleen nuttig met het oog op een MKBA; het is ook los van een MKBA gewenst om zicht te hebben op beleidseffecten. Als de omvang van één

¹³ Zie voor meer over PWE Mouter, Koster en Dekker (2021) en <https://www.youtube.com/watch?v=kdGUqK5KZFI&t=14s>

¹⁴ Deze vragen staan in de brief over MKBA van het Ministerie van Financiën bij de Algemene MKBA-leidraad (Financiën, 2013).

belangrijk effect niet bekend is, is een wellicht een reciproke MKBA mogelijk (zoals hierboven beschreven). Zo lang er nog geen goede informatie is over meerdere effecten voor een volledige MKBA, zijn er mogelijk lichtere vormen van MKBA die wel uitvoerbaar zijn. Als een lichtere MKBA ook niet mogelijk is, kan een MKBA als denkkader nuttig zijn.

- Kunnen de effecten in geld worden uitgedrukt (gemonetariseerd)? Zo niet, dan is wellicht een kosten-effectiviteitsanalyse mogelijk. Als bijvoorbeeld een nieuwe, duurdere vorm van politie-surveillance leidt tot minder auto-inbraken, kunnen de kosten per 'vermeden' auto-inbraak worden vergeleken met die van de gangbare surveillancemethode. De baten van minder auto-inbraken worden dan niet gekwantificeerd (maar de kosten van surveillance wel). Als meerdere effecten niet kunnen worden gemonetariseerd, kan een kwantitatieve impactanalyse worden overwogen: een overzicht van gekwantificeerde effecten zonder monetarisering.

Het schema veronderstelt dat naast MKBA's als denkkader, lichte MKBA's, volledige MKBA's en soortgelijke onderzoeken ook andere informatie een rol kan spelen in besluitvorming. Daarnaast kunnen morele (ethische) afwegingen van belang zijn voor politieke besluiten. Morele aspecten zijn dus geen reden om af te zien van een MKBA.

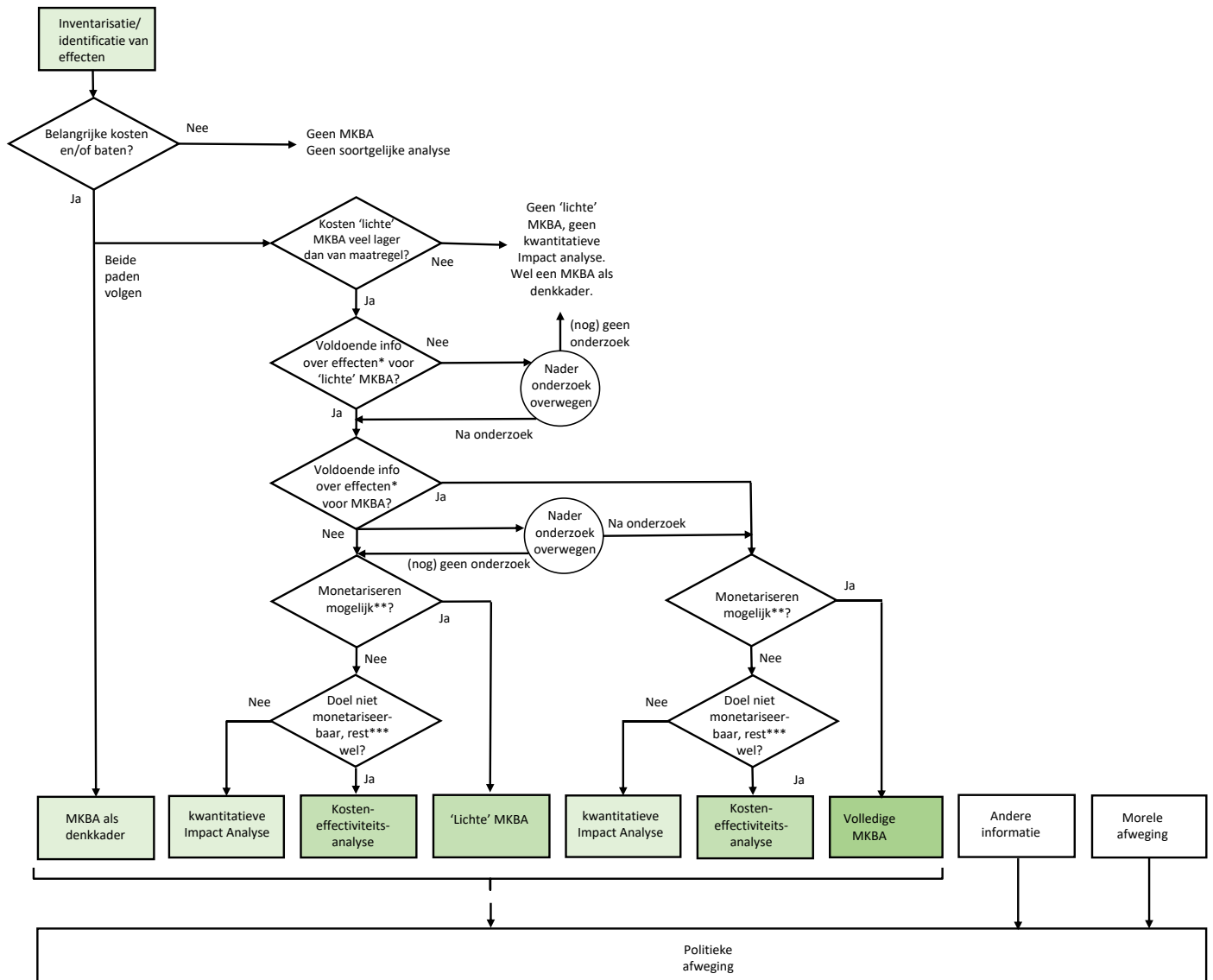
De conclusie van het stroomschema zal voor de JenV-beleidsterreinen naar verwachting in veel gevallen zijn dat een volledige MKBA niet mogelijk is maar een MKBA als denkkader wel, soms aangevuld met een 'lichte' vorm van MKBA of een soortgelijk onderzoek. Dit wordt met name bepaald door de beschikbaarheid van (goede) informatie over effecten van beleidsmaatregelen.¹⁵

Aanbeveling

- Gebruik bij de keuze of MKBA of een soortgelijke methode wordt toegepast en zo ja, in welke vorm, het stroomschema in deze werkwijzer.

¹⁵ Manning en Fleming (2021) geven aan dat er steeds meer MKBA's van JenV-interventies worden uitgevoerd, maar dat het beschikbare empirische bewijs nog beperkt is en dat meer inspanningen nodig zijn om de volledige baten en kosten op dit terrein in kaart te brengen.

Figuur 2.1 Stroomschema helpt kiezen tussen soorten MKBA's en andere afwegingsmethoden



Bron: SEO Economisch Onderzoek
 Toelichting: Groene blokken betreffen vormen van MKBA of onderzoeken die op MKBA's lijken, waarbij de intensiteit van de kleur groen de diepgang van het onderzoek weergeeft.
 * Indien slechts één effect onbekend is, kan worden nagegaan of een reciproke MKBA mogelijk is (zie daarover de tekst hierboven).
 ** Betreft de belangrijkste effecten.
 *** Met "rest" wordt bedoeld: alle andere belangrijke effecten.

Box 2.2 Keuze van een afwegingsmethode in de illustratieve casus

Keuze van een afwegingsmethode in de illustratieve casus

- De in hoofdstuk 1 geïntroduceerde illustratieve casus Supportersgeweld leidt op korte termijn tot een keuze voor een MKBA als denkkader, en op lange termijn (op basis van nader onderzoek) tot een volledige MKBA. Deze keuze wordt bereikt door de vragen uit het stroomschema hierboven te beantwoorden:
- Belangrijke kosten en/of baten? Antwoord: Ja. De hogere strafmaat heeft sterk negatieve gevolgen voor supporters die zich misdragen, want zij krijgen hogere straffen. De hogere strafmaat leidt mogelijk tot minder misdrijvingen, dat wil zeggen positieve welvaartseffecten voor bijvoorbeeld andere supporters, tv-kijkers en omwonenden van stadions. Voor politie en justitie neemt de belasting toe. Dit kan leiden tot minder aandacht voor andere strafbare feiten, waardoor deze mogelijk toenemen.
- Kosten 'lichte' MKBA veel lager dan van de beleidsmaatregel? Antwoord: Ja. Bij deze maatregel gaat het om kosten van vele miljoenen van misdrijvingen van supporters. Een MKBA kost veel minder.
- Voldoende informatie over effecten voor MKBA? Antwoord: Nee. Het is niet bekend welke gevolgen de hogere belasting van politie en justitie heeft. Het kan leiden tot meer overwerk en stress, maar ook tot minder preventie, opsporing, vervolging en bestraffing van andere misdrijven en overtredingen. Voor een volledige MKBA is nader onderzoek naar deze effecten nodig.
- Is er voldoende informatie voor een 'lichte MKBA'? Antwoord: Nee. Als de belangrijkste effecten niet kunnen worden gekwantificeerd, zelfs niet met kengetallen, is ook een lichte MKBA niet goed mogelijk. Een MKBA als denkkader is echter wel mogelijk.
- Als op termijn nader effectonderzoek is uitgevoerd kan de vraag 'Voldoende informatie over effecten voor MKBA?' met Ja worden beantwoord. De vragen over mogelijkheden voor monetarisering bepalen dan of het om een volledige MKBA gaat, of om een lichtere vorm van MKBA.

Bij het toepassen van deze werkwijzer op deze casus gaan we er in het vervolg soms van uit dat het een MKBA als denkkader betreft, en in andere gevallen dat het om een volledige MKBA of een lichte vorm van MKBA gaat.

3 Beleidsterreinen Justitie en Veiligheid

Dit hoofdstuk presenteert voor ieder van de vier DG's en de daaraan gelieerde domeinen de mogelijkheden voor toepassing van MKBA. Daarbij geven we enkele praktijkvoorbeelden en noemen we in het oog springende uitdagingen.

Deze MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid richt zich op vier DG's, namelijk: DGPenV, DGSenB, DGRR en de NCTV.¹⁶ Ieder van deze DG's is uniek in haar taakomschrijving en uitvoering en kent, als gevolg daarvan, uiteenlopende mogelijkheden en uitdagingen in het toepassen van de MKBA-methodologie. De volgende paragrafen zijn daarom steeds opgebouwd uit vier onderdelen: een beschrijving van wat er op hoofdlijnen speelt bij het betreffende DG, de kansen om de MKBA-methodiek binnen het DG toe te passen, een aantal praktijkvoorbeelden en een beschrijving van enkele uitdagingen bij de uitvoering en toepassing van een MKBA die specifiek voor het DG gelden. Dit hoofdstuk sluit af met een korte uiteenzetting van overkoepelende uitgangspunten die in ogenschouw genomen dienen te worden alvorens MKBA's uitgevoerd worden.

3.1 Politie en veiligheidsregio's

Het DGPenV is verantwoordelijk voor het creëren van randvoorwaarden waarbinnen bestuurders, het gezag, en uitvoerende organisaties veiligheid optimaal kunnen vormgeven voor de inwoners van Nederland. Dit DG is verantwoordelijk voor de politie, de brandweer, het stelsel van rampenbestrijding en dat van risico- en crisisbeheersing. Het DGPenV is gestructureerd aan de hand van een aantal portefeuilles: Portefeuille Politieorganisatie en -Middelen, Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering, Portefeuille Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer, het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Politie.

Mogelijkheden

Een MKBA geeft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van een beleidsmaatregel en is daarom bij uitstek geschikt voor het DGPenV in de voorfase van het vormen van beleid. Bijvoorbeeld wanneer een keuze moet worden gemaakt over het al dan niet inzetten van een bepaalde maatregel (denk bijvoorbeeld aan de inzet van een nieuw wapen). De MKBA-methodiek kan op dit moment in het proces bijdragen aan het systematisch in kaart brengen van de verwachte soorten effecten, kosten en baten. Daardoor kan het besluit tot implementatie (en eventueel bijschaven van de maatregel) geïnformeerd worden gemaakt. De inzet van een MKBA als denkkader kan een handvat bieden voor deze exercitie. Indien voldoende data voorhanden zijn dan kan een volledige MKBA of kengetallen KBA (KKBA) uitgevoerd worden. Binnen het DGPenV wordt ook gewerkt met pilots. Deze lenen zich bij uitstek voor het uitvoeren van een MKBA, omdat er dan een helder nulalternatief en beleidsalternatief ontstaat (zie hiervoor hoofdstukken 4, 5, 6 en 7). Bovendien biedt een pilot de kans om data te verzamelen zodat effecten, kosten en baten - waar mogelijk - gekwantificeerd kunnen worden.

De MKBA-methodiek kan met name van toegevoegde waarde zijn wanneer deze wordt ingezet om de kosten en baten van een specifieke beleidsmaatregel of interventie te meten (zie hiervoor hoofdstukken 4, 5, 6 en 7). Binnen het DGPenV betreft dit bijvoorbeeld meer operationele vraagstukken, zoals de inzet van bepaalde zendmasten of meldkamers, de inzet van een nieuw type wapen of materieel of een specifieke regeling die wordt getroffen. Voor

¹⁶ Deze DG's zijn geselecteerd omdat zij zelf hebben aangegeven interesse te hebben in de toepassing van de MKBA methodologie op hun werkterrein.

dergelijk afgebakende interventies kunnen de kosten en baten relatief goed in beeld gebracht worden, daarnaast kan ook een helder nulalternatief (scenario zonder inzet van de beleidsmaatregel of interventie) en beleidsalternatief geformuleerd worden. Eventueel kan de MKBA-methodiek ook worden gebruikt bij een kosteneffectiviteitsanalyse. Deze analyse kan een uitkomst bieden wanneer onvoldoende kwantitatieve data voorhanden zijn maar wel voldoende inzage is in de kosten van een interventie.

Praktijkvoorbeelden

Het aantal reeds uitgevoerde MKBA's in Nederland op het beleidsterrein van het DGPenV is schaars. Een minder recent maar aardig compleet voorbeeld betreft de kosten-baten analyse Nieuw Politiebestel (Capgemini, 2006). Hierin wordt verkend wat de kosten en effecten zouden zijn van een herziene inrichting van het Nederlandse politiebestel.

Buiten Nederland is eveneens inspiratie te vinden voor kosten- en batenonderzoeken op het beleidsterrein van DGPenV. Voorbeelden zijn een onderzoek naar kosten en baten van het combineren van cameramonitoring en politiepatrouilles in de VS (Piza et al, 2016), een onderzoek naar kosten en baten van de inzet van 3D scanning op plaats delict (Treddinick et al, 2019), een onderzoek naar kosten en baten van de inzet van politie-analisten in de Verenigde Staten (Vera Institute of Justice, 2014) en een KBA naar de inzet van politiehelikopters (US Department of Justice, 2002)

Uitdagingen

In de toepassing van de MKBA-methodologie kent het DGPenV een aantal uitdagingen. Zo werkt het DGPenV nauw samen met verschillende ketenpartners (zoals Politie en het Openbaar Ministerie), vaak ieder met eigen registratiesystemen. Als gevolg hiervan kunnen inzet en middelen moeilijk bij elkaar opgeteld of met elkaar vergeleken worden. Daarnaast beslaat een deel van het werk van het DGPenV het voorkomen van escalatie (denk bijvoorbeeld aan preventieve politie-inzet). In dergelijke gevallen is het lastig om de baten van potentieel voorkomen schade te meten. Deze uitdaging speelt echter ook op andere beleidsterreinen (denk bijvoorbeeld aan gezondheidszorg) en MKBA's op dit gebied bieden mogelijk inspiratie hoe om te gaan met dit obstakel.¹⁷ Bovendien kan het juist opportuun zijn om een MKBA uit te voeren wanneer verschillende ketenpartners betrokken zijn omdat de MKBA kan identificeren waar en bij wie de kosten en effecten liggen (verdelingseffecten).

Bovendien speelt binnen dit DG dat de inzet van middelen, zoals een politieagent, een grote positieve impact kan hebben op een individu, terwijl de bredere maatschappelijke impact beperkt blijft (bijvoorbeeld wanneer een politieagent nazorg biedt na een auto-ongeluk en zich dus niet in kan zetten om criminaliteit op te sporen). Ook kan de perceptie ten aanzien van de waarde van een interventie per burger of situatie verschillend zijn. Met andere woorden, onzichtbare inzet (zoals preventie) of moeilijk meetbare inzet (zoals emotionele ondersteuning) kan eveneens van grote waarde zijn maar laat zich moeilijk vangen in cijfers.

Ten slotte is het voor dit DG soms lastig om causale verbanden te leggen tussen de inzet van bepaalde middelen en de gevolgen daarvan. Zo leidt inzet van meer 'blauw op straat' niet per se tot een verhoogd gevoel van veiligheid onder burgers. Soms kan dergelijk beleid zelfs een averechts effect hebben. Veel andere factoren, zoals de leefomgeving en sociale cohesie in een buurt hebben eveneens een effect op het gevoel van (on)veiligheid van Nederlandse burgers en dit is soms moeilijk los te zien van de inzet van politie. Onderzoek op aanpalende terreinen waarbij dergelijke effecten geïsoleerd zijn, kunnen inspiratie bieden hoe hiermee om te gaan (CPB, 2019).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de website van het RIVM, [Kosteneffectiviteit van preventie](#)

3.2 Straffen en beschermen

Het DGSenB heeft drie hoofdtaken: (1) het voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, (2) volwassenen en kinderen beschermen die vanwege hun kwetsbare positie worden bedreigd of verleid door (herhaalde) criminaliteit of die worden bedreigd in hun ontwikkeling en (3) genoegdoening bewerkstelligen voor het slachtoffer en de samenleving als geheel. Het DGSenB bestaat uit de Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid, de Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen, de Directie Advies, Regie en Centrale autoriteit en de Directie Artificiële Intelligentie.

Mogelijkheden

Voor DGSenB liggen er kansen voor de toepassing van een MKBA, zowel in een voorbereidingsfase van het vormen en implementeren van een beleidsmaatregel als gedurende de werkelijke implementatie ervan. Tijdens de voorbereidingsfase kan de inzet van de MKBA-methodiek helpen om de verwachte effecten, kosten en baten in te schatten, zodat het DG geïnformeerd kan beslissen over de inzet van een maatregel. Een MKBA als denkkader kan al helpen om op systematische wijze naar de (verwachte) effecten en/of kosten van een maatregel te kijken. Indien voldoende data voorhanden zijn dan kan een meer volledige MKBA uitgevoerd worden.

Gedurende de implementatie van een beleidsmaatregel kan de (herhaaldelijke) uitvoering van een MKBA helpen om bij te sturen. Een (deel van de) MKBA kan bijvoorbeeld toegepast worden bij het opstellen van de probleem-analyse, het wetgevingsproces, de uitvoering en de evaluatie. Afhankelijk van de beschikbare data, tijd en behoefte aan kwantificering kan steeds voor de meest passende vorm van de MKBA-methodiek worden gekozen.

Wat betreft thematiek geldt ook voor het DGSenB dat een MKBA zich het best leent voor het bepalen van effecten, kosten en baten van een gerichte beleidsmaatregel of interventie. Denk hierbij aan de inzet van bijvoorbeeld de enkelband of het stuurslot of de inrichting van een penitentiaire inrichting. De MKBA kan ook worden ingezet op een onderdeel van een breder beleidstraject. Denk bijvoorbeeld aan beleidsmaatregelen in de jeugdzorg als onderdeel van een breder programma. Voor dergelijke interventies kunnen zowel kosten als baten helder worden afgebakend en geduid en ontstaat een duidelijk beleidsalternatief.

Praktijkvoorbeelden

Het DGSenB heeft recentelijk een aantal MKBA's uitgevoerd. Dit betreft onder meer de studie naar de kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden (WODC, 2016) de MKBA van de pilot re-integratie officier (RIO) (Ecorys, 2021), de studie naar de waarde van reclasseren in Nederland (Németh et al., Hogeschool, 2022) en reclasseren in de buurt (Visser et al., 2021). Op het moment van schrijven van deze werkwijzer wordt ook gewerkt aan een MKBA van kansspelen (Atlas, verwacht 2023).

Buiten Nederland zijn verschillende onderzoeken naar kosten en baten op het beleidsterrein van DGSenB uitgevoerd die ter inspiratie kunnen dienen. Voorbeelden zijn de analyse van de kosten van het gevangeniswezen in het Verenigd Koninkrijk (Marsh en Fox, 2006), een onderzoek naar kosten en baten van programma's gericht op jeugdige delinquenten in de Verenigde Staten (Cohen en Piquero, 2015) en een onderzoek naar kosten en baten van een programma gericht op het voorkomen van stalking in het Verenigd Koninkrijk (Tompson et al., 2021).

Uitdagingen

Er speelt voor dit DG een aantal uitdagingen ten aanzien van de toepassing van de MKBA-methodologie. Hoewel voor dit DG de kosten van beleid en interventies doorgaans relatief goed in kaart kunnen worden gebracht (denk

aan de inzet van personeel en middelen, de kosten voor begeleiding van slachtoffers en inzet van interventies zoals de enkelband), geldt dit voor de baten minder. De meest voorname baat binnen dit DG is het voorkomen van recidive. Dit effect is lastig te meten en bovendien is het moeilijk om een causaal verband te leggen tussen interventies en recidivevermindering. Gelijksortige argumenten gaan ook op voor het meten van effectiviteit aan de hand van herhaald slachtofferschap. Mogelijk is de inzet van een MKBA in deze gevallen niet de meest passende methodiek. Een kosteneffectiviteitsanalyse kan echter wel relevant zijn. Voor de uitvoering van dergelijke analyses kan de MKBA als denkkader een fundament vormen.

Daarnaast speelt bij dit DG dat een deel van de baten van beleid immaterieel (kwalitatief) van aard is. Hierbij valt te denken aan het gevoel van veiligheid en genoegdoening. Dergelijke baten zijn lastig te meten en uit te drukken in cijfers of euro's. Desalniettemin kunnen zij voor het vormen van beleid een doorslaggevende factor zijn en is het daarom essentieel om ze mee te nemen bij de vormgeving van beleid. Mogelijk bieden analyses waarbij burgers gevraagd worden hoeveel geld zij over zouden hebben voor een bepaald goed hierbij uitkomst.

Ten slotte worden zowel de kosten als de baten van beleid van dit DG gevoeld door verschillende ketenpartners. Dit maakt dat het belangrijk is om rekening te houden met de verdeling van kosten en baten over verschillende ketenpartners (verdelingseffecten). In situaties waarbij verschillende ketenpartners betrokken zijn, kan een MKBA bijzonder relevant zijn omdat deze analyse kan helpen identificeren waar en bij wie de kosten en effecten liggen.

3.3 Rechtspleging en rechtshandhaving

Het DGRR draagt zorg voor de Nederlandse rechtsstaat. Het DG heeft als verantwoordelijkheid het waarborgen van een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving. Concreet houdt dit in dat het DG verantwoordelijk is voor het beschermen van de rechten van burgers en bedrijven, het op een effectieve en rechtvaardige wijze oplossen van conflicten, het laten bestraffen van overtreders en dat burgers zich veilig voelen. Het DGRR bestaat uit de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, de Directie Rechtsbestel, de Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, de Directie Veiligheid en Bestuur, de Directie Strafrechtketen en de Directie Financiën, Bedrijfsvoering en Control.

Mogelijkheden

De kansen voor een MKBA (als denkkader of in meer volledige vorm) binnen het DGRR liggen met name in de voorbereidingsfase van het vormen van beleid. Dat wil zeggen, het moment waarop een keuze gemaakt dient te worden ten aanzien van de inzet van een beleidsinstrument om een bepaald maatschappelijk doel te realiseren. Op dit moment in het proces kan het opportuun zijn om aan de hand van een MKBA de effecten, kosten en baten systematisch in kaart te brengen, zodat dit kan bijdragen aan geïnformeerde inzet van beleidsmaatregelen. Een MKBA is in deze scenario's geen doorslaggevende factor om een beleidsmaatregel al dan niet te implementeren, maar het kan nuttige input vormen in het besluitvormingsproces.

Voor dit DG kan de MKBA-methodiek voornamelijk relevant zijn wanneer wordt gekeken naar de maatschappelijk toegevoegde waarde van interventies op kleinere schaal. Dit kunnen onderdelen van bestaand beleid zijn, zoals bijvoorbeeld een MKBA van het Juridisch Loket of het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), maar ook van pilots of nieuwe beleidsmaatregelen, zoals uitstapprogramma's voor prostituees of innovatieve rechtspraak.

Praktijkvoorbeelden

Het aanbod van reeds uitgevoerde MKBA's op het beleidsterrein van DGRR is relatief beperkt. Een recent voorbeeld is 'Integraal afpakken van crimineel vermogen' (WODC, 2018) waarin een verkenning wordt gedaan naar de wijze waarop de financiële en maatschappelijke kosten en baten van integraal afpakken van crimineel vermogen het beste geregistreerd en gemonitord zouden kunnen worden. Andere relevante voorbeelden zijn de MKBA van innovatieve vormen van rechtspleging (Ecorys, 2021), een evaluatieonderzoek naar de inzet van schuldfunctionarissen waarbij ook de kosten en baten in kaart zijn gebracht (Bureau Bartels, 2022), onderzoek naar de kosten en baten van videoconferencing in het Strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken (Ecorys, 2007) en de studie naar kosten en bereik van het waarschuwing- en alarmeringssysteem (Cebeon, 2021).

Buiten Nederland zijn verschillende relevante voorbeelden van onderzoek naar kosten en baten op het beleidsterrein van het DGRR die als inspiratie kunnen dienen. Voorbeelden zijn de KBA van gerechten gericht op alcohol- en druggerelateerde zaken in Nieuw-Zeeland (Ministry of Justice New Zealand, 2019), onderzoek naar de mogelijkheden naar het meten van impact van juridische hulp in de Verenigde Staten (Worldbank Group, 2019), een verkennende studie naar de mogelijkheden van het meten van de economische impact van juridische hulp in de Verenigde Staten (Dandurand en Jahn, 2018) en een KBA handleiding gericht op justitie beleid (Vera Institute of Justice, 2014).

Uitdagingen

Dit DG kent een aantal uitdagingen ten aanzien van de toepassing van een MKBA. Allereerst, voortbouwend op bovenstaande alinea, heeft het DGRR te maken met beleid van een relatief hoog abstractieniveau. Dit DG is anders dan andere DG's in de zin dat er minder sprake is van inzet van 'harde' middelen, maar faciliteert eerder een breed systeem (o.a. de rechtspraak) dat veelal al lange tijd bestaat. Daarnaast speelt binnen dit DG dat beleid zich voor een aanzienlijk deel vertaalt in baten die lastig kwantificeerbaar en te correleren zijn aan het beleid van DGRR. Hierbij valt te denken aan vertrouwen in de rechtstaat of het gevoel van veiligheid en gerechtigheid. Deze baten kunnen echter de meest prominente uitkomsten van beleid zijn.

Ten slotte geldt voor dit DG dat intensief wordt samengewerkt met andere ketenpartners en dat kosten en baten door de gehele keten gevoeld kunnen worden. Dit maakt dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de verdeling van kosten en baten over ketenpartners. In situaties waarbij verschillende ketenpartners betrokken zijn, kan een MKBA juist relevant zijn omdat deze analyse kan helpen identificeren waar en bij wie de kosten en effecten liggen (verdelingseffecten).

3.4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

De NCTV heeft als taak Nederland te beschermen tegen bedreigingen die de maatschappij kunnen ontwrichten. Zo zorgt de NCTV (samen met verschillende partners) voor de veiligheid van vitale infrastructuur en heeft hij verder de verantwoordelijkheid over de nationale veiligheid, terrorismebestrijding, cyber security, crisisbeheersing en bescherming tegen statelijke dreigingen. In de samenwerking met het brede palet aan partijen dat betrokken is bij deze taak, treedt het NCTV op als coördinator.

Mogelijkheden

Het gebruik van de MKBA als denkkader of een lichte vorm van MKBA kan helpen om systematisch in kaart te brengen wat het doel van bepaald beleid is en of dat de ingezette middelen bijdragen aan de realisatie van dit doel. Een lichtere MKBA of het gebruik van de MKBA-methodiek als denkkader kan zowel in de ontwerpfase als in de uitvoering en achteraf ingezet worden.

Binnen de NCTV wordt ingezet beleid steeds vaker gemonitord. Dergelijke monitoringsactiviteiten kunnen als opstap worden gezien voor de inzet van de MKBA (als denkkader). Wanneer systematisch kan worden bijgehouden welke middelen worden ingezet en welke output hiermee wordt gerealiseerd, biedt dit inzichten in de kosten en effecten van beleid. De MKBA kan daar baten (gemonetariseerde effecten) aan toevoegen.

Praktijkvoorbeelden

Buiten Nederland zijn voorbeelden te vinden van onderzoeken die ter inspiratie kunnen dienen voor de NCTV. Voorbeelden hiervan zijn een raamwerk voor de beoordeling van kosten en baten van contraterroreisme beleid in het algemeen (Stewart, 2009) en op vliegvelden in het bijzonder (Stewart and Mueller, 2014). Een ander relevant onderzoek schetst een raamwerk voor de beoordeling van kosten en baten van cybersecuritybeleid (Gordon, Loeb and Zhou, 2020).

Uitdagingen

Voor de NCTV gelden een aantal specifieke uitdagingen voor de toepassing van een MKBA. Ten eerste vormen morele en ethische afwegingen een belangrijk component in de keuze om een MKBA uit te voeren. Terrorisme, aanvallen op infrastructuur en statelijke dreigingen kunnen een enorme impact hebben op de maatschappij en men kan zich afvragen of de bescherming tegen deze bedreigingen binnen een kosten-baten afweging is te vatten of dat dergelijke bedreigingen ten alle tijden zouden moeten worden voorkomen. Ten tweede speelt ook dat de baten voor dit DG lastig in kaart te brengen zijn. Het doel van de NCTV is het voorkomen van terroristische aanslagen, cyberaanvallen en aanvallen op de staat. Gezien de complexiteit van de vraagstukken waarmee de NCTV te maken heeft is (de kans op) het voorkomen van schade moeilijk uit te drukken in kwantitatieve baten.

Ten slotte heeft de NCTV een voornamelijk coördinerende en faciliterende rol en is hij daarmee veelal afhankelijk van andere onderdelen van de Nederlandse overheid voor de uitvoering van zijn strategieën. Bovendien speelt ook voor de NCTV de politieke en maatschappelijke context een belangrijke rol in de vorming en uitvoering van beleid. Het komt voor dat er, als gevolg van politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, wordt gekozen om bepaalde interventies in te zetten, terwijl kosten mogelijk hoger uitvallen dan de baten. Denk hierbij aan de aanschaf van dure, geavanceerde computersystemen en de bescherming van personen.

3.5 Overkoepelende uitgangspunten

Uit het bovenstaande kan een aantal uitgangspunten worden gedestilleerd waaraan idealiter is voldaan wanneer een MKBA binnen het Justitie en Veiligheidsdomein wordt uitgevoerd. Deze lijst is niet uitputtend en is slechts bedoeld om richting mee te geven wanneer wordt overwogen een MKBA uit te voeren. Afhankelijk van de situatie en de behoeften, kan op basis van deze uitgangspunten een keuze voor een lichtere of zwaardere vorm van een MKBA worden gemaakt, of een MKBA als denkkader.

Allereerst dient benoemd te worden dat de MKBA als denkkader in een groot deel van de gevallen een relevant raamwerk biedt om systematisch te kijken naar kosten en effecten van beleid, ongeacht de beschikbare data. Een

MKBA als denkkader kan helpen om inzichtelijk te maken waar de effecten worden verwacht en hoe 'zwaar' deze zijn. Dit kan eventueel op kwalitatieve wijze (met + en -) zodat een eerste beeld ontstaat van maatschappelijke effecten van het beleid.

Wanneer behoefte is aan een meer volledige MKBA, dan spelen een aantal andere overwegingen mee. In deze gevallen is voldoende tijd en capaciteit nodig om een MKBA gedegen te kunnen uitvoeren. Het schetsen van het nulalternatief en het beleidsalternatief, het verzamelen van data en de daaropvolgende analyse kosten tijd en capaciteit. Om een gedegen MKBA uit te kunnen voeren dient er ruimte te zijn in het besluitvormingsproces om deze stappen te zetten. Tevens is voldoende menskracht en expertise vereist om de MKBA uit te voeren. Wanneer deze capaciteit niet voorhanden is binnen een DG, kan worden overwogen om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek te (laten) doen. Ook kan overwogen worden om een MKBA als denkkader in te zetten, eventueel aangevuld met een lichtere variant van MKBA zoals een kengetallen KBA.

Daarnaast is het van belang dat voldoende data beschikbaar zijn om effecten en kosten te meten. Dit betreft allereerst de gegevens ten aanzien van de kosten (bijvoorbeeld de kosten van een dag inzet van een politieagent of de kosten van het ontwerp en implementatie van een software) en de vereiste inzet (bijvoorbeeld het aantal FTE vereist om een nieuwe pilot te implementeren of het aantal zaken dat een rechter in een dag kan afhandelen). Daarnaast bestaat er idealiter ook inzicht in de effecten. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van het snel opsporen van lekkende vaten met drugsafval in de natuur of het snel afhandelen van rechtszaken. Wanneer dergelijke data niet voorhanden zijn, is het opportuun om een start te maken met het verzamelen van deze informatie, zodat in een later stadium voldoende data zijn verzameld om een MKBA uit te voeren. Op basis van de data die wél beschikbaar zijn, kan ook gekozen worden voor de inzet van een lichtere variant van de MKBA-methodiek. Tevens is het aan te raden om ook bij andere beleidsterreinen na te gaan of reeds uitgevoerde MKBA's inspiratie kunnen bieden hoe om te gaan met het meten van bepaalde effecten.

Verder dient de te analyseren interventie voldoende te zijn afgebakend. Een MKBA komt het best tot zijn recht wanneer deze gericht wordt toegepast op een specifieke interventie, beleidsmaatregel of onderdeel van een breder beleidspakket. Er dient een helder verschil te zijn tussen de huidige situatie (het nulalternatief) en een situatie waarin de interventie wordt toegepast (een beleidsalternatief).

Ten slotte is medewerking van ketenpartners van belang. Het beleidsdomein JenV kenmerkt zich door de nauwe verwevenheid tussen de verschillende partners betrokken bij de uitvoering van beleid en om tot gedegen inschattingen te komen van kosten en effecten is medewerking ten aanzien van het delen van informatie en data essentieel. De kosten en effecten van beleid worden doorgaans niet door alle ketenpartners gelijkwaardig gedragen of gevoeld. Een MKBA kan juist uitkomst bieden om deze verdelingseffecten in kaart te brengen. Om deze analyse te kunnen uitvoeren, is samenwerking en het delen van gegevens echter essentieel.

Aanbevelingen

- Ongeacht de beschikbare data, tijd en capaciteit is de toepassing van een MKBA als denkkader in vrijwel ieder geval mogelijk en nuttig. Een MKBA als denkkader biedt ondersteuning bij het systematisch in kaart brengen van effecten, kosten en baten, en van de verdeling daarvan over (groepen) actoren. Het kan op kwalitatieve wijze (met + en -).
- Ga na hoeveel tijd en capaciteit beschikbaar zijn voor de uitvoering van de MKBA en neem dit mee in de keuze voor de vorm en zwaarte van de MKBA (bijv. een volledige MKBA of een lichtere variant). Overweeg eventueel om de MKBA aan te vragen bij het WODC.

- Ga na of relevante data beschikbaar zijn. Wanneer data niet voorhanden zijn, kan het opportuun zijn om een plan op te stellen om deze data wél te gaan verzamelen zodat op een later moment een MKBA (of andere analyse) kan worden uitgevoerd op basis van deze data.
- Zorg voor afstemming en betrokkenheid van relevante ketenpartners ten aanzien van het aanleveren van data, betrokkenheid bij de MKBA en de interpretatie van de resultaten.

4 Probleemanalyse en beleidsalternatieven

Een goede probleemanalyse is van belang voor een MKBA, en in het bijzonder voor een MKBA als denkkader. Het nulalternatief dient een plausibel toekomstbeeld te geven, eventueel met behulp van scenario's. Beleidsalternatieven zijn in een MKBA geen beleidspakketten, maar afzonderlijke beleidsmaatregelen.

4.1 Probleemanalyse

Eerdere MKBA-richtlijnen

Het in hoofdstuk 1 van deze werkwijzer opgenomen stappenplan van de Algemene MKBA-leidraad van CPB en PBL (Romijn en Renes, 2013) geeft aan dat de eerste stap van een MKBA een probleemanalyse is. Het doel van de probleemanalyse is om de MKBA te laten aansluiten op het beleidsvraagstuk. De leidraad stelt: *"Bij de probleemanalyse komen de volgende vragen aan bod:*

- *Wat is het probleem: welk knelpunt ontstaat of welke kans blijft onbenut zonder overheidsingrijpen? Hoe groot is het knelpunt of de kans? Hoe ontwikkelt het zich naar verwachting in de toekomst?*
- *Wat is de rol van de markt en de overheid bij het oplossen van het knelpunt of het benutten van de kans?*
- *Welke beleidsdoelen vloeien hieruit voort: wat wil de overheid bereiken?*
- *Welke oplossingsrichtingen zijn kansrijk om het beleidsdoel te bereiken?*
- *Zijn alle relevante oplossingen in beeld? Zijn er oplossingsrichtingen over het hoofd gezien? Zijn alle niet-relevante oplossingen geëlimineerd?"* (Romijn en Renes, 2013, p. 79-80).

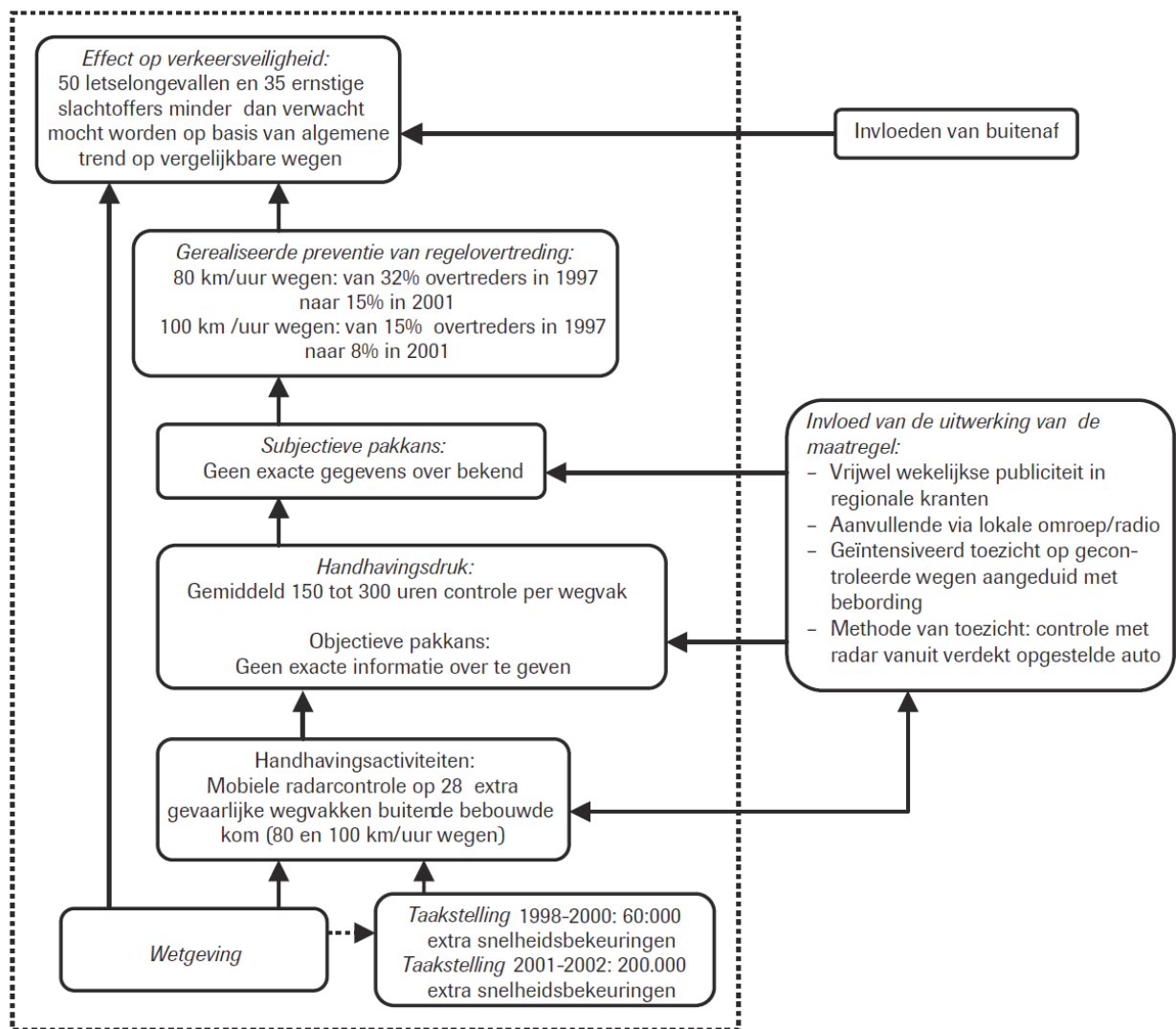
De aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart besteedt geen specifieke aandacht aan de invulling van de probleemanalyse. De aanvulling richt zich met name op het verbreden van het aantal te analyseren effecten en het presenteren van MKBA-uitkomsten. Wel benadrukt de aanvulling het belang van de MKBA als denkkader; daarin speelt de probleemanalyse een belangrijke rol (Bos, Hof en Tijm, 2022). Op de MKBA als denkkader wordt op diverse plaatsen in deze werkwijzer nader ingegaan.

Aanpak van de probleemanalyse

In deze werkwijzer adviseren we dat de MKBA-opstellers het initiatief nemen voor de probleemanalyse, maar daar ook beleidsmakers intensief bij betrekken. Een goede probleemanalyse vereist kennis van zowel beleidsmakers als van de opstellers van de MKBA. Beleidsmakers weten welke maatschappelijke problemen zij willen oplossen en welke kansen zij willen benutten. Ook hebben zij doorgaans een beeld van beleidsmaatregelen die daarvoor geschikt zouden kunnen zijn. De MKBA-opstellers weten hoe zij problemen en kansen kunnen beschouwen in termen van (potentiële) maatschappelijke kosten en baten. En zij kunnen zorgen dat beleidsmaatregelen daarbij aansluiten.

Een nuttig hulpmiddel bij de probleemanalyse is de beleidstheorie,¹⁸ een figuur met blokken die inputs, outputs en outcomes laten zien. Met behulp van pijlen worden de veronderstelde causale relaties daartussen weergegeven.¹⁹ Op deze wijze komt de relatie tussen de voorgestelde beleidsmaatregelen en de effecten in beeld. Deze theorie kan in de probleemanalyse expliciet in kaart worden gebracht. Daarbij is het in een MKBA van belang om ook niet-beoogde effecten te identificeren, om te zorgen dat een compleet beeld van mogelijke kosten en baten ontstaat. Onderstaande figuur bevat een voorbeeld van een beleidstheorie. Het betreft de invloed van wetgeving en handhaving op snelheidsovertredingen en daarmee op de verkeersveiligheid. Zie voor andere voorbeelden Van Noije en Wittebrood (2008), p. 60-64.

Figuur 4.1 Voorbeeld van een beleidstheorie: wetgeving en handhaving snelheidsovertredingen



Bron: Aarts et al. (2004), p. 101.

¹⁸ Zie ook de Algemene MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013, p. 90) en de MKBA werkwijzer voor het sociale domein (Koopmans et al, 2016, p. 22).

¹⁹ In het Beleidskompas wordt de beleidstheorie gelijkgesteld aan een doelenboom (zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren>). Een de doelenboom bevat alleen blokken, zonder pijlen (causale relaties) daartussen. In deze werkwijzer definiëren we een beleidstheorie als een schema met zowel blokken als pijlen.

Een ander hulpmiddel is “een bijeenkomst ... waarin beleidsmakers, MKBA-opstellers en eventueel andere betrokkenen (bijvoorbeeld de uitvoerders of de doelgroep van het beleid) in debat gaan over de aard en omvang van de op te lossen problemen en de veronderstellingen (beleidstheorie) achter het beleid. Een voorbeeld is de zogenaamde effectenarena.” (Koopmans et al., 2016).²⁰ Ook niet-beoogde effecten dienen daarbij te worden meegenomen. Een dergelijke bijeenkomst draagt niet alleen bij aan een beter zicht op mogelijke effecten, kosten en baten van een beleidsmaatregel, maar kan ook bijdragen aan meer draagvlak voor het uitvoeren van een MKBA.

Het is van groot belang om in een MKBA op JenV-terreinen voldoende aandacht te besteden aan het opstellen van de probleemanalyse. Onze ervaring leert dat de speciale relatie tussen het ministerie en de ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid (bijv. in het geval van rechtspleging en rechtshandhaving) betekent dat het opstellen van de probleemanalyse extra aandacht en afstemming vereist.²¹

Box 4.1 Probleemanalyse in de illustratieve casus

Probleemanalyse in de illustratieve casus²²

In de illustratieve casus Supportersgeweld is het voornaamste probleem dat voetbalsupporters overlast voor de omgeving veroorzaken en een maatschappelijke dreiging vormen. Uit fictief wetenschappelijk onderzoek blijkt dat dit probleem bestaat uit een aantal drijfveren. Zo gaan (1) voetbalsupporters die zich hebben misdragen veelal vrijuit, daarnaast (2) is de huidige strafmaat laag waardoor de prikkel voor supporters om zich fatsoenlijk te gedragen zeer beperkt is en (3) is er beperkte inzet door de voetbalbond zelf om dit probleem aan te grijpen.

Om het probleem en de drijfveren volledig in beeld te krijgen, wordt ook gekeken naar de onderliggende oorzaken van de drijfveren. In de fictieve casus blijkt bijvoorbeeld dat de prioriteit van de politie en justitie bij andere zaken ligt waardoor de inzet van politie bij voetbalwedstrijden minimaal is, als gevolg daarvan gaan voetbalsupporters die zich misdragen veelal vrijuit (drijfveer 1). Ook is recent bezuinigd op de inzet van camerabewaking waardoor het letterlijke zicht op de supporters verslechterd is (drijfveer 1). Verder blijkt dat voetbalhooligans calculerend te werk gaan en een lage strafmaat onvoldoende afschrikt (drijfveer 2). Ten slotte toont fictief onderzoek aan dat de voetbalbonden kampen met personeelstekort waardoor zij beperkt capaciteit hebben om zelf actief te worden op dit thema. Het ziet er niet naar uit dat deze onderliggende oorzaken op korte termijn verbeteren.

De onderliggende oorzaken van de drijfveren en het probleem helpen vervolgens bij het identificeren van de oplossingsrichtingen. Mogelijk biedt de inzet van extra politieteams rondom voetbalwedstrijden soelaas. Alternatieven zouden de inzet van drones kunnen zijn om de supporters te surveilleren, de verhoging van de strafmaat of grotere financiële ondersteuning aan voetbalbonden. Deze oplossingsrichtingen dienen aan te sluiten bij het beleidsdoel.

Aanbevelingen

- Voer voorafgaand aan de MKBA een probleemanalyse uit, in overleg met beleidsmakers. Daarin dient de aard en omvang te worden beschreven van de knelpunten die de te onderzoeken beleidsmaatregelen zouden moeten verkleinen of wegnemen, of de aard en omvang van de kansen die door de te onderzoeken beleidsmaatregelen worden benut ('aard van het probleem').
- Aanbeveling voor beleidsmakers: Ondersteun de uitvoerders van de MKBA bij de probleemanalyse.
- Identificeer kansrijke beleidsopties die aansluiten bij de probleemanalyse.

²⁰ Zie voor meer informatie over de effectenarena <https://instrumentwijzer.nl/effectenarena>

²¹ Dit bleek o.a. uit de beleidsevaluatie artikel 32, uitgevoerd door Ecorys (2022).

²² Zie voor de introductie van de illustratieve casus paragraaf 1.2.

- Stel bij de probleemanalyse een beleidstheorie op waarin veronderstelde causale relaties tussen beleidsmaatregelen en effecten in beeld worden gebracht. Heb daarbij oog voor alle effecten, niet alleen de beoogde effecten van het beleid. Neem ook effecten op de brede welvaart mee.
- Overweeg om ten behoeve van de probleemanalyse een bijeenkomst te organiseren waarin beleidsmakers en MKBA-opstellers (en andere betrokkenen) hierover in debat gaan.
- Houd bij het formuleren van de probleemanalyse rekening met de relatie tussen het ministerie en de ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid.
- Stel als onderdeel van de probleemanalyse een lijst van mogelijke effecten op, die kan worden gebruikt bij de identificatie van te verwachten effecten, kosten en baten. Neem hierbij ook niet-beoogde effecten mee.

4.2 Nulalternatief

Het is in een MKBA belangrijk om het zogenaamde nulalternatief concreet in te vullen. Dit is de tweede stap in het stappenplan in hoofdstuk 1 van deze werkwijzer. De Algemene MKBA-leidraad schrijft dat beleidseffecten in een MKBA verschillen zijn tussen een wereld waarin de beleidsmaatregel wel is uitgevoerd en een wereld waarin dit niet het geval is. Het nulalternatief is de wereld waarin de maatregel niet wordt uitgevoerd. *“Om de omvang van de effecten van een maatregel te meten, is het nulalternatief derhalve even bepalend als het beleidsalternatief.”* (Romijn en Renes, 2013, p. 83).

Een voorbeeld van een beleidsmaatregel waar dit bij speelt is uitbreiding van de rechterlijke macht. Als de huidige situatie in de rechtspraak zich kenmerkt door wachttijden, seponeringen en werkdruk, kan dit aanleiding zijn om deze maatregel te overwegen. In onderzoek naar de merites van deze maatregel (waaronder MKBA's) is het echter ook van belang hoe deze knelpunten zich in de toekomst gaan ontwikkelen in het nulalternatief. Als de criminaliteit naar verwachting afneemt, worden de problemen kleiner. In dat geval zijn de baten van het uitbreiden van de rechterlijke macht ook minder groot. Als de knelpunten daarentegen in het nulalternatief toenemen, worden de baten van uitbreiding juist groter.²³ Nuttige hulpmiddelen bij het inschatten van toekomstige ontwikkelingen zijn het Prognosemodel Justitiële Ketens en het Simulatie Model Strafrechtsketen.

Het nulalternatief bevat alleen bestaand beleid, onomkeerbaar nieuw beleid en eventueel kleine ingrepen. Het nulalternatief is meestal niet gelijk aan de huidige situatie. De Algemene MKBA-leidraad schrijft hierover “dat gekeken moet worden naar beleid dat het meest waarschijnlijk is als de maatregel niet wordt uitgevoerd. Dat staat niet per definitie gelijk aan ‘niets doen’ of ‘handhaven van bestaand beleid’. ...de meest waarschijnlijke beleidsontwikkeling als de maatregel niet doorgaat [wordt] gevormd door het beste alternatief voor de maatregel. Dit gaat echter niet zover dat het nulalternatief een alternatieve maatregel omvat die vergelijkbaar is met de te onderzoeken beleidsalternatieven.” Het nulalternatief bevat daarom naast bestaand beleid en voorgenomen beleidsmaatregelen ook kleine ingrepen die de problemen mitigeren (Romijn en Renes, 2013, p. 83-84).

Het is niet aan te bevelen om beleidsmaatregelen met hoge kosten op te nemen in het nulalternatief. Als deze kosten worden vermeden in het beleidsalternatief, levert dat hoge baten van het beleidsalternatief op. Maar bij een nulalternatief zonder deze hoge kosten zou het beleidsalternatief minder baten (vermeden kosten) opleveren. Als bijvoorbeeld in een MKBA van het delen van cellen door gedetineerden zou worden verondersteld dat in het nulalternatief cellen worden bijgebouwd, zouden de hoge kosten daarvan in het nulalternatief optreden. Die kosten zouden dan in het ‘cellen delen’ beleidsalternatief worden vermeden, en als hoge baten verschijnen. Het zijn echter

²³ Dit impliceert ook dat zelfs als na de maatregel de werkdruk niet vermindert, dit nog niet betekent dat de maatregel geen effect heeft gehad, omdat de werkdruk in het nulalternatief wellicht nog veel hoger was geweest.

geen baten van cellen delen, maar vermeden kosten van cellen bouwen. Het is dan beter om een nulalternatief met minder hoge kosten te veronderstellen, zoals bijvoorbeeld tijdelijk cellen huren in het buitenland. Daar kunnen dan de beleidsalternatieven 'cellen bouwen' en 'cellen delen' tegen worden afgezet. Het is daarbij wel van belang dat het nulalternatief een realistisch toekomstbeeld is. Als het bijvoorbeeld implausibel is dat het buitenland cellen wil verhuren, kan 'cellen delen' dienen als nulalternatief zonder hoge kosten.

Een andere 'valkuil' is het in het nulalternatief opnemen van knelpunten die alsmaar doorgroeien en zeer groot worden. Het nulalternatief dient plausibel te zijn. Dit betreft ook de omvang van toekomstige knelpunten. De Algemene MKBA-leidraad stelt dat de knelpunten in het nulalternatief niet moeten worden overdreven, maar ook niet gebagatelliseerd (Romijn en Renes, 2013, p. 83). Overdrijven van de knelpunten kan leiden tot een te positief beeld van de merites van de te onderzoeken beleidsmaatregel. Als bijvoorbeeld een cellentekort is ontstaan dat de afgelopen jaren met tien procent per jaar is gegroeid, is het af te raden om deze groei ook voor de komende jaren te veronderstellen, zeker als het een langere periode dan enkele jaren betreft. Als een dergelijke sterke groei in de MKBA wordt verondersteld, is het tekort na twintig jaar bijna zeven keer zo groot als nu. De baten van het bouwen van cellen zijn dan zeer groot. Een relatief kleine beleidsmaatregel (althans in termen van kosten, vergeleken met cellen bouwen) zou zijn om cellen te huren in een ander land. Dit zou deel kunnen uitmaken van het nulalternatief.

Scenario's en onzekerheden

Het verdient aanbeveling om meerdere toekomstscenario's uit te werken als er sprake is van onzekerheden. Dit kunnen scenario's zijn voor de middellange termijn (zeg vier tot acht jaar) of voor de lange termijn (zeg tien tot 30 jaar). Scenario's kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de ontwikkeling van de criminaliteit. Op de relevante tijdshorizon wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4 van deze werkwijzer.

Voor de lange termijn zijn met name de Welvaart- en Leefomgeving (WLO) scenario's van CPB en PBL van belang (zie wlo2015.nl). Het gaat om demografische en economische scenario's die zijn uitgewerkt voor verschillende beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer, energie en milieu. Deze scenario's worden bij de rijksoverheid veelvuldig gebruikt. Met de WLO-scenario's kan het nulalternatief in MKBA's en andere onderzoeken worden ingevuld. Er is echter nog geen 'vertaalslag' gemaakt naar de JenV-beleidsterreinen (met name naar criminaliteit, behoefte aan politie-inzet, rechtspraak, cellen). Het PBL werkt momenteel aan nieuwe scenario's. Wij adviseren om te overwegen om deze nieuwe scenario's ook uit te werken voor JenV. Dat is niet alleen nuttig voor MKBA's, maar ook om een scherper beeld te krijgen van toekomstverwachtingen en onzekerheden die relevant zijn voor JenV-beleid.

Aanbevelingen

- Maak een expliciete beschrijving van het nulalternatief waarin staat hoe bepalende factoren zich daarin in de tijd ontwikkelen en welk beleid daarin is meegenomen.
- Neem alleen bestaand beleid, onomkeerbaar nieuw beleid en eventueel kleine ingrepen mee in het nulalternatief.
- Maak waar mogelijk en relevant gebruik van bestaande instrumenten zoals het Prognosemodel Justitiële Ketens en het Simulatie Model Strafrechtsketen.
- Vermijd een nulalternatief waarin knelpunten alsmaar doorgroeien en zeer groot worden. Een dergelijk nulalternatief is wellicht minder plausibel. Ook kan het leiden tot overschatting van de baten.
- Veronderstel in het nulalternatief niet dat daarin hoge kosten worden gemaakt die in het beleidsalternatief niet aanwezig zijn. Ook dit is wellicht minder plausibel, en ook dit kan leiden tot overschatting van baten. Een toekomstbeeld waarin hoge kosten worden gemaakt past beter in een (extra) beleidsalternatief.

- Overweeg bij het invullen van het nulalternatief het gebruik van toekomstscenario's, met name de Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van de planbureaus. Het gebruik van scenario's impliceert dat het nulalternatief meerdere invullingen kent, namelijk verschillend tussen de scenario's.

4.3 Beleidsalternatieven

De derde stap in het stappenplan in hoofdstuk 1 van deze werkwijzer betreft het uitwerken van beleidsalternatieven. In deze paragraaf geven we aan welke criteria beleidsalternatieven in een MKBA dienen te voldoen. Ook laten we zien hoe dit vorm krijgt in de illustratieve casus die in deze werkwijzer steeds terugkomt.

Meerdere beleidsalternatieven analyseren

Het is van belang om niet uit te gaan van één beleidsalternatief maar van meerdere beleidsalternatieven. Een MKBA kan laten zien welk alternatief de (brede) welvaart het meest bevordert. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 biedt de probleemanalyse aanknopingspunten om kansrijke beleidsopties te formuleren.

Criteria waar beleidsalternatieven aan dienen te voldoen

De Algemene MKBA-leidraad definieert beleidsalternatieven als volgt: *“de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt.”* Op basis daarvan formuleert de leidraad vier criteria:

1. *“Het beleidsalternatief moet ondeelbaar zijn: verdere opdeling is niet mogelijk of niet zinvol;*
2. *Het beleidsalternatief moet gericht zijn op de beleidsdoelstelling;*
3. *Het beleidsalternatief moet technisch en juridisch uitvoerbaar zijn;*
4. *Het beleidsalternatief moet economisch haalbaar zijn.”*

(Romijn en Renes, 2013, p. 87-88).

We bespreken deze criteria van deze definitie elk afzonderlijk (gebaseerd op Romijn en Renes, 2013, p. 88-89):

- *“ondeelbaar”*. Dit geeft aan dat beleidsmaatregelen zoveel mogelijk afzonderlijk dienen te worden onderzocht. Daardoor ontstaat zicht op de merites van elke aparte maatregel. Hiermee wordt voorkomen dat maatregelen met (per saldo) een negatief kosten-batensaldo 'meeliften' met positieve saldi van andere maatregelen. Eventuele synergie tussen de maatregelen kan worden onderzocht door ook het pakket als geheel te analyseren (naast analyses van de afzonderlijke maatregelen, niet in plaats van). Als er bijvoorbeeld een plan is om het functioneren van de politie te verbeteren met een scherper aannamebeleid, trainingen, financiële prikkels en andere managementmethoden, dienen deze maatregelen elk afzonderlijk te worden geanalyseerd. Aangezien kwantificeren van baten bij deze maatregel lastig kan zijn, is een MKBA als denkkader hiervoor wellicht geschikt.
- *“gericht op de beleidsdoelstelling”*. De alternatieven dienen aan te sluiten op de hierboven beschreven probleemanalyse. Als andere beleidsmaatregelen worden toegevoegd, is niet duidelijk op welke problemen deze maatregelen aangrijpen.
- *“technisch en juridisch uitvoerbaar”*. Dit spreekt voor zich.
- *“economisch haalbaar”*. Als de opsteller van de MKBA op voorhand al ziet dat het saldo negatief gaat worden, is een volledige MKBA volgens de algemene MKBA-leidraad minder zinvol. Hierover is discussie mogelijk. Wellicht maakt een volledige MKBA niet alleen voor de opsteller van de MKBA maar ook voor anderen duidelijk dat het saldo negatief is.

Doorwerking naar ketenpartners

Het is van belang om de effecten van beleidsmaatregelen voor ketenpartners mee te nemen in een MKBA. Een maatregel in een onderdeel van de strafrechtsketen kan elders in de keten (on)gewenste gevolgen hebben. Zo zal een maatregel bij de politie die leidt tot meer aanhoudingen voor misdrijven, leiden tot hogere kosten en meer werkdruk bij het openbaar ministerie, de rechtspraak en het gevangeniswezen. Aangezien een MKBA kosten en baten voor de hele samenleving meeneemt, verdienen effecten voor ketenpartners aandacht.

Als er (on)gewenste effecten elders in de keten optreden, is het nuttig om na te gaan of er additionele beleidsmaatregelen mogelijk zijn om deze gevolgen te bestrijden. Zo kan een actiever opsporingsbeleid aanleiding zijn om budgetten voor ketenpartners te verhogen. Het onderzoeken van een combinatie van maatregelen lijkt op het eerste gezicht strijdig met het criterium hierboven dat beleidsmaatregelen afzonderlijk worden onderzocht. Deze schijnbare tegenstelling kan worden opgelost door meerdere beleidsvarianten te onderzoeken waarin een voor een beleidsmaatregelen worden toegevoegd. Bijvoorbeeld:

- Beleidsvariant A: Een maatregel bij de politie die zorgt voor meer aanhoudingen voor misdrijven.
- Beleidsvariant B: Als A, aangevuld met extra budget voor het OM.
- Beleidsvariant C: Als B, aangevuld met extra budget voor de rechtspraak.
- Beleidsvariant D: Als C, aangevuld met het huren van extra cellen in het buitenland.

Door de beleidsmaatregelen stuk voor stuk toe te voegen, ontstaat een beeld van de kosten en baten van de oorspronkelijke maatregel (A), van elke toegevoegde maatregel afzonderlijk (B t.o.v. A, C t.o.v. B, D t.o.v. C) en van het complete pakket (D).

Box 4.2 Nul- en beleidsalternatief in de illustratieve casus

Nul- en beleidsalternatief in de illustratieve casus²⁴

Stel dat in de illustratieve casus Supportersgeweld wordt besloten om het supersnelrecht in te zetten voor de supporters die zich hebben misdragen. In dit geval is het nulalternatief de situatie zoals deze momenteel is, zonder inzet van het supersnelrecht voor de supporter. In de fictieve huidige situatie worden voetbalsupporters die zich hebben misdragen bijvoorbeeld binnen 2 weken voorgeleid en berecht en is de maximale strafmaat een boete van 500 euro. De politie inzet rondom voetbalwedstrijden betreft de inzet van zo'n 30 - 40 agenten.

In het beleidsalternatief wordt het supersnelrecht ingezet. In dit scenario worden voetbalsupporters die zich hebben misdragen binnen 24 uur berecht. Daarnaast kunnen zij veroordeeld worden tot een boete van de vierde categorie (€ 22.500,-) en/of een gevangenisstraf van 2 jaar. Verder worden per voetbalwedstrijd 60 - 70 agenten ingezet.

Als het inzetten van supersnelrecht wordt gecombineerd met een hogere strafmaat, zijn dit in de MKBA twee afzonderlijke beleidsalternatieven. Als alleen de combinatie van deze beleidsmaatregelen wordt onderzocht, voldoet dit niet aan het criterium van ondeelbaarheid dat in deze paragraaf is beschreven.

Aanbevelingen

- Werk de beleidsalternatieven concreet uit in beleidsmaatregelen om effecten, kosten en baten te kunnen schatten. Indien een interventie nog niet is geconcretiseerd, kan worden uitgegaan van verschillende uitwerkingsvarianten.

²⁴ Zie voor de introductie van de illustratieve casus in paragraaf 1.2.

- Splits de beleidsmaatregelen waar mogelijk op in verschillende componenten en schat van elke component de kosten en baten. Houd daarbij ook rekening met effecten elders in de keten politie-OM-rechtspraak-detentie. Als elders in de keten substantiële kosten of andere ongewenste effecten optreden, onderzoek dan de kosten en baten van een extra beleidsvariant waarin een maatregel wordt toegevoegd om deze gevolgen te beperken. Deze extra beleidsvariant komt niet in de plaats van de oorspronkelijke variant want dan worden de maatregelen niet uitgesplitst.
- Zorg dat de beleidsmaatregelen aansluiten bij de beleidsdoelstelling(en).

5 Effecten en baten

De beschikbaarheid van data bepaalt in belangrijke mate welke methode kan worden toegepast om de effecten van beleidsmaatregelen te meten. Gebruik daarnaast kengetallen, bijvoorbeeld voor de kosten van maatregelen. Als kwantitatieve effectbepaling (nog) niet mogelijk is, is een MKBA als denkkader een nuttig alternatief.

5.1 Effectbepaling

De kern van een MKBA is de vierde stap in het stappenplan in hoofdstuk 1 van deze werkwijzer: het identificeren van effecten en waar mogelijk kwantificeren en moneteriseren daarvan. In deze paragraaf geven we aan hoe dat kan worden gedaan voor beleidsmaatregelen op de JenV-beleidsterreinen, welke beperkingen daarbij naar voren komen en hoe met die beperkingen kan worden omgegaan.

Welke effecten onderscheiden we in een MKBA?

In een MKBA wordt veelal onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte effecten. Directe effecten doen zich voor op markten waarop de voorliggende beleidsmaatregel direct aangrijpt. Bij een MKBA voor de bouw van een nieuw detentiecentrum geldt het effect op de beschikbare detentiecapaciteit als een direct effect. Als de beleidsinterventie ook gevolgen heeft voor markten waarop de beleidsinterventie niet direct betrekking heeft, betreft het indirecte effecten. In het voorbeeld van de aanleg van nieuwe snelweg zou het effect hiervan op de benodigde personele capaciteit een indirect effect zijn.

Naast directe en indirecte effecten zijn er externe effecten. Bij externe effecten gaat het om gevolgen van acties waar de uitvoerder van de actie geen rekening mee houdt bij het kiezen voor die actie. De oorzaak is vaak dat er geen markt bestaat waarin de waarde van het voor- of nadeel beprijsd wordt. Een gevoel van onveiligheid in de buurt rondom het nieuwe detentiecentrum is een voorbeeld van een extern effect. Of een groter gevoel van angst dat een slachtoffer na een misdrijf ervaart. De dader houdt immers geen rekening met het afgenomen veiligheidsgevoel en compenseert het slachtoffer daar ook niet voor.

Voor een MKBA in het JenV-domein is identificatie van deze verschillende soorten effecten doorgaans minder goed mogelijk dan in het geval van fysieke interventies (zoals bij infrastructuurprojecten). In gevallen waarin effecten geïdentificeerd kunnen worden, zijn deze vaak lastig te labelen als direct, indirect of extern. Wel lijken externe effecten een dominantere rol te spelen dan op veel andere beleidsterreinen. Binnen het JenV-domein is er namelijk doorgaans geen sprake van een markt waarin acties beprijsd worden. Zo is er bijvoorbeeld geen markt voor geweldsmisdrijven waarop een transactie plaatsvindt tussen dader en slachtoffer. Daarmee is het risico op dubbeltellingen wat minder groot dan bijvoorbeeld bij infrastructuurprojecten en dus ook de noodzaak om de verschillende effecten te classificeren. In deze werkwijzer gaan we pragmatisch om met de complexiteit van het onderscheiden van de verschillende typen effecten. Het belangrijkste is *dat* de relevante effecten geïdentificeerd kunnen worden, niet of ze direct, indirect of extern zijn. De relevante effecten treden bij JenV vaak op in de strafrechtsketen.

Identificeren van effecten

De eerste stap van de effectbepaling is het in kaart brengen van de verschillende verwachte effecten van de voorliggende interventie. Het identificeren van deze (ex-ante) effecten dient aan te sluiten bij de probleemanalyse en het nulalternatief. In paragraaf 4.1 is aangegeven dat het opstellen van een beleidstheorie en het organiseren van een effectenarena nuttige manieren zijn om het te adresseren probleem en mogelijke oplossingen in beeld te krijgen. De beleidstheorie vormt een basis voor het opstellen van een lijst van effecten. De effectenarena kan helpen om deze lijst completer te maken. Zo is het van belang om effecten in de hele strafrechtsketen in beeld te krijgen. Het is daarbij wel van belang dat alle effecten slechts één keer worden meegenomen, om dubbel telling van kosten of baten te voorkomen. Daarnaast kan een effectenarena bijdragen aan het draagvlak voor de MKBA, omdat betrokkenen dan zelf input leveren en de MKBA dan ook 'van hen' wordt. Hierbij dient de MKBA-opsteller goed in het oog te houden dat er geen effecten worden dubbel geteld.

Bij de identificatie van (ex-ante) effecten is het ook van belang om bewust te zijn van eventuele niet-beoogde effecten van beleid. Een voorbeeld hiervan binnen het JenV-domein zijn de niet-beoogde effecten van de Wet van Damocles. Deze wet biedt de burgemeester de mogelijkheid om door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang drugspanden te sluiten. In praktijk blijkt dat er bij buurtbewoners vaak geen weet is van de aanwezigheid van een drugspand. Het sluiten van zo'n pand vestigt juist de aandacht erop en kan dan een gevoel van onveiligheid geven dat er eerder niet was.

In MKBA's worden doorgaans alleen effecten, kosten en baten voor inwoners van Nederland meegenomen. Dit betekent dat bijvoorbeeld buitenlandse slachtoffers van misdrijven en buitenlandse gedetineerden in Nederland niet meetellen. Het is wel mogelijk om effecten, kosten en baten voor deze groepen afzonderlijk te laten zien (dus niet in het saldo van kosten en baten).

Effectbepaling in een MKBA als denkkader

Nadat de belangrijkste (ex-ante) effecten geïdentificeerd zijn, kan een kwalitatieve analyse worden uitgevoerd om de verwachte richting van het effect in te schatten. Hierbij past ook de taxatie van hoe de verschillende effecten verdeeld zijn over de verschillende betrokkenen. Voor de uitvoering van zo'n kwalitatieve analyse kan weer gebruik worden gemaakt van de beleidstheorie en een effectenarena. Ook biedt de wetenschappelijke literatuur mogelijk handvatten om (de verdeling van) effecten kwalitatief te taxeren.

Een kwalitatieve effectbepaling past bij een MKBA als denkkader. Deze aanpak is geschikt als er geen (goede) kwantitatieve gegevens voorhanden zijn of geen geschikte methode om een causale effectmeting uit te voeren. De MKBA betreft dan minder een rekenexercitie en meer een conceptueel kader om de (kwalitatieve) effecten, kosten en baten systematisch in kaart te brengen. De kern van een MKBA als denkkader is een plussen- en minnentabel waarin de belangrijkste effecten, kosten en baten voor de verschillende stakeholders worden weergegeven. In de tekstbox op de volgende pagina wordt de MKBA als denkkader toegepast op de illustratieve casus over supportersgeweld.

Binnen het JenV-domein dient van geval tot geval te worden gezien welke methode het meest geschikt is. Het stroomschema in hoofdstuk 2 van deze werkwijzer kan daarbij behulpzaam zijn. In de gesprekken die wij met experts en stakeholders hebben gevoerd, wordt voor beleidsinterventies waarvoor effecten, kosten en baten niet te kwantificeren zijn, de toegevoegde waarde van een MKBA als denkkader onderkend. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om op een gestructureerde manier de kwalitatieve effecten, kosten en baten voor de verschillende belanghebbenden in kaart te brengen. Dit kan tot een meer evidence based besluitvorming leiden. Bij de uitwerking van een MKBA als denkkader past ook een breed welvaartspectief, waarbij ook gekeken wordt naar

de kwalitatieve gevolgen voor stakeholders die bij een nauwere analyse buiten beschouwing zouden blijven. Op de samenhang tussen effectbepaling en brede welvaart gaan we aan het eind van dit hoofdstuk dieper in.

Box 5.1 MKBA als denkkader voor de illustratieve casus

MKBA als denkkader voor de illustratieve casus

Onderstaande tabel geeft met behulp van plussen en minnen de effecten van de illustratieve casus Supportersgeweld weer. De tabel betreft de beleidsmaatregel "hogere boetes" (in paragraaf 4.3 is aangegeven dat het beleidsalternatief zoveel mogelijk wordt gesplitst in afzonderlijke maatregelen). De in de eerste kolom genoemde verwachte effecten zijn bedoeld als illustratie. Wellicht zijn er na nader onderzoek nog meer effecten te identificeren. De hogere boetes hebben naar verwachting een preventieve werking op de uitoefening van geweld, waardoor het aantal vernielingen en gevallen van letselschade dalen. Minder vernielingen zijn baten die ten gunste vallen aan de overige supporters, de belastingbetaler (er hoeft minder belastinggeld te worden opgehaald om vernielingen aan publieke eigendommen te herstellen) en omwonenden (er worden minder particuliere eigendommen vernield). Minder letselschade is een baat die terechtkomt bij daders zelf, overige supporters, politiemensen en de belastingbetaler (in de vorm van lagere collectieve uitgaven aan gezondheidszorg).

Hogere boetes zijn een 'overdracht' die de verdeling van welvaart beïnvloedt - wat de dader betaalt 'ontvangt' de belastingbetaler - en leveren dus geen netto welvaartswinst op. Dit is onder de aanname dat de kosten en baten van de dader meewegen in de MKBA. Als dat niet het geval is, leveren hogere boetes een netto welvaartswinst op. De preventieve werking van zwaardere straffen betekent ook dat er minder ME-inzet nodig is, wat de collectieve uitgaven aan politie vermindert (en dus gunstig is voor de belastingbetaler) en naar verwachting een minder bedreigend gevoel geeft voor de overige supporters. Wel kan de maatregel leiden tot minder inzet van de anti-terreur teams, omdat medewerkers ingezet worden om de voetbalwedstrijden te begeleiden. Ook levert de reductie in het aantal geweldsincidenten rondom het voetbal een groter plezier op van het bijwonen van voetbalwedstrijden. Een mogelijk niet-beoogd effect is het zogenoemde 'waterbedeffect': als het voor daders minder aantrekkelijk wordt om zich uit te leven bij het voetbal, zoeken zij hier mogelijk andere gelegenheden voor.

De kern van een MKBA als denkkader is de identificatie van soorten effecten, kosten en baten. Voorbeeld: kosten en baten van strengere aanpak supportersgeweld

	Daders	Overige supporters	Politie en justitie	Belastingbetalers	Omwonenden, andere burgers	Totaal
Minder vernielingen		+			+	+
Minder letselschade	+	+	+	+		+
Hogere boetes	-			+		0
Minder inzet van ME		+	+	+		+
Minder inzet anti-terreur teams		-	-		-	-
Plezier van bekijken voetbalwedstrijden		+				+
Totaal	-?	+?	+?	+	+?	?

Bron: SEO en Ecorys

Ook als een kwantitatieve effectbepaling wél mogelijk is, kan een MKBA als denkkader een goed startpunt zijn. Het brengt immers de belangrijkste (ex-ante) effecten in kaart en toont of de gevonden empirische resultaten uit eigen

onderzoek of bestaande wetenschappelijke literatuur in lijn zijn met de (beleids)theorie. Hieronder gaan we in op de mogelijkheden voor een kwantitatieve effectbepaling, in zijn algemeenheid en specifiek voor het JenV-domein.

Algemene principes voor methodegebruik

Als belangrijkste methoden voor een kwantitatieve effectbepaling noemt de Algemene MKBA-leidraad van CPB en PBL experimenten, bestudering van de bestaande empirische literatuur over maatregel-effectrelaties, gedragsmodellen, business cases, experimenten en kengetallen. De leidraad stelt ook een aantal algemene uitgangspunten voor het gebruik van deze methoden op. Zo dient de gebruikte methode:

- empirisch bewezen, causale verbanden bloot te leggen;
- wetenschappelijk gevalideerd te zijn;
- toegespitst te zijn op het te onderzoeken effect. Dat wil zeggen dat de methode in tijdshorizon en scope past bij het te onderzoeken effect. Onderzoek in Nederland verdient de voorkeur, maar buitenlandse studies kunnen ook nuttig zijn. Naarmate een effect belangrijker is voor de uitkomsten van de MKBA, is een gedetailleerder onderzoek nodig.

Verder geldt dat alle methoden onderliggende aannames bevatten en omgeven zijn met onzekerheid. Deze onzekerheid dient benoemd te worden en daar waar mogelijk inzichtelijk worden gemaakt met gevoeligheidsanalyses. Bij een gevoeligheidsanalyse gaat men na wat het effect is van een verandering van een van de onderliggende aannames op de uitkomst van de MKBA.

Gehanteerde methoden

Uit de Algemene MKBA-leidraad volgt verder dat idealiter een gerandomiseerd experiment – ook wel *randomized controlled trial* (RCT) genoemd – wordt uitgevoerd om het causale effect van een interventie te meten. Door randomisatie kan uitgesloten worden dat externe factoren invloed hebben op de uitkomst en daarmee het gemeten effect verstoren. Een RCT is om verschillende redenen lang niet altijd mogelijk. In dat geval kan een natuurlijk experiment soms uitkomst bieden. Bij natuurlijke experimenten worden de behandel- en controlegroep gevormd door toevallige gebeurtenissen of beleidsveranderingen in het verleden. Denk bijvoorbeeld aan een innovatieve aanpak om straatoverlast tegen te gaan die wel in de ene wijk wordt ingevoerd, maar in een naburige wijk niet. Door de verandering in de ervaren overlast voor deze twee wijken met elkaar te vergelijken, daarbij controlerend voor externe factoren, kan het causale effect van de innovatieve aanpak geschat worden. Maar ook voor natuurlijke experimenten geldt dat deze lang niet altijd mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat er op het relevante beleidsterrein geen (recente) wijziging heeft plaatsgevonden of omdat de data niet beschikbaar zijn.

Om causale effecten in kaart te brengen, kan de MKBA-opsteller ook in de bestaande wetenschappelijke literatuur zoeken naar empirische evidentie over de voorliggende interventie. Dit is een optie als een (natuurlijk) experiment niet mogelijk is, maar kan ook ter aanvulling zijn op het uitvoeren van een experiment. Bij de bestudering van de bestaande literatuur is het van belang dat zo veel als mogelijk gevaren wordt op (quasi-)experimentele studies. Hiertoe kan men de zogenoemde 'effectladder'²⁵ gebruiken: toepassing hiervan zorgt ervoor dat de MKBA-opsteller meer gewicht hangt aan causale effectstudies dan aan puur correlatieel onderzoek.

Een andere – door de Algemene MKBA-leidraad genoemde – methode voor effectbepaling zijn gedragsmodellen. Hierbij wordt het gedrag van actoren – mensen, bedrijven, (semi-)overheden – gevat in een model dat voorspelt hoe actoren reageren op (beleids)veranderingen.²⁶ Gedragsmodellen worden gevoed door theoretische en empirische

²⁵ Van Yperen en Veerman (2008).

²⁶ Een voorbeeld is het arbeidsmarktmodel MICSIM van het Centraal Planbureau (zie Jongen et al., 2014).

bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur. Doorgaans zijn gedragsmodellen niet direct toegesneden op het doel van MKBA's, waardoor de uitkomsten ervan lang niet altijd – of pas na een extra interpretatieslag – gebruikt kunnen worden voor een MKBA.²⁷

Anders dan voor de verwachte directe effecten, raadt de Algemene MKBA-leidraad aan om voor andere effecten te werken met kengetallen als hiermee voorkomen wordt dat voor tweede-orde-effecten – kosten en baten die substantieel kleiner zijn dan die van de directe effecten – een omvangrijke en dure effectstudie nodig is. Ook bevordert oordeelkundig gebruik van kengetallen de vergelijkbaarheid van MKBA-studies. Een nadeel van het gebruik van kengetallen is dat het niet altijd duidelijk is welk effect het kengetal precies beschrijft en of het kengetal het betreffende effect accuraat en volledig weergeeft. Zie voor meer informatie over kengetallen paragraaf 5.3.

Kwantitatieve effectbepaling voor het JenV-domein

Bovengenoemde methoden worden ook toegepast in effectevaluaties van specifieke beleidsmaatregelen binnen het JenV-domein. Hieronder geven we een overzicht van dit soort wetenschappelijke studies. Naast het in kaart brengen van de methoden die kansrijk zijn voor effectstudies binnen dit domein, dient deze bespreking nog een ander doel. Een opsteller van een MKBA van een specifieke JenV-interventie kan hiermee zijn voordeel doen bij het bepalen van de effecten. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de context specifieke elementen van deze studies. Er wordt veelal gebruikgemaakt van beleidsinterventies en bijbehorende data voor de Verenigde Staten, waarvan de uitkomsten niet zonder meer direct te vertalen zijn naar de Nederlandse beleidscontext en de voorliggende beleidsmaatregel. Een andere kanttekening is dat het meeste onderzoek op dit terrein gericht is op beleidsmaatregelen die gericht zijn op het tegengaan van criminaliteit. Voor andere JenV-beleidsterreinen is er minder of helemaal geen bestaande empirische evidentie voorhanden.

Uit de wetenschappelijke literatuur over effectevaluaties blijkt dat de 'gouden standaard' van een RCT in dit veld amper voorkomt. Volgens Ponomarenko en Friedman (2017) komt dit doordat er allerlei ethische, politieke en financiële bezwaren aan kleven. Een uitzondering is het onderzoek van Ariel et al. (2016) naar de effecten van de aanwezigheid van burgerwachten – een vorm van soft policing – op criminele hot spots. Hierbij kregen 34 hot spots gerandomiseerd een grotere inzet van burgerwachten toegewezen, terwijl in een controlegroep van 38 hot spots de inzet niet wijzigde. Het resultaat dat uit deze RCT volgt is dat een grotere inzet van burgerwachten leidt tot een daling van het aantal delicten met 39 procent en van het aantal spoedmeldingen met 20 procent ten opzichte van de status quo.

Natuurlijke experimenten komen daarentegen wel regelmatig voor in de empirische literatuur. Zo doet Doleac (2017) quasi-experimenteel onderzoek naar het effect van het gebruik van DNA-databanken op criminaliteit. Hiertoe gebruikt de auteur een zogenoemde regression discontinuity-methode²⁸, waarin (voormalige) criminelen die worden vrijgelaten net vóór de ingebruikname van de databank – en derhalve geen DNA-sample hoeven af te staan – worden vergeleken met criminelen die net ná de introductie van de databank worden vrijgelaten en wel een DNA-sample moeten afstaan. Uit deze analyse volgt dat de verplichting om een DNA-sample af te staan de kans op een nieuwe veroordeling binnen vijf jaar verkleint met 4,5 procentpunt (17 procent) voor plegers van zware

²⁷ In de Algemene MKBA-leidraad worden business cases ook nog genoemd als methode. In een business case worden de private baten en kosten voor een exploitanten of initiatiefnemers van een project in kaart gebracht. Als de private baten de kosten overstijgen, maakt de exploitant winst. In een business case kan er ook sprake zijn ongeprijsde effecten op derden die samen met de private winst voor de exploitant de maatschappelijke welvaartswinst- of verlies bepalen. Binnen het JenV-domein kan worden gedacht aan de toepassing van een business case op een eventuele private exploitatie van het gevangeniswezen of de inhuur van private beveiligingsdiensten.

²⁸ Voor meer uitleg over deze en andere quasi-experimentele methoden (zoals *difference-in-differences*) verwijzen we naar het eindrapport van de Commissie Theeuwes (2012).

gewelddelicten. Mastrobuoni (2019) onderzoekt aan de hand van een difference-in-differences-analyse de effectiviteit van de inzet van informatietechnologie (IT) door de politie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontdekken van patronen in criminaliteit om zo toekomstige misdrijven te voorspellen en te voorkomen. Specifiek wordt de aanpak van de Polizia - met toepassing van IT - afgezet tegen de aanpak de Carabinieri - zonder gebruikmaking van IT - en vergeleken op het oplossen van een reeks van berovingen in een bepaald gebied. Bij opeenvolgende berovingen in een reeks heeft de Polizia een acht procentpunt hogere kans om een zaak op te lossen dan de Carabinieri.

Ook bestaat er een aantal empirische studies die geen puur quasi-experimentele opzet hebben, maar technieken of rijke data gebruiken om zo goed als mogelijk te controleren voor externe factoren. Hierdoor kan in sommige gevallen aan de gevonden effecten toch een causale interpretatie gegeven worden. Zo bestudeert Pinotti (2015) de economische kosten van georganiseerde misdaad - specifiek de Italiaanse maffia -, gebruikmakend van een synthetic controlmethode. In een periode van 30 jaar wordt het verlies aan het Bruto Nationaal Product als gevolg van georganiseerde criminaliteit op zo'n 16 procent geschat. Aan de hand van rijke surveydata schatten Cornaglia et al. (2014) de effecten van criminaliteit op de mentale gezondheid van slachtoffers en niet-slachtoffers. Zij vinden dat een slachtoffer van een misdrijf een negatief effect op zijn mentale gezondheid ondervindt van zo'n 13 procent.

Effectbepaling binnen een breed welvaartspectief

Er zijn belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen de MKBA-methodiek en het concept brede welvaart voor wat betreft de typen effecten die in de analyse worden opgenomen (Bos, Hof en Tijm, 2022). Een belangrijke overeenkomst is dat zowel MKBA's als het brede welvaartsconcept zich niet beperken tot puur financiële effecten, maar ook rekening houden met maatschappelijke effecten zoals milieuvuiling, gezondheidsschade en kwaliteit van de leefomgeving. Een belangrijk verschil is dat het brede welvaartspectief zich meer dan MKBA's richt op verdelingseffecten, op de welvaartseffecten voor toekomstige generaties en voor andere landen en op effecten die niet in euro's kunnen worden uitgedrukt. Denk bijvoorbeeld aan veiligheidsgevoelens van burgers, de effecten van ondermijnende criminaliteit op de dynamiek van de samenleving en de gevolgen van de rol van de overheid in veiligheidsvraagstukken. Deze effecten zijn notoir moeilijk om in geld uit te drukken, maar kunnen wel goed kwalitatief geïdentificeerd worden in een MKBA als denkkader.

De Aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022) doet vanuit het brede welvaartspectief een aantal aanbevelingen om de MKBA-methodiek te verbeteren. Een van deze aanbevelingen luidt dat de identificatie van effecten het uitgangspunt van iedere MKBA dient te zijn. Dit om te voorkomen dat de makkelijk in geld uit te drukken effecten de MKBA-uitkomsten domineren. Een andere aanbeveling is om indicatoren voor brede welvaart te betrekken bij de verkenning en duiding van welvaartseffecten in een MKBA. Dit vraagt dan ook om meer aandacht in MKBA's voor verdelingseffecten, de welvaartseffecten voor toekomstige generaties en voor andere landen en voor effecten die niet in euro's kunnen worden uitgedrukt.

Met betrekking tot het JenV-domein is het bijvoorbeeld bekend dat veiligheid en veiligheidsgevoelens invloed hebben op de brede welvaart. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft in haar Monitor Brede Welvaart bijvoorbeeld aan: "Slachtoffers van criminaliteit kunnen - naast lichamelijke - ook financiële of emotionele schade oplopen die de kwaliteit van leven negatief beïnvloedt".²⁹

²⁹ CBS, 2009, Monitor Brede Welvaart.

Verdelingseffecten

Met betrekking tot verdelingseffecten speelt op het JenV-domein dat slachtoffers van criminaliteit vaak ongelijk verdeeld zijn over de verschillende sociaaleconomische klassen en andere kenmerken (bijv. geslacht, leeftijd en culturele achtergrond). De aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart (met name Aanbevelingen 7 en 8 in Bos, Hof en Tijm) bespreekt hoe dit soort brede welvaartseffecten opgenomen kunnen worden in een MKBA. Zo dient te worden nagegaan of het effect op de brede welvaart tot het MKBA-saldo behoort, onderdeel uitmaakt van de verdeling van kosten en baten binnen een MKBA of naast de MKBA wordt gezet. In dat laatste geval kan het betreffende effect worden vermeld als additionele overweging bij de besluitvorming of als aparte indicator (die mogelijk overlapt met wat al in de MKBA is meegewogen).

Aanbevelingen

- Baseer effectschattingen waar mogelijk op eigen (quasi-)experimenteel onderzoek of op bestaand wetenschappelijk onderzoek waarin deze methoden worden toegepast. Onderzoek in Nederland verdient de voorkeur, maar buitenlandse studies kunnen ook nuttig zijn.
- Als kwantitatieve effectbepaling (nog) niet mogelijk is, voer een MKBA als denkkader uit. Daarin wordt kwalitatieve informatie gebruikt. De uitwerking van een beleidstheorie, aangevuld met inzichten van een effectenarena, vormt belangrijke input voor een MKBA als denkkader.
- Houd rekening met brede welvaartseffecten en ga na wat de meest geschikte manier is om deze op te nemen in een MKBA.
- Neem alleen effecten, kosten en baten voor inwoners van Nederland mee. Laat de gevolgen voor relevante groepen buitenlanders afzonderlijk zien (dus niet in het saldo van kosten en baten).
- Besteed in het bijzonder aandacht aan verdelingseffecten, want deze zijn op het JenV domein vaak van groot belang. Laat de verdeling van het MKBA-saldo over (groepen) actoren zien en vermeld andere verdelingseffecten daarnaast.

5.2 Bepalen van de baten

In een volledige MKBA worden alle relevante effecten gemonetariseerd. Dit is uiteraard alleen mogelijk als deze (verwachte) effecten ook gekwantificeerd kunnen worden. Zoals hierboven al besproken komt het binnen het JenV-domein geregeld voor dat het niet mogelijk is om belangrijke effecten te kwantificeren en dat een MKBA als denkkader meer voor de hand ligt. Alsnog kan het nuttig zijn om, daar waar dat wel mogelijk is, effecten te monetariseren. Dit kan een grove indicatie geven van de orde grootte van de totale maatschappelijke baten van een beleidsinterventie.

Er bestaat een breed scala aan methoden om effecten te monetariseren. Die bespreken we hieronder in relatie tot de monetarisering van effecten binnen het JenV-domein.

Methoden gebaseerd op waargenomen voorkeuren (*revealed preference*)

Bij deze methoden wordt de waardering voor een onbeprijsd effect gebaseerd op prijzen in een gerelateerde markt. Een voorbeeld is de hedonische prijsmethode. Hierbij wordt aan de hand van geobserveerd gedrag van mensen en met behulp van regressieanalyse de kosten van criminaliteit geschat. Met deze methode kan bijvoorbeeld worden onderzocht wat men ervoor over heeft om te wonen in een wijk met minder criminaliteit (zie bijv. Gibbons, 2004). De extra prijs die men bereid is te betalen voor een woning in een veilige buurt, gecorrigeerd voor alle andere kenmerken van het huis, kan dan gezien worden als de 'prijs' van criminaliteit.

Het voordeel van methoden die gebaseerd zijn op waargenomen voorkeuren is dat ze uitgaan van de daadwerkelijke betalingsbereidheid van mensen. Een nadeel is dat ze niet altijd perfect aansluiten bij het te waarderen effect. In bovengenoemde voorbeeld geldt bijvoorbeeld dat de huizenprijzen alleen bepaald worden door de partijen die bij de transactie betrokken zijn. Het zegt bijvoorbeeld niets over de waarde die de rest van de bevolking hecht aan een veilige samenleving. Ook kunnen er allerlei kenmerken van het huis zijn die de waarde beïnvloeden maar waarvoor niet gecorrigeerd kan worden in de regressieanalyse, bijvoorbeeld omdat er geen geschikte data beschikbaar zijn. Deze kenmerken verstoren dan het geschatte effect van criminaliteit in de buurt op de huizenprijzen. Een ander nadeel van de hedonische prijsmethode is dat deze alleen de 'prijs' van criminaliteit in z'n algemeenheid in kaart brengt, niet de 'prijs' van specifieke misdrijven.

Methoden gebaseerd op beweerde voorkeuren (*stated preference*)

Deze methoden gaan uit van de monetaire waardering van onbeprijste effecten die respondenten opgeven in enquêtes. Eén van de methoden die hier onder valt, is de *contingent valuation* (CV) methode. De CV methode kent haar oorsprong in de literatuur over milieueconomie, waarin monetaire waarden op niet-vermarkte goederen (bijv. schonere lucht) geplakt worden. De CV-methode gaat uit van een willingness-to-pay (WTP) concept, waarbij de ex-ante betalingsbereidheid van het publiek middels een vragenlijst in kaart wordt gebracht. Het voordeel van methoden gebaseerd op beweerde voorkeuren is dat het meer mogelijkheden geeft om de totale maatschappelijke waarde in kaart brengen, inclusief de waarde voor mensen die niet direct geraakt worden door een beleidsinterventie. Denk hierbij aan de waarde die mensen hechten aan het voorkomen van liquidaties, zonder dat zij zelf direct risico lopen om geliquideerd te worden. Een nadeel is dat beweerde voorkeuren vaak verschillen van de werkelijke voorkeuren. Dit komt bijvoorbeeld doordat respondenten van de vragenlijst sociaal wenselijke antwoorden geven of omdat zij geen goede voorstelling kunnen maken van de geschetste hypothetische situatie.

Deze nadelen kunnen worden beperkt door de enquête de vorm te geven van een keuze-experiment, waarin respondenten kiezen tussen concrete situaties. De methodiek van keuze-experimenten heeft een lange traditie in het leveren van inzichten over de voorkeuren van individuen voor overheidsbeleid rond transport, milieu en klimaatadaptatie en gezondheidszorg. Ze sluit goed aan op andere technieken voor beleidsevaluatie waaronder MKBA. Een belangrijk voordeel van keuze-experimenten is dat mensen over het algemeen beter zijn in het maken van keuzes tussen verschillende situaties, dan in het maken van expliciete afwegingen tussen eigenschappen van die situaties.

In een studie van Cohen et al. (2004) wordt de een keuze-experiment toegepast om de betalingsbereidheid te bepalen voor een (fictief) crime fighting buurtprogramma dat de plaatselijke criminaliteit verlaagt. Dit wordt specifiek gedaan door respondenten vragen te laten beantwoorden over hoeveel zij bereid zouden zijn te betalen om het crime fighting buurtprogramma te laten doorgaan. Uit het surveyonderzoek blijkt dat een gemiddeld huishouden jaarlijks 100 tot 150 dollar zou willen spenderen aan een buurtprogramma dat de plaatselijke criminaliteit met 10 procent zou verminderen. Hieruit volgt dat de betalingsbereidheid van alle inwoners tezamen om één inbraak te voorkomen 25.000 dollar bedraagt. Voor zware mishandeling gaat het om een collectieve betalingsbereidheid van 70.000 dollar, voor een gewapende overval om 232.000 dollar, voor verkrachting en andersoortige zedendelicten om 237.000 dollar en voor moord om 9,7 miljoen dollar. Dit is een factor 1,5 tot 10 hoger dan schattingen die gebaseerd zijn op de (ex-post) kosten voor slachtoffers (zie hieronder). De CV-methode (ook als keuze-experiment) lijkt, anders dan andere methoden, ook de bredere maatschappelijke kosten van criminaliteit te includeren, zoals het effect ervan op een buurt en de meer algemene zorgen die mensen hebben over de veiligheid in de buurt.

Methoden gebaseerd op schadekosten

De methoden gebaseerd op waargenomen of beweerde voorkeuren worden binnen de wetenschappelijke literatuur ook wel 'top-down' benaderingen genoemd. Dit omdat zij de effecten van zowel het slachtoffer zelf als (top op zekere hoogte) de rest van de bevolking includeren. Naast deze 'top-down' methodes zijn er ook meer 'bottom-up' benaderingen. Hierbij beoogt men om door middel van een accountingmethode de totale kosten voor het slachtoffer van een misdrijf in kaart te brengen.

Voor de materiële kosten van een misdrijf kan dan gekeken worden naar bijvoorbeeld gederfde (loon)inkomsten, zorgkosten en (waarde)verlies van eigendom. Deze worden berekend aan de hand van de zogenoemde 'cost-of-illness' methode (zie o.a. McCollister et al., 2010). Deze methode gebruikt cijfers op macroniveau (o.a. directe kosten van criminaliteit, aantal misdrijven per type, minimumloon, uitgaven aan politie en justitie, *value of a statistical life* in het geval van moord) om tot de geschatte materiële kosten per type misdrijf te komen. De kosten van zorgbehandelingen tijdens detentie (voor zover deze hoger zijn dan de kosten in het nulalternatief) zijn een voorbeeld van schadekosten die indirect uit het misdrijf kunnen voortkomen.

Voor de immateriële kosten bestaan er in de literatuur meerdere methoden om deze in kaart te brengen. Vaak wordt er gekeken naar de schadevergoeding die door jury's wordt uitgekeerd aan slachtoffers (zie ook Cohen, 1988). Het verschil tussen de schadevergoeding en de directe kosten voor het slachtoffer kan namelijk gezien worden als compensatie voor het geleden immateriële leed. Ook een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven kan worden gezien als een indicatie van de monetaire omvang van het leed, mits de uitkering het leed volledig compenseert.

Een andere manier om de immateriële kosten in kaart te brengen is een schatting te maken van de verslechtering van de kwaliteit van leven als gevolg van het slachtofferschap. Aan de hand van de waarde van een levensjaar in goede fysieke en mentale gezondheid (quality-adjusted life year, oftewel QALY) kan dan de lagere levenskwaliteit als gevolg van het misdrijf gemonetariseerd worden. Zo schatten Cornaglia et al. (2014) de kosten van criminaliteit op de mentale gezondheid van slachtoffers en niet-slachtoffers. Gebruikmakend van surveydata vinden de auteurs dat een slachtoffer van een misdrijf een negatief effect op zijn mentale gezondheid ondervindt dat 928 dollar waard is. Voor de samenleving als geheel is het gevonden ex-ante monetaire verlies veel groter: bijna 70 duizend dollar. Dit is het bedrag dat de samenleving ervoor over zou hebben om één misdrijf te voorkomen en daarbij de mentale gezondheid op hetzelfde niveau te houden, ook wel de 'value of a statistical victim' genoemd (zie ook Cook en Ludwig, 2001).

Een 'bottom-up approach' gaat alleen uit van de kosten voor het slachtoffer zelf en niet van de kosten voor naasten en de rest van de samenleving (bijvoorbeeld een verslechterd gevoel van veiligheid). Daarmee past een bottom-up approach niet goed bij een misdrijf dat een groot deel van de maatschappij treft, zoals een grootschalige cyberaanval.

Opportunity costs

Naast de materiële en immateriële baten van een beleidsmaatregel die de veiligheid vergroot, kan een beleidsmaatregel ook nog een effect hebben via een verlaging van 'opportunity costs' die gepaard gaan met criminaliteit. Deze opportunity costs zijn de waarde van de beste alternatieve inzet van de middelen die in het nulalternatief (dus zonder de voorliggende beleidsmaatregel) worden besteed aan criminele activiteiten. Anderson (1999) onderscheidt de volgende opportunity costs van criminaliteit:

- Opportunity costs die gepaard gaan met de productie van goederen en diensten die alleen een functie hebben om misdrijven te plegen. De opportunity costs van goederen en diensten die criminaliteit tegengaan (bijv. de inzet van politie) vallen onder de kosten van de beleidsmaatregel en worden in het volgende hoofdstuk behandeld. Denk aan wapens, explosieven en drugtransport. Voor de productie van deze goederen en diensten worden middelen gebruikt die anders voor de productie van andere (nutsverhogende) goederen en diensten zouden worden ingezet.
- Opportunity costs van tijd. De tijd die besteed wordt aan het plegen van misdrijven (incl. de tijd in hechtenis) of de bestrijding ervan kan niet besteed worden aan (legaal) werk of vrije tijd - tijdsbestedingen die beide een positieve maatschappelijke waarde hebben.

Uitgaande van een dader die zijn acties min of meer rationeel afweegt, kan beargumenteerd worden dat de verwachte baten voor de dader opwegen tegen deze 'opportunity costs'. Anders zou de dader niet zijn overgegaan tot de criminele daad: ook hier gaat het om *revealed preference*. Dit zou een argument kunnen zijn om bovengenoemde opportunity costs niet op te nemen in het MKBA-saldo, er staan immers (grosso modo) gelijke baten voor de dader tegenover. Maar dit hangt dus af van de specifieke afweging van de MKBA-opsteller: maken de baten van de dader onderdeel uit van de totale welvaart of niet.

We adviseren dat de totale baten en het saldo van baten en kosten worden dan bepaald exclusief de baten voor daders, maar inclusief de *opportunity costs* voor de daders. In een extra kolom of rij kunnen dan de baten voor daders worden weergegeven.

Box 5.2 Bepalen van de baten in de illustratieve casus

Bepalen van de baten in de illustratieve casus³⁰

Stel dat in de fictieve casus Supportersgeweld wordt gekozen voor het stevig verhogen van de strafmaat, bijvoorbeeld een gevangenisstraf van 2 jaar. In dit geval, kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve baten geïdentificeerd worden.

Zo bestaan er maatschappelijke baten wanneer een voetbalsupporter wordt veroordeeld tot 2 jaar gevangenisstraf omdat dit de kans op herhaling op korte termijn tot nul reduceert. Deze baten kunnen worden gekwantificeerd wanneer duidelijk is wat de gemiddelde kosten zijn die één zich misdragende voetbalsupporter veroorzaakt (denk hierbij aan kosten van vernielingen, de inzet van politie, brandweer en / of ambulance, de schoonmaakkosten na de wedstrijd, etc). Het uitblijven van deze kosten is namelijk een baat. Om deze baat te kunnen berekenen, dient te worden vastgesteld wat in het nulalternatief de kans is dat de betreffende persoon gedurende deze twee jaar weer in de fout gaat.

Daarnaast gaat van een gevangenisstraf een afschrikwekkend effect uit. Wanneer de strafmaat voor misdrijven tijdens voetbalwedstrijden dusdanig verhoogd wordt, is het aannemelijk dat dit tot gevolg heeft dat voetbalsupporters zich beter gaan gedragen, uit angst voor deze straf. Deze baat is moeilijk te kwantificeren maar is van groot belang in deze beleidsmaatregel en kan daarom kwalitatief, op basis van wetenschappelijke literatuur, onderbouwd worden. Onder deze baat vallen ook de kosten van de tijd die een geweldspleger kwijt is aan het plegen van geweld.

Aanbevelingen

- Voor het in geld uitdrukken (monetariseren) van effecten bestaan verschillende methoden, zoals gebruik maken van marktprijzen of het uitvoeren van keuze-experimenten.

³⁰ Zie voor de introductie van de illustratieve casus Hoofdstuk 1.

- Gebruik voor de kosten van criminaliteit voor slachtoffers gemeten schadekosten die niet worden vergoed door de dader, de overheid of de verzekering en schat daarnaast de kosten voor overige burgers.
- Houd bij de berekening van kosten van criminaliteit ook rekening met de kosten van goederen, diensten en de tijd die enkel worden aangewend voor het plegen van een misdrijf.
- Neem baten voor daders niet mee in het saldo van baten en kosten, maar laat de baten voor daders afzonderlijk zien.

5.3 Kengetallen

Kengetallen zijn een nuttige bron voor MKBA-berekeningen. Op basis van kengetallen kunnen effecten, kosten en baten worden ingeschat, zonder dat aanvullende dure en complexe effect- en waarderingstudies nodig zijn. Bovendien bevordert het gebruik van kengetallen de vergelijkbaarheid van MKBA-studies. Hoewel kengetallen gebaseerd zijn op het verleden en veelal gebaseerd zijn op momentopnames, kunnen zij toch goede houvast geven voor het uitvoeren van een MKBA. Voor het beleidsterrein JenV geldt dat kengetallen over de inzet van personeel en middelen doorgaans publiekelijk beschikbaar zijn, de kengetallen over kosten zijn dat niet altijd. In deze paragraaf worden verschillende voorbeelden van relevante bronnen voor kengetallen voor ieder van de vier DG's gepresenteerd. Dit betreft geen uitputtend overzicht van beschikbare kengetallen maar vormt een eerste indicatie.³¹

Het DGPenV kan bijvoorbeeld gebruik maken van jaarverslagen van de politie waarin verschillende kengetallen gerelateerd aan de bedrijfsvoering van de politie alsook cijfers ten aanzien van de inzet te vinden zijn (Politie, 2022). Ook rapportages over de personele en materiële lasten van de politie zijn mogelijk relevant (PWC, 2021). Deze publicaties geven, net als de jaarlijkse begrotingen, slechts een beeld van de totale posten en bieden geen inzicht in de kosten of inzet per (type) delict. Om tot deze inzichten te komen zou, bijvoorbeeld, de ureninzet per delict bij de politie opgevraagd kunnen worden. Daarnaast bieden bronnen zoals de jaarlijkse CBS Veiligheidsmonitor toegang tot relevante data over volumes en voorkomendheid van delicten (CBS, 2022).

Voor het DGSenB verschaffen verschillende onderdelen zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) jaarlijks cijfers over de inzet (DJI, 2021) en relevante kerncijfers (DJI, 2022). Cijfers van DJI zijn ook aanwezig in de databases die het CBS heeft ten aanzien van het aantal gedetineerden en hun kenmerken.³² Voor DGRR vormen de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak (Raad voor de rechtspraak, 2021) en de Raad voor de Rechtsbijstand relevante bronnen voor kerncijfers (Raad voor de Rechtsbijstand, 2023).

Voor de NCTV zijn kengetallen in mindere mate beschikbaar, dit wordt ook beaamd door een beleidsmedewerker van de NCTV. Vanwege zijn coördinerende en faciliterende rol, is de NCTV voor het inschatten van kosten veelal afhankelijk van kostenramingen van andere onderdelen van de Nederlandse overheid (bijvoorbeeld van de politie of de Koninklijke Marachaussee wat betreft de kosten voor beveiliging van personen). Deze kosten zijn opvraagbaar maar niet publiekelijk beschikbaar. Vanwege de uitdagingen rondom het inschatten van effecten, richt de NCTV zich op dit gebied voornamelijk op het monitoren van output. Ook hiervoor wordt gebruik gemaakt van interne gegevens van andere onderdelen van de Nederlandse overheid.

³¹ Op dit moment is het niet mogelijk om een handzaam overzicht van relevante kengetallen per DG te presenteren. Dergelijke overzichten zijn voor uitvoerders van MKBA's bijzonder nuttig. Vervolgonderzoek is nodig om deze overzichten samen te stellen, in samenspraak met de DG's.

³² Zie: CBS, [Gedetineerden; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond](#)

Horizontaal geldt de Algemene MKBA-leidraad alsook de verschillende domein-specifieke werkwijzers als nuttige bronnen voor kengetallen. Zo heeft de werkwijzer voor MKBA's in het sociale domein een aparte bijlage met relevante bronnen voor kengetallen (Koopmans et al., 2016). Daarnaast vormt het CBS een relevante bron voor kengetallen. Ook de tweejaarlijkse publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving van het WODC is relevant. Hierin worden de ontwikkelingen en samenhangen op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving (cijfermatig) gepresenteerd.³³ De afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse van het WODC geldt als vraagbaak voor beschikbare kengetallen. Verder vormt de jaarlijkse publicatie van de Handleiding Overheidstarieven nuttige informatie om de kosten van overheidsinzet te bepalen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d).

Daarnaast geldt de Quality Adjusted Life Year (QALY) als relevante indicator van voor kwaliteit van leven gecorrigeerde levensjaren. De QALY is een nuttig kengetal wanneer effecten op mentale of fysieke gezondheid van burgers ingeschat dienen te worden. Ook de value of a statistical life als indicator van waarde van een mensenleven is relevant in relatie tot bijvoorbeeld dood door schuld, doodslag en moord.

Aanbevelingen

- Ga na welke cijfers over inzet en kosten binnen het desbetreffende DG of ministerie beschikbaar zijn en stem af met ketenpartners over welke cijfers zij beschikken.
- Ga na welke openbare kengetallen relevant zijn voor de MKBA (denk o.a. aan cijfers van het WODC, uitvoeringsorganisaties, ketenpartners, het CBS, QALY's en de value of a statistical life). Start met het verzamelen van deze kengetallen. Laat op basis daarvan een handzame tabel met kengetallen samenstellen die kunnen worden gebruikt bij MKBA's en andere onderzoeken op het JenV domein.

5.4 Tijdshorizon en discontering

Tijdshorizon of zichtjaar kiezen

Een van de eerste stappen bij het bepalen van kosten en baten is het kiezen van een tijdshorizon of een zichtjaar. Een tijdshorizon is nodig als de kosten en baten over een reeks van jaren worden geanalyseerd. In beginsel is de tijdshorizon volgens de algemene MKBA-leidraad oneindig. In de praktijk wordt de tijdshorizon bepaald door de duur van de beleidseffecten. In veel MKBA's gaat het om investeringen met lange termijneffecten, bijvoorbeeld bij infrastructuur. De algemene MBA-leidraad geeft aan dat dan een tijdspad van jaarlijkse kosten en baten kan worden uitgezet door te interpoleren tussen een of twee zichtjaren, waarvan er één een structureel effect dient te weerspiegelen. De leidraad geeft ook aan dat beleidsmaatregelen zonder structurele effecten of maatregelen waarbij de oplossing van tijdelijke problematiek de overhand heeft boven structurele effecten, met dit gebruik van zichtjaren niet goed kunnen worden onderzocht.

Bij beleid op de JenV-domeinen gaat het vaak om beleidsmaatregelen die jaarlijkse kosten en baten met zich meebrengen, en die in beginsel permanent worden ingevoerd. Een voorbeeld is een verhoging van de straffen voor 'stalking'. In dergelijke gevallen is een compleet tijdspad over een lange periode soms lastig te bepalen, maar ook niet strikt nodig. Een alternatief is om een zichtjaar te kiezen (bijvoorbeeld 2025 of 2030) dat qua kosten en baten min of meer representatief is voor andere toekomstjaren. Het is dan wel van belang om kwalitatief aan te

³³ Zie: WODC, [Criminaliteit en rechtshandhaving](#)

geven hoe het op te lossen probleem en de effecten, kosten en baten van beleidsmaatregelen zich in de tijd ontwikkelen.³⁴

Als er is gekozen voor een zichtjaar en er sprake is van een investering waarvan de kosten (grotendeels) voor het zichtjaar optreden, kan ook die investering worden 'vertaald' naar het zichtjaar. Dat kan door een annuïteit te berekenen op basis van de levensduur van de investering en de discontovoet die hieronder wordt besproken. Dit annuïteit wordt dan ingevuld voor de investeringskosten in het zichtjaar.

Disconteren

In een MKBA worden kosten en baten minder zwaar meegeteld naarmate ze verder in de toekomst liggen. Dit heet disconteren. Zie voor meer informatie hierover de Algemene MKBA-leidraad. We beperken ons hier tot een korte beschrijving van de voor JenV-beleid te gebruiken discontovoet. Daarbij geldt dat niet alleen de baten in dit hoofdstuk maar ook de kosten in het volgende hoofdstuk dienen te worden gediscoteerd. De paragraaf over discontering is in het batenhoofdstuk geplaatst omdat het – net als in paragrafen 5.2 en 5.3 – om waardering (monetarisering) gaat, in dit geval waardering van de toekomst.

De discontovoet die geldt bij MKBA's is op het moment van schrijven van deze werkwijzer in beginsel gelijk aan 2,25 procent. Dit is gebaseerd op het door het kabinet voorgeschreven advies van de Werkgroep Discontovoet (2020) (in de toekomst zullen er mogelijk nieuwe adviezen of besluiten volgen). Het gaat om een generieke discontovoet. Alleen in specifieke situaties dient volgens de Werkgroep met andere waarden te worden gerekend. Die specifieke situaties zijn:

- **Vaste, verzonken kosten.** Hiervoor geldt een discontovoet van 1,6 procent. Dit betreft kosten die (geheel of grotendeels) onafhankelijk zijn van het gebruik en tevens een verzonken karakter hebben. 'Verzonken' betekent volgens de werkgroep dat er geen alternatief gebruik van een investering mogelijk is. Hierbij valt te denken aan de bouwkosten van een gevangenis. Deze kosten hangen niet af van het aantal gevangenen dat (na de bouw) in het gebouw wordt geplaatst (het 'gebruik'). En als het gebouw eenmaal is gebouwd, zijn de kosten wellicht verzonken. Maar als het gebouw eenvoudig is om te bouwen naar bijvoorbeeld een kantoorgebouw, gaat het niet om verzonken kosten, omdat er een alternatieve vorm van gebruik is.
- **Niet-lineaire baten.** Voor deze baten wordt een discontovoet van 2,9 procent gebruikt. Het gaat om baten die sterk niet-lineair samenhangen met het gebruik en waarbij bovendien het gebruik afhangt van de economische groei. Dit betreft in de praktijk vaak capaciteitsproblemen. Als het gebruik (de vraag) de capaciteit overschrijdt, nemen de kosten van de congestie die ontstaat (en daarmee de baten van capaciteitsvergroting) sterk toe met de omvang van de overschrijding. Een voorbeeld is de capaciteit van het Openbaar Ministerie om over te gaan tot vervolging van misdrijven, mits het aantal misdrijven afhangt van de economische groei. Als de capaciteit in beperkte mate tekortschiet, zullen met name lichte misdrijven aan vervolging ontkomen. Maar als het capaciteitstekort groot is, gaan wellicht ook plegers van zware misdrijven vrijuit.

In het onderzoek dat tot deze werkwijzer heeft geleid zijn geen redenen gevonden om op de JenV-beleidsterreinen af te wijken van de aanbevelingen van de werkgroep.

³⁴ Uit het oogpunt van brede welvaart is het tevens van belang om aan te geven hoe de verdeling van kosten en baten zich in de tijd ontwikkelt (zie Bos, Hof en Tijn, 2022, p. 5, aanbeveling 9).

Aanbevelingen

- Overweeg om de kosten en baten te bepalen in een zichtjaar (bijvoorbeeld 2025 of 2030) dat qua kosten en baten min of meer representatief is voor andere toekomstjaren.
- Disconteer kosten en baten in beginsel met 2,25 procent. Gebruik bij de kosten van investeringen 1,6 procent als er geen alternatieve vormen van gebruik zijn. Gebruik bij baten van het oplossen van capaciteitsknelpunten 2,9 procent als deze baten sterker dan lineair afhangen van de economische groei.

6 Kosten

Alle kosten dienen in de MKBA te worden meegenomen, ook kosten voor uitvoerders van JenV-beleid en kosten voor private partijen. Bereken het verschil in kosten tussen het beleidsalternatief en het nulalternatief. Kostenopslagen die risico's weerspiegelen behoren niet tot de kosten in een MKBA.

Het bepalen van kosten is de vijfde stap in het stappenplan in hoofdstuk 1. De Algemene MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013) geeft aan dat er doorgaans behoefte is aan een aparte behandeling van de kosten van een beleidsmaatregel, ook al kunnen de kosten worden gezien als één van de effecten van een beleidsmaatregel.

Richtlijnen voor het bepalen van de kosten van een beleidsmaatregel

De Algemene MKBA-leidraad gaat uit van drie uitgangspunten om de relevante kosten van een beleidsmaatregel in kaart te brengen:

- De kosten van een beleidsmaatregel bestaan uit de kosten van alle benodigde middelen om een maatregel te effectueren en in stand te houden. Bij een maatregel als de vergroting van de politiecapaciteit gaat het dan om de kosten van het opleiden en inzetten van extra politieagenten. De kosten van het gehele politie- en justitieapparaat dienen echter niet meegenomen te worden. Dit zou namelijk niet verdwijnen als de betreffende beleidsmaatregel niet wordt ingevoerd. Als er extra kosten moeten worden gemaakt om voor de invoering van een nieuwe beleidsmaatregel de wetgeving aan te passen, vallen deze kosten er ook onder.
- De kosten van deze middelen zijn gebaseerd op zogenoemde *opportunity costs*. Zoals eerder vermeld gaat het dan om de waarde van de beste alternatieve inzet van deze middelen. Meer politie-inzet om supportersgeweld tegen te gaan betekent dat er op andere gebieden – bijvoorbeeld in het verkeer – minder politie kan worden ingezet. Deze kosten doen zich niet voor in het nulalternatief, omdat dan de middelen wél voor het beste alternatief ingezet kunnen worden. De kosten van een beleidsmaatregel zijn dus altijd ten opzichte van het nulalternatief. Dit betekent ook dat de boekwaarde van ingezette middelen (bijv. politieauto's) niet altijd bruikbaar is. De boekwaarde is meestal gebaseerd op de aankoopprijs, die niet per definitie gelijk is aan de waarde van de alternatieve aanwendbaarheid. In sommige gevallen zijn gedane investeringen *sunk costs*, dat wil zeggen dat er geen alternatieve aanwendbaarheid voor is. Deze investeringen dienen dan geen onderdeel uit te maken van de MKBA.
- Daar waar dat mogelijk is, worden de kosten berekend in marktprijzen en uitgedrukt in prijzen van een specifiek basisjaar.

Het structuren van de kosten

In de Algemene MKBA-leidraad worden een aantal concrete adviezen gegeven om alle relevante kosten gestructureerd in kaart te brengen. Voor de volledige lijst verwijzen we naar de Algemene MKBA-leidraad (p. 144-148). Hier beperken we ons tot de adviezen die het meest relevant zijn voor het JenV-domein.

Controleer of alle kostenposten zijn meegenomen

De kostenraming in een MKBA geeft het overzicht van alle kosten gedurende de voorbereiding, realisatie- en exploitatie- of uitvoeringsfase die door alle partijen in Nederland worden gemaakt.

Waardeer kosten tegen economische waarde

In goed functionerende markten zijn prijzen een accurate reflectie van de kosten van de middelen die gebruikt zijn om de betreffende dienst of het product tot stand te brengen. Als het om middelen gaat die niet op een markt verhandeld worden, zijn prijzen niet voorhanden. Net zoals bij de waardering van baten zal dan op een alternatieve manier de economische waarde van de benodigde productiemiddelen worden bepaald. Hierbij spelen mogelijk ook substitutie-effecten waarmee rekening moet worden gehouden.³⁵ Een verhoging van de publieke uitgaven aan criminaliteitsbestrijding kan namelijk een negatief effect hebben op de private uitgaven aan preventie. Dus ook als een verhoging van de publieke uitgaven de criminaliteit niet vermindert, kan het welvaartsverhogend zijn via een verlaging van de private uitgaven aan het tegengaan van criminaliteit.

Verdelingseffecten van interventies worden in MKBA's vaak ten onrechte buiten beschouwing gelaten. Binnen een breed welvaarts perspectief zouden dit soort verdelingseffecten meer aandacht dienen te krijgen. Ponomarenko & Friedman (2017) maken met betrekking tot beleidsmaatregelen die specifiek betrekking hebben op de politie het punt dat er naast materiële kosten (bv. Personeelskosten politie, investeringen in technologie) ook immateriële kosten kunnen zijn: denk aan de psychologische schade door etnisch profileren.

Expliciteer de risicovoorzieningen in de kostenraming

Veel kostenramingen bevatten (impliciete) risicovoorzieningen, bijvoorbeeld door de kosten wat hoger te ramen dan berekend, de verwachte opbrengsten wat lager of een risico-opslag op te nemen in de discontovoet. Dit is ervoor bedoeld om kostenoverschrijdingen van een project of beleidsmaatregel op te vangen. Deze risicovoorzieningen behoren niet tot de maatschappelijke kosten binnen een MKBA en dienen derhalve uit de kostenraming te worden gehaald. Dit geeft namelijk een zo accuraat mogelijke inschatting van de kosten. Het taxeren van onzekerheden en risico's is een apart onderdeel van een MKBA (zie het volgende hoofdstuk). Mocht blijken dat kostenramingen binnen het JenV-veld systematisch te optimistisch zijn, valt het te overwegen om risico's toch op te nemen in kostenposten van een MKBA. In dat geval is het van belang dat de MKBA-opsteller deze keuze expliciteert en motiveert.

Houd rekening met overdrachten en schrap overheidsbijdragen

Overheidsbijdragen zoals subsidies aan particulieren en bedrijven zijn geen kosten voor de maatschappij: het zijn wel kosten voor de overheid maar ook ontvangsten (baten) voor burgers en bedrijven. Het zijn binnen de MKBA-methodiek overdrachten - van de belastingbetaler naar de ontvanger - en hebben daarom geen effect op het MKBA-saldo.³⁶ Andere voorbeelden van overdrachten zijn uitkeringen, schadevergoedingen en schadeloosstellingen. Bij gesubsidieerde organisaties geldt dat de subsidie een overdracht is, maar de uitgaven van de organisaties zijn wel kosten voor de maatschappij. Als de overheid bijvoorbeeld meebetaalt aan een particulier initiatief van lokale middenstanders om straatcriminaliteit tegen te gaan, dient dit niet gezien te worden als een verlaging van de kosten. Dergelijke bijdragen moeten dus geen deel uitmaken van de kostenraming. Veranderingen van zorgpremies zijn geen kosten, maar veranderingen van kosten van behandelingen wel. Overdrachten zijn wel van belang bij het bepalen van verdelingseffecten.

³⁵ Dit specifieke advies wordt niet in de Algemene MKBA-leidraad genoemd en is een aanvulling van de onderzoekers.

³⁶ Dit geldt niet voor overdrachten van en naar daders of andersom, zoals bijvoorbeeld een schadevergoeding van een dader aan een slachtoffer. Deze wordt meegeteld als baat voor het slachtoffer, maar niet als kosten voor de dader (zie over daders paragraaf 5.2).

Box 6.1 Bepalen van de kosten in de illustratieve casus

Bepalen van de kosten in de illustratieve casus³⁷

Stel dat in de fictieve casus Supportersgeweld wordt gekozen voor een MKBA van verdubbeling van de politiecapaciteit rondom voetbalwedstrijden. In deze casus blijft het totale budget voor de politie inzet gelijk. Naar verwachting (nog steeds fictief) zal de extra capaciteit naar verwachting voor een groot deel worden gevuld met politiepersoneel dat voorheen het taakaccent terrorismebestrijding had. Dit betekent in deze fictieve casus mogelijk ook dat het risico op een terroristische aanslag groter wordt. Dit risico dient als kostenpost te worden beschouwd in de MKBA. Ter verduidelijking: dit betreft een andersoortig risico dan het risico dat hierboven benoemd is in de context van risicovoorzieningen binnen kostenramingen.

Aanbevelingen

- Neem alle kosten van de onderzochte beleidsmaatregel mee in de MKBA, niet alleen de kosten voor de overheid maar ook kosten voor uitvoerders van JenV-beleid (ketenpartners) en kosten voor private partijen.
- Bereken de kosten van het beleidsalternatief als het verschil tussen de kosten in het beleidsalternatief en de kosten in het nulalternatief.
- Neem opslagen op de kosten die risicovoorzieningen vormen, niet mee in de kosten in de MKBA, maar verwerk deze in een risicoanalyse.
- Behandel overheidsbijdragen (subsidies) aan particulieren en bedrijven als overdrachten die geen deel uitmaken van de kostenraming.
- Disconteer niet alleen de baten maar ook de kosten (zie paragraaf 5.4)

³⁷ Zie voor de introductie van de illustratieve casus paragraaf 1.2.

7 Varianten- en risicoanalyse

Veel voorkomende onzekerheden in MKBA's betreffen de toekomst, de beleidsmaatregel zelf, de effecten die de maatregel sorteert en de monetarisering van de effecten. Het verdient aanbeveling om onzekerheden in beeld te brengen met scenario's, bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses.

De zesde stap van het stappenplan in hoofdstuk 1 is een varianten- en risicoanalyse. De reden is dat uitvoerders van MKBA's te maken krijgen met onzekerheden. Hoewel de uitvoerder van de MKBA voorafgaand aan de MKBA mogelijke scenario's in kaart brengt, wordt hier pas later rekenschap aan gegeven. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de gevolgen van onzekerheden voor de MKBA-uitkomsten kunnen worden geanalyseerd en gepresenteerd.

Werken met diverse toekomstscenario's

De toekomst is onzeker en laat zich lastig voorspellen. Dit maakt dat het opstellen van een MKBA met onzekerheid omgeven is. Zo is het lastig om te bepalen hoeveel mensen door een initiatief geraakt worden. Een deel van de onzekerheid, met name die omtrent bevolkingsomvang en economische groei, kan ondervangen worden door gebruik te maken van toekomstscenario's opgesteld door de planbureaus. Zij zijn verantwoordelijk voor de zogeheten WLO-scenario's (CPB en PBL, 2013). Deze scenario's schetsen toekomstbeelden van Nederland in onder meer 2030 en 2050. Zij beschreven de verschillende economische situaties in Nederland en geven aan hoe diverse sectoren hierdoor beïnvloed worden. De WLO-scenario's worden regelmatig geüpdatet en uitgebreid, zodat zij de meest actuele toekomstvoorspelling bevatten.

Naast het gebruik van deze brede en algemene scenario's is het aan te raden om ook specifieke, voor JenV relevante toekomstverwachtingen mee te nemen. Voorbeelden van dergelijke documenten (gericht op nabije toekomst) zijn, bijvoorbeeld, het prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) beheerd door het WODC en het Simulatie Model Strafrechtsketen (SMS), beheerd door DGRR. Andere voorbeelden zijn de jaarlijkse uitgave van het Cybersecurity-beeld Nederland (NCTV, n.d.) en de reguliere uitgaven van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (NCTV, n.d.).

Presenteren bandbreedtes

Veel van de specifieke JenV effecten, kosten en baten zullen niet met een eenduidig kengetal gekwantificeerd worden. Zo is het aannemelijk dat effecten van beleid op het gebied van JenV door de één positiever gewaardeerd worden dan door de ander. Daarnaast kunnen ook de kosten binnen een alternatief fors uiteenlopen. Zo kan bijvoorbeeld de inzet van een politieteam leiden tot hogere / lagere kosten afhankelijk van de samenstelling van het team (mix van functieprofielen). Om deze diversiteit mee te kunnen nemen in een MKBA kan gebruik gemaakt worden van bandbreedtes. Voor de belangrijkste effecten, kosten en baten wordt dan gewerkt met een 'ondergrens' en een 'bovengrens'. Dit zijn geen 'harde grenzen' maar bieden ruimte om mogelijke variaties in kaart te brengen. De uiteindelijke MKBA-uitkomsten worden dan eveneens in bandbreedtes gepresenteerd, waarbij de 'ondergrens' de som is van de laagste baten en hoogste kosten en de 'bovengrens' die van de hoogste baten en laagste kosten. In de praktijk zal de uiteindelijke uitkomst zich ergens tussen de 'ondergrens' en 'bovengrens' bevinden.

Uitvoeren gevoeligheidsanalyses

Een veel gebruikte methodiek om met onzekerheden om te gaan is het uitvoeren van één of meerdere gevoeligheidsanalyses. Een gevoeligheidsanalyse kan worden ingezet om onzekerheden omtrent het (toekomstig) beleid en/of beschikbare kennis in beeld te brengen (Romijn en Renes, 2013). Per gevoeligheidsanalyse wordt één van de parameters aangepast om zo te zien wat het effect van deze parameter is op de uitkomst van de MKBA. De overige parameters en uitgangspunten blijven gelijk.

Gevoeligheidsanalyses worden vaak gebruikt om in beeld te brengen wat het eventuele effect is van een andere (hogere en/of lagere) kostenraming, een hogere of lagere discontovoet en verandering van de belangrijkste effecten. Daarnaast kunnen gevoeligheidsanalyses worden gebruikt om varianten binnen beleidsalternatieven te onderzoeken, bijvoorbeeld met betrekking tot vormgeving en uitvoering van de beleidsmaatregel.

In onderstaande tabel wordt een en ander samengevat.

Tabel 7.1 Manieren om met verschillende type onzekerheden om te gaan

Aanbevolen aanpak	Type onzekerheid	Omschrijving
Werken met toekomstscenario's	Toekomstonzekerheid	Toekomstige ontwikkeling bevolking, economie, criminaliteitsontwikkeling, percepties t.o.v. recht en handhaving
Presenteren bandbreedtes	Effecten, kosten en baten	Het is nog onbekend hoe hoog de kosten zullen zijn en welke omvang de effecten zullen hebben.
	Meerdere MKBA-uitkomsten	Scenario's en gevoeligheidsanalyses laten verschillende effecten, kosten en baten zien.
Gevoeligheidsanalyses	Kennisonzekerheid	Onvolledige kennis over bestaande situaties en relaties.
	Beleidsonzekerheid	Onzekerheid over de invoering van andere beleidsmaatregelen
	Kostenstijgingen	Toename van kosten door tegenvallers

Bron: SEO en Ecorys

Aanbeveling

- Werk met verschillende toekomstscenario's, bandbreedtes en / of gevoeligheidsanalyses. Deze methoden helpen om tot inschattingen te komen ondanks de onzekerheden waarmee rekening gehouden dient te worden in de MKBA.

Box 7.1 Onzekerheden in de illustratieve casus

Onzekerheden in de illustratieve casus³⁸

Stel dat in de fictieve casus Supportersgeweld wordt gekozen voor een verdubbeling van de politiecapaciteit rondom voetbalwedstrijden. Het totale budget voor de politie verandert niet. De extra capaciteit rond voetbalwedstrijden wordt voor een groot deel gevuld met politiepersoneel dat voorheen het taakaccent terrorismebestrijding had.

In deze fictieve casus dient rekening te worden gehouden met plannen van de KNVB voor een toename van het aantal voetbalwedstrijden in Nederland, al is onduidelijk om welke absolute aantallen het gaat. Er kan daarom gewerkt worden met bijvoorbeeld twee toekomstscenario's. In scenario 1 blijft het aantal voetbalwedstrijden hetzelfde, in scenario 2 zijn er 20 procent meer voetbalwedstrijden.

Het is op dit moment niet mogelijk om een accurate inschatting te maken van het aantal agenten met een taakaccent terrorismebestrijding dat zich vanaf nu zou moeten richten op voetbalwedstrijden. Het is niet ondenkbaar dat een deel van deze agenten hun inzet verdeelt tussen deze twee thema's. Om met deze onzekerheden om te gaan, kan in de MKBA gerekend worden met bandbreedtes. Op basis van een expertinschatting kan bijvoorbeeld gerekend worden met een groep van 80 tot 100 agenten die eerst volledig aan terrorismebestrijding werkten, maar nu hun aandacht gaan verdelen tussen de twee thema's. In de berekeningen kan men ervan uit gaan dat zij 20 – 40 procent van hun tijd gaan besteden aan terrorismebestrijding en zij 60 tot 80 procent van hun tijd gaan besteden aan voetbalwedstrijden.

³⁸ Zie voor de introductie van de illustratieve casus paragraaf 1.2.

8 Presentatie van MKBA-resultaten

De MKBA-resultaten kunnen op verschillende wijzen worden gepresenteerd. Dit hoofdstuk presenteert een aantal algemene aanbevelingen en overzichtstabellen met MKBA-resultaten.

De laatste twee stappen van het stappenplan in hoofdstuk 1 betreffen opstellen van een overzicht van kosten en baten en het presenteren van MKBA-resultaten. In dit hoofdstuk beschrijven we deze stappen samen omdat ze in elkaars verlengde liggen.

8.1 Algemene uitgangspunten

Op basis van bestaande leidraden en ervaringen met MKBA's kunnen we de navolgende uitgangspunten voor de presentatie van resultaten meegegeven:

- Zorg voor een compleet overzicht van effecten, kosten en baten.
- Beschrijf de effecten, kosten en baten op een begrijpelijke manier.
- Licht onzekerheden toe.
- Licht de verdelingseffecten toe.

Compleet overzicht van effecten, kosten en baten

Bij het presenteren van de MKBA-uitkomsten is het belangrijk dat het overzicht van het uiteindelijke resultaten compleet is. Dit betekent dat alle effecten, kosten en baten – zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve – op één plek gezamenlijk gepresenteerd worden. Doorgaans wordt hier de 'MKBA-tabel' (een tabel met alle kosten en baten) als presentatiemiddel voor gebruikt (zie ook de volgende paragraaf).

Begrijpelijke toelichting

Een MKBA kan voor sommigen lastig leesbaar en navolgbaar zijn. Het is daarom van groot belang dat de uitkomsten begrijpelijk beschreven worden. Het is aan te raden om per effect te beschrijven wat het effect inhoudt, hoe het bepaald is en wat de uitkomst is. Er kan voor gekozen worden om het effect voor een bepaald zichtjaar toe te lichten, voor de gehele duur van de beleidsmaatregel of beide methoden kunnen gevolgd worden. Ongeacht de keuze is het van belang dat de beschrijving van de diverse effecten, kosten en baten op consistente wijze plaatsvindt, zodat voor de lezer een navolgbaar stuk ontstaat.

Voor effecten die gemonetariseerd kunnen worden (contante waarden van op geld gewaardeerde effecten) is het voor de begrijpelijkheid essentieel om tevens de fysieke waarde (bijvoorbeeld het aantal uren tijdsbesparing) toe te lichten in de effectbeschrijving.

Toelichten onzekerheden

In navolging van hetgeen beschreven is in hoofdstuk 7, is het van belang voldoende aandacht te besteden aan de eventuele onzekerheden omtrent de uitkomsten van de MKBA. Het samenvattende hoofdstuk van een MKBA (de plek waar alle effecten, kosten en baten gezamenlijk gepresenteerd worden) biedt ruimte om de bandbreedten in resultaten te presenteren. Tevens kan dit hoofdstuk gebruikt worden om de gevoeligheidsanalyses te bespreken en de uitkomsten te tonen en toe te lichten. Om de begrijpelijkheid te vergroten, is het van belang om de uitkomsten

van de gevoeligheidsanalyse af te zetten tegen de MKBA-uitkomsten. De lezer kan in dat geval eenvoudig de verschillen waarnemen.

Toelichten verdelingseffecten

Zoals eerder aangegeven worden stakeholders betrokken bij een initiatief niet altijd op eenzelfde wijze beïnvloed door de beleidsmaatregel. Vaak komt het voor dat de ene stakeholder de kosten draagt, terwijl een andere stakeholder juist de baten ontvangt. Voor een goed besluitvormingsproces is het van belang hier aandacht aan te besteden. Na presentatie van de totale effecten, kosten en baten van een maatregel, kan ingezoomd worden op welke wijze elke betrokken stakeholder beïnvloed wordt: welke partij(en) heeft / hebben per saldo baat van een maatregel, welke partijen worden negatief beïnvloed? Een goede invulling van dit onderdeel sluit aan bij de aanbevelingen in de aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022).

Aanbevelingen

- Zorg in de presentatie van de resultaten van de MKBA voor een compleet overzicht van effecten, kosten en baten in een tabel of visualisatie.
- Beschrijf de effecten, kosten en baten op een begrijpelijke manier.
- Licht onzekerheden toe.
- Licht de verdelingseffecten toe.

8.2 Overzichtstabellen

De uitkomsten van een MKBA kunnen op diverse wijze gepresenteerd worden. In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op hoe de totaal uitkomsten van een MKBA weergegeven kunnen worden, hoe alle effecten, kosten en baten overzichtelijk in tabellen gepresenteerd kunnen worden en welke alternatieve methoden er voor presentatie zijn.

Mogelijke weergave uitkomsten MKBA

Als de contante waarden van de kosten en die van de baten berekend zijn, wordt de uitkomst van de MKBA idealiter aan de hand van de netto contante waarde (NCW) gepresenteerd. De NCW is het saldo van alle contant gemaakte baten minus de kosten. Indien de netto contante waarde hoger is dan nul, is de beleidsmaatregel vanuit maatschappelijk-economisch perspectief rendabel (en vice versa).

De netto contante waarde heeft beide betrekking op kosten en baten die 'gemonetariseerd' (in geld uitgedrukt) zijn. In veel gevallen zullen deze uitkomsten slechts een partieel beeld schetsen van het totale effect van de MKBA. Naast de kosten en baten die in geld uitgedrukt kunnen worden, zijn er doorgaans meerdere effecten die alleen in andere eenheden kunnen worden gekwantificeerd of die enkel kwalitatief beoordeeld kunnen worden. Deze effecten wegen echter wel mee in veranderingen van de welvaart en vormen dus een integraal onderdeel van de uiteindelijke beleidsafweging.

Gekwantificeerde maar niet gemonetariseerde effecten dienen bij de MKBA-resultaten te worden weergegeven. Kwalitatieve (d.w.z. niet gemonetariseerde en ook niet gekwantificeerde) effecten kunnen in de vorm van plussen (positief effect) en minnen (negatief effect) worden opgenomen. Niet alleen de gemonetariseerde maar ook de niet-gemonetariseerde effecten dienen integraal beschouwd te worden als uitkomst van de MKBA.

Presentatie van de uitkomsten

Wanneer een MKBA als denkkader wordt ingezet, zijn verschillende presentatievormen denkbaar. Een gangbare vorm is het gescheiden weergeven van de kostenposten alsook de baten. Hierbij kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve baten gepresenteerd worden. Onderstaande tabel presenteert een voorbeeld aan de hand van de illustratieve casus (supportersgeweld).

Tabel 8.1 Een MKBA als denkkader leidt tot een tabel met plussen en minnen³⁹

Beleidsmaatregel	Alternatief 1: Inzet supersnelrecht voor voetbalsupporters die zich misdragen	Alternatief 2: Straffen van 2 jaar voor voetbalsupporters die zich misdragen
Kosten		
Meer inzet rechterlijke macht	-	
Meer detentieruimte nodig	-	-
Baten		
Meer staatsinkomsten uit geïnde boetes	+	
Afschrikwekkend effect voor voetbalsupporters	+	+
Minder vertraging in andere rechtszaken	+	

Bron: SEO en Ecorys

De uitkomsten van een volledige MKBA worden middels de zogeheten ‘MKBA-tabel’ gepresenteerd. Deze tabel geeft een samenvatting van de MKBA-uitkomsten en presenteert uitkomsten voor de geaggregeerde looptijd van de beleidsmaatregel (bijvoorbeeld 2023 - 2030). Voor elk van de in kaart gebrachte effecten (zowel kwantitatief als kwalitatief) wordt de uitkomst gepresteerd. Wanneer er meerdere alternatieven of varianten zijn doorgerekend worden deze naast elkaar gepresenteerd, zodat een vergelijking per effect eenvoudig te maken is. Omdat ook deze naast elkaar worden gepresenteerd kan in een oogopslag het verschil tussen de alternatieven of varianten eenvoudig worden afgeleid. Onderstaande tabel presenteert een voorbeeld van hoe de MKBA-tabel eruitziet aan de hand van de illustratieve casus (supportersgeweld).

³⁹ Een ‘+’ staat voor een positief effect t.o.v. het nulalternatief en een ‘-’ voor een negatief effect t.o.v. het nulalternatief.

Tabel 8.2 Een MKBA-tabel kan zowel niet gemonetariseerde effecten als kosten en baten laten zien⁴⁰

Alternatief 1	Effect (eenheden)	Kosten (-) en baten (+)
Inzet supersnelrecht voor voetbalsupporters die zich misdragen	Zichtjaar 2030 (in mln. €)	Contante waarde (in mln. €) (teruggerekend naar basisjaar 2023)
Meer inzet rechterlijke macht	- 30 à -50	-100 à 120
Meer detentieruimte nodig	-10 à -15	-30 à -50
Meer staatsinkomsten uit geïnde boetes	+30 à +40	+90 à +120
Afschrikwekkend effect voor voetbalsupporters	+	+
Minder vertraging in andere rechtszaken	+	+
Saldo	-10 à -25	-40 à -50

Bron: SEO en Ecorys

Naast de tabel die de gecumuleerde (en gediscoteerde) kosten en baten over de looptijd van de beleidsmaatregel in beeld brengt, is het mogelijk om de kosten en baten voor één bepaald zichtjaar te presenteren. In dit geval worden de kwantitatieve waarde niet in de contante waarde uitgedrukt, maar worden de waarden in reële prijzen weergegeven. Wanneer de waarden voor één bepaald zichtjaar worden gepresenteerd, kan het best gekozen worden voor een jaar waarin de beleidsmaatregel de volle potentie heeft bereikt, dus de beoogde effecten (en de daarbij behorende baten) volledig gerealiseerd worden. Aan de hand van de illustratieve casus (supportersgeweld) is een voorbeeld van een dergelijke manier van presenteren opgenomen in onderstaande tabel.

⁴⁰ Idem.

Tabel 8.3 De kosten en baten kunnen voor een zichtjaar worden weergegeven in plaats van gecumuleerd over de tijd⁴¹

Alternatief 1: Inzet supersnelrecht voor voetbalsupporters die zich misdragen			
Reële prijzen (in mln. €)			
	Fysiek effect (eenheden)	Kosten (-) en baten (+) in zichtjaar 2030	Toelichting
Meer inzet rechterlijke macht	Wekelijks landelijk 150 dagen meer inzet nodig van rechters à 3000 euro per dag	- 30 à -50	Rechters moeten in het weekend werken en aanvullende capaciteit moet vrijgemaakt worden om zaken snel af te kunnen handelen.
Meer detentieruimte nodig	5 - 10 dagen detentie	-10 à -15	Meer ruimte in detentiecomplexen nodig voor (kort)verblijf van voetbalsupporters
Meer staatsinkomsten uit geïnde boetes	200 euro boete	+30 à +40	Boetes worden sneller opgelegd en strengere controle op inning
Afschrikwekkend effect voor voetbalsupporters	+	+	
Minder vertraging in andere rechtszaken	+	+	
Saldo		-10 à -25	

Bron: SEO en Ecorys

Overweeg ook om de effecten per actor uit te splitsen en te bespreken. Dit kan in de vorm van een tabel maar kan ook in de lopende tekst gepresenteerd worden.

Overige manieren om de uitkomsten te presenteren

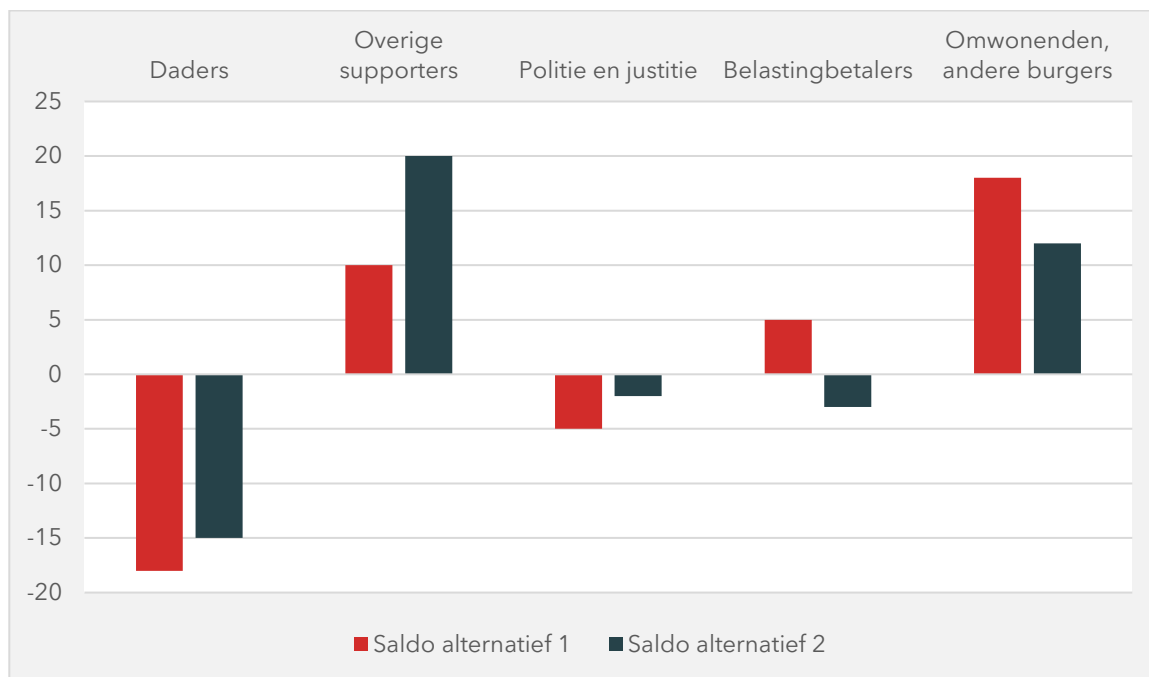
In veel MKBA’s worden de uitkomsten met behulp van de eerder beschreven indicatoren en de MKBA-tabel gepresenteerd. Ter verduidelijking van deze vorm van weergave is het aan te raden om de uitkomsten op een andere, meer visuele wijze weer te geven, bijvoorbeeld door gebruik te maken van cirkeldiagrammen of kaartjes. Cirkeldiagrammen zouden bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om per betrokken stakeholder aan te geven wat de effecten voor deze specifieke groep zijn. Kaartjes kunnen laten zien waar de effecten, kosten en baten geografisch zullen neerslaan.

De mogelijkheden hiervoor zullen afhangen van het specifieke onderwerp van de MKBA (leent het zich voor een andere manier van presenteren?) en de uitkomsten (kwantitatief versus kwalitatief). Wanneer besloten wordt om de uitkomsten ook op een meer visuele manier weer te geven, kan aansluiting worden gezocht bij de ‘Handreiking visualisering MKBA resultaten’ (Lijn43 / Theo Barten BNO, 2013).

De volgende figuur presenteert op visuele wijze de uitkomsten van de MKBA in de illustratieve casus. Het saldo van kosten en effecten voor beide alternatieven is per betrokken actor weergegeven.

⁴¹ Idem.

Figuur 8.1 MKBA-uitkomsten dienen ook visueel te worden gepresenteerd (illustratieve casus Supportersgeweld)



Bron: SEO en Ecorys

Aanbevelingen

- Wanneer de MKBA als denkkader wordt ingezet, kunnen resultaten als plussen en minnen in tabelvorm worden gepresenteerd.
- Presenteer de resultaten van de volledige MKBA in een 'MKBA-tabel'.
- Ter verduidelijking van de MKBA-tabel is het aan te raden om resultaten ook op visueel aantrekkelijke wijze te presenteren, bijvoorbeeld in de vorm van cirkeldiagrammen of kaartjes.

Referenties

- Aarts, L.T., Ch. Goldenbeld en I.N.L.G. van Schagen (2004). Politietoezicht en snelheidsovertredingen; evaluatie van een handhavingprogramma. *Justitiële verkenningen* 30 (5), p. 93-107.
- Anderson, D. A. (1999). The aggregate burden of crime. *The Journal of Law and Economics*, 42(2), 611-642.
- Arcadis & CE Delft (2018). Werkwijzer natuur. Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses.
- Ariel, B., Weinborn, C., & Sherman, L. W. (2016). "Soft" policing at hot spots—do police community support officers work? A randomized controlled trial. *Journal of experimental criminology*, 12, 277-317.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), p. 169-217.
- Bentham, J. (1789). An introduction to the principles of morals and legislation. New York, Hafner Library.
- Boer, L.E. de, Mouter, N., & de Vries, M.O. (2022). Brede welvaart heeft ethische blik nodig. Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Utrecht.
- Bos, F., B. Hof, B., J. Tijm (2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bruyn, S. de, M. Blom, E. Schep, G. Warringa (2017). Werkwijzer voor MKBA's op het gebied van milieu. Delft: CE Delft, publicatie 17.7A76.48.
- Bureau Bartels. (2022). Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak. Utrecht: OSAGE.
- Capgemini (2006). Kosten-baten analyse Nieuw Politiebestel. Utrecht: Capgemini.
- Cornaglia, F., Feldman, N. E., & Leigh, A. (2014). Crime and mental well-being. *Journal of human resources*, 49(1), 110-140.
- Cebeon (2021). Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem. Amsterdam: Cebeon.
- CBS, 2022, Veiligheidsmonitor 2021
- Cohen, M., & Piquero, A. (2015). Benefits and costs of a targeted intervention program for youthful offenders: The YouthBuild USA Offender Project. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 6(3), 603-627.
- Cohen, M. A. (1988). Pain, suffering, and jury awards: A study of the cost of crime to victims. *Law & Soc'y Rev.*, 22, 537.
- Cohen, M. A., Rust, R. T., Steen, S., & Tidd, S. T. (2004). Willingness-to-pay for crime control programs. *Criminology*, 42 (1), p. 89-110.

CPB en PBL (2015). Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB (2019). De wijkteambenadering nader bekeken. Den Haag: Centraal Planbureau.

Commissie Theeuwes. (2012). Durf te meten: Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.

DJI, 2021, Dit is DJI in cijfers en feiten

DJI, 2022, Dit is DJI 2021

Dandurand, Y., & Jahn, J. (2018). Measuring the Economic Impact of Family Legal Aid in British Columbia. Vancouver: The Law Society of British Columbia.

Doleac, J. L. (2017). The effects of DNA databases on crime. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(1), 165-201.

Ecorys (2007). Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2021). MKBA innovatieve rechtsvoorzieningen. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys (2022). Onderzoek kosten en baten RIO. Rotterdam: Ecorys.

Ehrlich, I. (1996). Crime, punishment, and the market for offenses. *Journal of Economic Perspectives*, 10 (1), p. 43-67.

Eijgenraam, C.J.J, Koopmans, C.C., Tang, P.J.G. & Verster, A.C.P. (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse. Den Haag: Sdu.

Eijkel, R. van, & C. Koopmans (2022). Kosten en baten van samen recht vinden. De maatschappelijke waarde van laagdrempelige en vroegtijdige conflictbegeleiding. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, publicatie 2022-142.

Financiën (2013). Kabinetsbrief bij de Algemene MKBA-leidraad. Tweede Kamer, 2013-2014, 33 750 IX, Nr. 9.

Gibbons, S. (2004). The costs of urban property crime. *The Economic Journal*, 114(499), F441-F463.

Gordon, L., Loeb, M., & Zhou, L. (2020). Integrating cost-benefit analysis into the NIST Cybersecurity Framework via the Gordon-Loeb Model. *Journal of Cybersecurity*, 6(1).

Gorter, Y., P. de Ridder (2022). Aan de slag met brede welvaart. Een verkenning van hoe Rijkswaterstaat met bestaande instrumenten kan sturen op brede welvaart. Wassenaar: Waai Strategy Consulting.

- Henrichson (2014). Using Cost-Benefit Analysis for Justice Policymaking. New York: Vera Institute of Justice.
- Klick, J., & Tabarrok, A. (2005). Using terror alert levels to estimate the effect of police on crime. *The Journal of Law and Economics*, 48(1), 267-279.
- Kok, L., C. Koopmans, C. Berden en R. Dosker (2011). De waarde van kinderopvang, Rapport 2011-33. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C. (2021). Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid. Rapport 2020-92. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- 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.
- Lieshout, R., C. Koopmans, G. de Jong, N. Hoefsloot, M. de Pater, E. Wever, R. Ummels (2021). Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's: Onderzoeksagenda. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, publicatie 2021-44.
- Lijn43 / Theo Barten BNO (2013). Handreiking visualisering MKBA resultaten.
- Ludwig, J., & Cook, P. J. (2001). The benefits of reducing gun violence: Evidence from contingent-valuation survey data. *Journal of Risk and Uncertainty*, 22, 207-226.
- Manning, M., & Fleming, C. (2021). Cost-Benefit Analysis in Criminology and Criminal Justice. *The Encyclopedia of Research Methods in Criminology and Criminal Justice*, 2, 451-457.
- Marsh, K., & Fox, C. (2008). The benefit and cost of prison in the UK. The results of a model of lifetime re-offending. *Journal of Experimental Criminology*, 4, 403-423.
- Mastrobuoni, G. (2020). Crime is terribly revealing: Information technology and police productivity. *The Review of Economic Studies*, 87(6), 2727-2753.
- McCollister, K. E., French, M. T., & Fang, H. (2010). The cost of crime to society: New crime-specific estimates for policy and program evaluation. *Drug and alcohol dependence*, 108 (1-2), p. 98-109.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023) Handleiding Overheidstarieven 2023.
- 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.
- Mouter, N., Koster, P. and Dekker, T. (2021). Contrasting the recommendations of participatory value evaluation and cost-benefit analysis in the context of urban mobility investments. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 144, 54 - 73.

Németh, A., Linnenbank, J.H.M., Roeland, M., Visser, A., Duijnste, D., Stegink, M. & Van den Heuvel, S. (2022). De waarde van reclasseren in Nederland. Eerste raming van maatschappelijke baten rond cliënten van de reclassering. Lectoraat Modelleren van Maatschappelijke Impact. Deventer: Hogeschool Saxion.

New Zealand Government (2019). Alcohol and Other Drug Treatment Court cost-benefit analysis. Wellington: New Zealand Government.

Noije, L. van, K. Wittebrood (2008). Sociale Veiligheid ontsleuteld. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pinotti, P. (2015). The economic costs of organised crime: Evidence from Southern Italy. *The Economic Journal*, 125(586), F203-F232.

Piza, E., Gilchrist, A., Caplan, J., Kennedy, L., O'Hara, B. (2016). The Financial Implications of Merging Proactive CCTV Monitoring and Directed Police Patrol: A Cost-Benefit Analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 12, p. 403 - 429.

Politie, 2022, Jaarverantwoording 2021

Ponomarenko, M., & Friedman, B. (2017). Benefit-Cost Analysis of Public Safety: Facing the Methodological Challenges. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8 (3), p. 305-329.

PWC, 2021, Onderzoek personele en materiële lasten 2021 - 2025

Raad voor de Rechtsbijstand, 2023, Jaarverslag 2022: Met ketenpartners stappen zetten

Raad voor de rechtspraak, 2021, Rechtspraak jaarverslag 2021

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).

Rouwendaal, J., Rietveld, P. (2000). Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten. Den Haag: ministeries van V&W en EZ.

Sen, A. (1999). Commodities and capabilities, OUP Catalogue.

SEOR. (2016). Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden. Amsterdam: SEOR.

Stewart, M. (2010). Risk-informed decision support for assessing the costs and benefits of counter-terrorism protective measures for infrastructure. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 3(1), 29-40.

Stewart, M. & Mueller, J. (2014). Cost-benefit analysis of airport security: Are airports too safe?. *Journal of Air Transport Management*, 35, 19-28.

Torenvlied, R., de Boer, H.F., Couwenberg, S., Linnenbank, J.H.M., & van der Meulen, B.J.R. (2022). Naar meer evidence-based beleid binnen JenV,

Tredinnick, R., Smith, S., & Ponto, K. (2019). A cost-benefit analysis of 3D scanning technology for crime scene investigation. *Forensic Science International: Reports*, 1, 100025.

Tompson, L., Belur, J., & Jerath, K. (2021). A victim-centred cost-benefit analysis of a stalking prevention programme. *Crime Science*, 10, 1-11.

Vera Institute of Justice. (2014). Putting a Value on Crime Analysts. New York: Vera Institute of Justice.

Visser, A., Németh, A. & Roeland, M. (2021). Waarde van reclasseren in de buurt, Een verkennende Maatschappelijke Kosten Baten Analyse naar de toegevoegde waarde van reclasseren in de buurt, Lectoraat Modelleren van Maatschappelijke Impact. Deventer: Hogeschool Saxion.

Velthoven, B.C.J. van. (2008). Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid. *Proces, Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 2008 (4), p. 108-120.

Werkgroep discontovoet (2020). Rapport werkgroep discontovoet 2020. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Whitehead, P. (2002). Operational Value of Police Helicopters: A Cost-benefit Analysis. *International Journal Police Science & Management*, 4, 233.

WODC (2018). Integraal afpakken van crimineel vermogen'. Den Haag: WODC.

Worldbank Group. (2019). A Tool for Justice : The Cost Benefit Analysis of Legal Aid. Washington, D.C. : World Bank Group.

Yperen, T.A. van, & Veerman, J.W. (red.) (2008). Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg. Delft: Eburon.

Bijlage A Begeleidingscommissie

Het opstellen van deze werkwijzer is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit de volgende personen:

- Prof. mr. dr. L.T. (Louis) Visscher, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam (voorzitter)
- Dr. F. (Frits) Bos, Centraal Planbureau (CPB)
- M.H.M. (Margreet) Clemens, Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
- Drs. B. (Bert) Hof, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Drs. O.L. (Olivier) Hendriks, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (opdrachtgever)
- Dr. D.E.G. (Debora) Moolenaar, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- Dr. mr. N. (Niek) Mouter, TU Delft - Faculteit der Techniek, Bestuur en Management

De opstellers van de werkwijzer danken de begeleidingscommissie voor een groot aantal nuttige suggesties.

Bijlage B Onderzoeksvragen

Het WODC heeft aan SEO en Ecorys de onderstaande onderzoeksvragen gesteld.

Vorbereiden van een MKBA

Het adresseren van deze vragen moet gebruikers van de werkwijzer ondersteunen bij het maken van de afweging al dan niet een MKBA in te zetten alsook in het selecteren van de juiste MKBA-vorm en deze voor te bereiden.

1. Voor welk soort vraagstukken kan een MKBA (of een lichtere vorm daarvan) de besluitvorming op het terrein van justitie en veiligheid ondersteunen? In welke gevallen is een MKBA ongeschikt?
2. Hoe kunnen MKBA's op het terrein van justitie en veiligheid goed aansluiten bij andere evaluatievormen (zoals planevaluaties) die vaak worden ingezet om beleid ex-ante te evalueren?
3. Welke vormen van MKBA's zijn relevant voor justitie en veiligheid en hoe kunnen opstellers de juiste vorm kiezen?
4. Hoe kan een MKBA op het terrein van justitie en veiligheid het beste worden voorbereid? (De voorbereidende fase omvat de drie eerste stappen uit het stappenplan uit de Algemene MKBA-leidraad, te weten: de probleemanalyse, het formuleren van het nulalternatief en het formuleren van beleidsalternatieven.)

Uitvoeren van een MKBA

De antwoorden op onderstaande vragen moet opstellers van MKBA's op het terrein van justitie en veiligheid ondersteunen om kosten en baten op het terrein van justitie en veiligheid op te nemen in een MKBA.

5. Welke handreikingen kunnen worden gedaan om de verwachte kosten en baten van voorgenomen justitie- en veiligheidsbeleid in een MKBA op te nemen?
6. Wat zijn veelvoorkomende kosten en baten op het terrein van justitie en veiligheid? Welke methodes en bronnen kunnen worden gebruikt om deze op te nemen in een MKBA?
7. Welke handreikingen kunnen worden gedaan om niet-financiële kosten en baten (zoals bijvoorbeeld een gevoel van (on)rechtvaardigheid of (on)veiligheid) worden mee te nemen in een MKBA?
8. Wat zijn aandachtspunten voor opstellers van MKBA's op het terrein van JenV als zij uitspraken willen doen over de verhouding tussen kosten en baten?
9. Hoe kunnen opstellers van MKBA's op het terrein van justitie en veiligheid omgaan met waardendiversiteit? Hiermee wordt bedoeld dat mensen/organisaties kunnen verschillen van mening over het relatieve belang (gewicht) van bepaalde kosten en baten.

Rapportage en presentatie van een MKBA

De volgende vragen hebben betrekking op het bevorderen van de correcte interpretatie van MKBA's door beleidsmakers.

10. Met welke risico's, beperkingen en onzekerheden moeten de opstellers én gebruikers van MKBA's op het terrein van justitie en veiligheid rekening houden? Hoe kan met deze risico's en onzekerheden worden omgegaan? Hoe kunnen ze worden gerapporteerd zodat ze niet uit beeld verdwijnen?
11. Welke andere aanwijzingen zijn er voor het presenteren of rapporteren van de uitkomsten van een MKBA op het terrein van justitie en veiligheid?

Inventariseren van leerpunten van bestaande werkwijzers

Zoals genoemd wenst het WODC dat gebruik wordt gemaakt van de ervaring met de reeds bestaande werkwijzers en wordt aangesloten bij de behoeften van de beoogde gebruikers. Hierbij passen de volgende onderzoeksvragen.

12. Wat zijn de voor justitie en veiligheid relevante leerpunten die zijn opgedaan bij het ontwikkelen en gebruik van de Algemene MKBA-leidraad en de reeds ontwikkelde departementale werkwijzers? Hoe kunnen deze leerpunten worden verwerkt in een justitie en veiligheid-werkwijzer?
13. Welke zaken moeten volgens MKBA-experts geadresseerd worden in een MKBA werkwijzer justitie en veiligheid?
14. Wat zijn de behoeften van potentiële opstellers van MKBA's ten aanzien van een werkwijzer MKBA?
15. Hoe kan de inhoud van de werkwijzer gedeeld worden met de beoogde doelgroep?

Bijlage C Onderzoeksaanpak

Voortbouwen op eerdere publicaties

In deze werkwijzer bouwen we voort op de Algemene MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013), de aanvulling daarop over brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022), andere MKBA-werkwijzers en de eerder uitgevoerde verkenning (Koopmans, 2021). De focus ligt op het uitwerken van aspecten die van belang zijn bij MKBA's op de justitie en veiligheid terreinen. We geven in elk onderdeel van de werkwijzer eerst een korte samenvatting van wat eerdere richtlijnen erover zeggen. Daarna volgt een verdere uitwerking van vraagstukken die van belang zijn bij MKBA's voor justitie en veiligheid. Deze uitwerking leidt tot concrete aanbevelingen voor de te volgen aanpak in deze MKBA's.

Onderzoeksmethoden

Voor het opstellen van de werkwijzer zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Onderstaande tabel geeft per onderzoeksvraag weer welke methoden worden toegepast om de vraag te beantwoorden.

Literatuurstudie

Allereerst is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Voor wat betreft de wetenschappelijke literatuur hebben wij ons primair gericht op vrij recente artikelen (minder dan twintig jaar oud) die gepubliceerd zijn in gerenommeerde wetenschappelijke journals. Doel van het literatuuronderzoek is om reeds bestaande kennis en MKBA-werkwijzers bijeen te brengen om duplicatie in het opstellen van de voorliggende werkwijzer te voorkomen. Tevens helpt het literatuuronderzoek om de voorliggende werkwijzer te laten aansluiten op (onder anderen) de Algemene MKBA-leidraad.

Bestaande leidraden en werkwijzers die we hebben uitgevoerd zijn onder andere:

- Algemene MKBA-leidraad (Romijn en Renes, 2013)
- Aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad over brede welvaart (Bos, Hof en Tijm, 2022)
- Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein (Koopmans et al., 2016)
- Werkwijzer voor maatschappelijke kostenbatenanalyse van de digitale overheid (Koopmans et al, 2018)
- Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. (Rijkswaterstaat, 2018)

Daarnaast zijn studies bestudeerd die inzichten verschaffen in de toepassing van MKBA's in het justitie en veiligheid domein. Dit betreft onder anderen de 'Verkenning MKBA-werkwijzer justitie en veiligheid' (Koopmans, 2021) maar ook reeds uitgevoerde MKBA's in het justitie en veiligheid domein, zoals bijvoorbeeld de 'MKBA innovatieve rechtsvoorzieningen' (Ecorys, 2021) en kostenonderzoek als 'De kosten van criminaliteit' (Moolenaar et al., 2017). Deze publicaties bieden inzicht in de oplossingen die reeds zijn gevonden voor vragen over bijvoorbeeld effectbepaling en monetarisering.

De SEO-verkenning waarin een aanzet voor de werkwijzer werd gegeven (Koopmans, 2021) geeft niet alleen aan welke onderwerpen relevant zijn, maar bevat ook argumenten pro en contra bepaalde keuzes. In de werkwijzer doen we aanbevelingen voor optimale keuzes, mede gebaseerd op de argumenten in de verkenning.

Tot slot hebben we wetenschappelijke literatuur benut. Het betreft deels reeds bekende bronnen, zoals het overzicht van waarderingsmethoden van Rouwendal en Rietveld (2000) en andere achtergrondstudies van de 'OEI-leidraad voor infrastructuurprojecten' (Eijgenraam et al., 2000). We hebben op het internet naar buitenlandse richtlijnen en op Google Scholar naar wetenschappelijke literatuur gezocht. Daarbij zijn zoektermen gebruikt als

criminal, justice en police gebruikt in combinatie met termen als cost(s) en benefit(s). Ook is gebruik gemaakt van ‘snowballing’: in de referenties van de gevonden publicaties zoeken naar andere relevante literatuur.

Tabel C.1 Per onderzoeksvraag zijn meerdere onderzoeksmethoden toegepast

Onderzoeksvragen	Literatuurstudie	Verkennen-de gesprekken	Verdiepen-de gesprekken	Denkkader	Focusgroepen
Vorbereiden MKBA					
Voor welke vraagstukken?	X	X	X	X	
Aansluiting bij andere evaluatievormen?	X	X	X		X
Welke vormen van MKBA’s zijn relevant voor JenV?	X	X	X		X
Beste voorbereiding MKBA op terrein van JenV?	X	X	X		X
Uitvoeren MKBA					
Handreikingen voor kosten en baten JenV-beleid?	X		X	X	
Veel voorkomende kosten op terrein van JenV?	X	X	X		
Handreikingen om niet-financiële kosten en baten mee te nemen?	X			X	X
Aandachtspunten bij uitspraken over verhouding kosten/baten?	X	X		X	X
Hoe om te gaan met waardediversiteit?	X		X		X
Rapportage/presentatie MKBA					
(Rapportage van) risico’s, beperkingen en onzekerheden?			X		X
Andere aanwijzingen voor rapportage/presentatie?	X				X
Leerpunten bestaande werkwijzers					
Leerpunten ontwikkeling andere werkwijzers?		X			X
Welke zaken moeten geadresseerd worden volgens MKBA-experts?		X			X
Behoeften van potentiële opstellers?		X			X
Delen van inhoud met beoogde doelgroep?					X

Bron: SEO en Ecorys

We hebben de verschillende typen bronnen geanalyseerd en bekeken in welke mate ze relevant zijn voor de voorliggende werkwijzer. Relevante onderdelen zijn meegenomen in verkorte vorm (en natuurlijk met een verwijzing).

Gesprekken

Daarnaast zijn vijf verkennende gesprekken gevoerd. Deze gesprekken waren met de vier kenniscoördinatoren binnen JenV (DGPenV, DGSenB, DGRR en de NCTV) en de opstellers van de MKBA Kansspelen. Doel van deze

gesprekken was om een beeld te krijgen bij de behoefte aan het toepassen van de MKBA-methodologie op het terrein van justitie en veiligheid, eerdere stappen die op dit terrein zijn ondernomen, het draagvlak binnen het ministerie alsook uitdagingen waar men reeds mee te maken heeft gehad.

Tevens zijn vier verdiepende gesprekken gevoerd met geselecteerde medewerkers van de betrokken onderdelen van JenV (DGPenV, DGSenB, DGRR en de NCTV). Het doel van de verdiepende gesprekken was om samen met de desbetreffende beleidsmedewerkers te identificeren wat de (on)mogelijkheden zijn van een MKBA voor de terreinen van het betreffende DG. Tijdens deze gesprekken zijn beleidsterrein-specifieke afwegingen in kaart gebracht om de werkwijzer zo relevant en toepasbaar mogelijk te maken.

Eerste syntheses stap

Op basis van de bevindingen uit het literatuuronderzoek, de verkennende gesprekken en de inzichten die tijdens de verdiepende gesprekken zijn opgehaald, is een eerste syntheses stap uitgevoerd. Hierbij plaatsten we de tot dan toe behaalde inzichten in een economisch denkkader. Aan de hand van dit denkkader zijn onder andere de volgende punten geadresseerd (gepresenteerd in chronologische volgorde zoals ze ook voorkomen in de MKBA-methodiek):

- Hoe de probleemanalyse en de beschrijving van het nul- en beleidsalternatief toegespitst kunnen worden op beleidsmaatregelen op het justitie en veiligheidsdomein. Zo speelt bij de probleemanalyse het afbakeningsvraagstuk en het formuleren van alternatieve oplossingsrichtingen een belangrijke rol: welke beleidsmaatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en welk beleid valt onder de verantwoordelijkheid van andere overheden (bv. gemeenten of veiligheidsregio's)?
- Hoe de directe en indirecte effecten in de justitie en veiligheid-context bepaald en gewaardeerd moeten worden. Bij directe effecten valt bijvoorbeeld te denken aan de (materiële en immateriële) baten en lasten van alle direct betrokkenen bij een misdrijf. Bij indirecte effecten gaat het bijvoorbeeld om het productiviteitsverlies voor een werkgever als een van de werknemers gedetineerd raakt.
- Welke externe effecten spelen er op het justitie en veiligheidsdomein (bv. milieuschade door een milieumisdrijf) en hoe kunnen deze externe effecten binnen een breed welvaartsperspectief geplaatst worden?
- Hoe gaan we om met de onzekerheid die inherent is aan MKBA's en welke specifieke onzekerheden spelen er bij justitie en veiligheidsmaatregelen?
- Welke immateriële baten en lasten zijn van belang bij het waarderen van justitie en veiligheidsmaatregelen en hoe moeten deze immateriële baten en lasten gemonetariseerd worden? Immateriële baten en lasten (bv. een betere kwaliteit van leven door een toegenomen gevoel van veiligheid of door het gevoel van genoegdoening bij een straf voor een zedendelinquent) spelen een voorname rol op dit terrein. Anders dan materiële baten zijn deze immateriële baten niet direct in geld uit te drukken.
- Welke discontovoet dient toegepast te worden in MKBA's van justitie en veiligheid-beleid? Volstaat de generieke discontovoet die gebaseerd is op het door het kabinet voorgeschreven advies van de Werkgroep Discontovoet (2020) of zijn (sommige typen) justitie en veiligheidsmaatregelen uitzonderlijk genoeg om een alternatieve discontovoet te rechtvaardigen.
- Hoe dient om te worden gegaan met de (materiële en immateriële) baten en lasten van een dader?

Voor de uitwerking van het economische denkkader is gebruik gemaakt van de bestaande MKBA-richtlijnen en (internationale) literatuur over het waarderen van maatschappelijke kosten en baten.

Nadat we het denkkader hebben uitgewerkt en de behaalde inzichten tot dan toe in dit kader geplaatst hebben, is een conceptversie van de werkwijzer opgesteld. Deze is voorgelegd aan de begeleidingscommissie en aan drie focusgroepen:

- Methodologische MKBA-experts binnen de overheid (de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) en het MKBA-kernteam), vanwege hun zicht op de bedrijfsvoering en het beschikbare cijfermateriaal binnen het ministerie (DFEZ) en hun rol in het toezien op de kwaliteit en toepassing van MKBA-richtlijnen binnen de overheid (MKBA-kernteam);
- Gebruikers van andere leidraden. Dit betrof andere onderzoeksbureaus die MKBA's uitvoeren. Uitvoerders van MKBA's hebben ervaring met de toepassing van (en toezicht op) werkwijzers en zij konden vanuit die optiek aangeven wat wel en niet werkt en waar ruimte voor verbetering zit. Ook waren zij in de staat de toepasbaarheid van de bestaande werkwijzers en leidraad in het justitie en veiligheid domein te beoordelen;
- Onderzoekscoördinatoren van het ministerie van JenV en organisaties die opleidingen verzorgen op het gebied van MKBA's binnen de overheid (bijvoorbeeld de Rijksacademie). Zij hebben zicht op de wijze waarop MKBA's op dit moment worden toegepast in het justitie en veiligheid domein en de afwegingen en uitdagingen die daarbij komen kijken. De Rijksacademie heeft daarnaast zicht op het bestaande onderwijspakket binnen de overheid op gebied van MKBA's.

Finalisering, toetsing planbureaus en workshop


Vervolgens is de tweede concept werkwijzer opgesteld en voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Daarna is de definitieve werkwijzer afgerond. Deze is getoetst door het CPB en het PBL.

Na de afronding van deze werkwijzer organiseren wij een afsluitende workshop waarbij de werkwijzer wordt gepresenteerd. Het doel van de workshop is om het resultaat van deze opdracht te presenteren alsook om beleidsmedewerkers en andere potentiële gebruikers van de werkwijzer te enthousiasmeren ermee aan de slag te gaan.

Bijlage D Begrippenlijst

Deze bijlage bevat diverse begrippen die in deze werkwijzer worden gebruikt. Deze termen hebben in MKBA's veelal een specifieke betekenis.

- **Baten:** In geld uitgedrukte ('gemonetariseerde') effecten die de (brede) welvaart verhogen. Bijvoorbeeld een vermindering van het aantal diefstallen (een effect) maal de gemiddelde kosten per diefstal (monetarisering).
- **Beleidsalternatief:** een kwantitatieve beschrijving van de wereld (in de toekomst) waarin de beleidsmaatregel wordt uitgevoerd (zie ook Nulalternatief).
- **Brede welvaart:** Financiële effecten, sociale effecten en milieueffecten. Omvat effecten hier en nu (Nederland), elders (buitenland) en later (lange termijn).
- **Directe effecten:** Effecten in de markt waarop het beleid aangrijpt, bijvoorbeeld door kosten, prijzen of hoeveelheden te veranderen. Aangezien er op de JenV-beleidsterreinen meestal geen sprake is van een markt, is het onderscheiden van directe effecten van indirecte effecten op deze beleidsterreinen meestal niet goed mogelijk.
- **Effecten (in een MKBA):** Gevolgen van beleidsmaatregelen. Deze zijn meestal uitgedrukt in niet-monetaire eenheden zoals aantallen arrestaties of gemiddelde detentieduur. Soms gaat het wel om bedragen in euro's, zoals kosten van beveiliging.
- **Externe effecten:** effecten die waar de veroorzaker geen rekening mee houdt. Deze effecten treden (dus) niet op via markttransacties. Een voorbeeld is burengerucht (geluidsoverlast).
- **Indirecte effecten:** effecten op andere markten dan de markt waarop het beleid aangrijpt. Indirecte effecten ontstaan door markttransacties. Aangezien er op de JenV-beleidsterreinen meestal geen sprake is van een markt, is het onderscheiden van directe effecten van indirecte effecten op deze beleidsterreinen meestal niet goed mogelijk.
- **Kosten:** Financiële uitgaven, maar ook in geld uitgedrukte ('gemonetariseerde') effecten die de (brede) welvaart verlagen. Bijvoorbeeld extra kosten van rechtspleging als gevolg van handhavingsmaatregelen. Of meer diefstallen door bezuinigingen op politie-inzet (een effect) maal de gemiddelde kosten per diefstal (monetarisering).
- **Kosteneffectiviteit:** de verhouding tussen kosten en effecten van beleid. Bijvoorbeeld de meerkosten van camerabewaking gedeeld door de daling van het aantal inbraken in auto's die daaruit voortkomt (de kosten per voorkomen auto inbraak).
- **MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse):** een overzicht van de voor- en nadelen van beleidsmaatregelen, zoveel mogelijk gekwantificeerd en in euro's uitgedrukt en gepresenteerd als een saldo van baten minus kosten.
- **MKBA als denkkader:** een inventarisatie van potentiële kosten en baten van een beleidsmaatregel, zonder kwantificering of monetarisering.
- **Nulalternatief:** een kwantitatieve beschrijving van de wereld (in de toekomst) waarin de beleidsmaatregel niet wordt uitgevoerd (zie ook Beleidsalternatief).



“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 winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-145
ISBN 978-90-5220-358-4

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 © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl