

9 | 03

Justitiële verkenningen

Kosten en baten van beleid

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 29 december

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
prof. dr. H.G. van de Bunt
mr. N.J. Epker-Laverman
prof. dr. F.L. Leeuw
mr. dr. J.M. Nelen
mr. dr. E. Niemeijer
dr. B.A.M. van Stokkom
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur - 13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres.

Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementsprijs bedraagt € 75,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs per losse aflevering € 15,-. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde worden beëindigd.

Administratie

De abonnementsadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag
tel.: 070-330 70 33
fax: 070-330 70 30
e-mail: info@bju.nl
internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Fotografie

Robert Huiberts

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
<i>G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven</i>	8
Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein	
<i>P. Wesemann</i>	30
Kosten en baten van alcoholcontroles in het verkeer	
<i>A. Slotboom en C. Wiebrens</i>	40
Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie	
<i>H.M. Prinsen en R.M.M. Vossen</i>	54
Naleving en handhaving van regelgeving; loont het de moeite?	
<i>A.E.M. de Hollander en A.H. Hanemaaijer</i>	70
Management van gezondheidsrisico's: mogelijkheden en beperkingen van kosten-batenanalyses	
Summaries	83
Jaarnaal	87
Literatuuroverzicht	95
Algemeen	95
Strafrecht en strafrechtspleging	96
Criminologie	97
Gevangeniswezen/tbs	103
Reclassering	105
Jeugdbescherming en -delinquentie	106
Politie	106
Slachtofferstudies	107

Boeken en rapporten	111
Tijdschriftenlijst WODC-documentatie	116
Register Justitiële verkenningen 2002 – correcte versie	118
Register Justitiële verkenningen 2003	122

Voorwoord

Op het beleidsterrein van Justitie bestaan weinig kosten-batenanalyses. Tegelijkertijd staat Justitie onder toenemende druk de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Kosten-batenanalyses kunnen daaraan een bijdrage leveren. Er zijn wel kosteneffectiviteitsstudies waarbij de effecten van een besteding worden uitgedrukt in een afname of toename van een verschijnsel. Een kosten-batenanalyse gaat een stap verder door die afname of toename van een prijskaartje te voorzien, zodat kan worden nagegaan of de maatschappelijke baten eigenlijk wel opwegen tegen de kosten die voortvloeien uit de inzet van de middelen. Is het kwantificeren van effecten van beleid vaak al problematisch genoeg, omzetting daarvan in maatschappelijke baten roept nog veel meer vragen op. Want hoe bereken je de waarde van het voortbestaan van de korenwolf, van minder letselslachtoffers in het verkeer of van een gered mensenleven? De uitkomst van een dergelijke som heeft altijd een zeker willekeurig element. Maar als kosten-batenanalyses met een grotere frequentie dan tot nu toe worden uitgevoerd, kunnen rekenmethoden worden gestandaardiseerd en wordt zinvol vergelijken van verschillende beleidsopties mogelijk. Bovendien kunnen op deze wijze de effecten van maatregelen op verschillende beleidsterreinen met elkaar worden vergeleken. Dit themanummer beziet wat er op het terrein van justitieel beleid en aangrenzende beleidsterreinen aan kosten-batenanalyse gebeurt. Ook is er aandacht voor analyse-instrumenten die kunnen worden beschouwd als een stap op weg naar een kosten-batenanalyse. Er is voor gekozen de nadruk te leggen op de toepassing van kosten-batenanalyse, en de kritiek die er bestaat op het (vermeende) immorele karakter van deze benadering even terzijde te schuiven. We volstaan hier met de opmerking dat kosten-batenanalyses slechts één (aanvullende, ondersteunende) methode zijn om tot beleidskeuzen te komen. Ze komen dus niet – althans niet zonder een daaraan ten grondslag liggend politiek besluit – in de plaats van principiële en politieke afwegingen.

In het openingsartikel betogen Suurmond en Van Velthoven dat inzet van het instrument van de maatschappelijke kosten-batenanalyse op het terrein van justitie zinvol is en goed mogelijk. Zij demonstreren hun visie aan de hand van een kosten-batenanalyse van het beleid ter vergroting van de brandveiligheid in de horeca zoals dit na de ramp in Volendam op 1 januari 2001 vorm heeft gekregen. Ondanks het gemis

van bepaalde cruciale gegevens kan volgens de auteurs worden geconcludeerd dat dit beleid niet efficiënt is.

Wesemann laat vervolgens zien hoe kosten-batenanalyse kan worden toegepast in besluitvorming over verkeersveiligheidsbeleid.

Alcoholgebruik door automobilisten draagt belangrijk bij tot verkeers- onveiligheid. Geschat wordt dat 2 tot 3% van de Europese automobi- listen een hoger alcoholgehalte in het bloed heeft dan de toegestane 0,5 promille en verantwoordelijk is voor 30 tot 40% van alle dodelijke verkeersongelukken. Uit onderzoek blijkt dat in gebieden waar de politie willekeurig automobilisten aanhoudt en een ademtest laat ondergaan, het rijden onder invloed daalt. Voorwaarden zijn dat deze controles nauwgezet worden uitgevoerd en gepaard gaan met veel publiciteit. In regio's van de Europese Unie waar dergelijke controles niet plaatsvinden, wordt beduidend meer onder invloed van alcohol gereden. De auteur berekent wat invoering van alcoholcontroles in deze regio's zou kosten en wat daarvan de opbrengsten zullen zijn. Afhankelijk van de vooronderstellingen blijken de baten 35 tot 60 keer hoger uit te vallen dan de kosten. Het maatschappelijk rendement van extra politietoezicht is dus zeer hoog.

Slotboom en Wiebrens vergelijken, in het spoor van de Amerikaanse econoom Spelman, de kosten en baten van detentie en resocialisatie tegen de achtergrond van het verloop van criminele carrières.

Omgezet in een grafiek leveren de gegevens over de uitvalkans (de kans om niet te recidiveren) afgezet tegen de leeftijdsontwikkeling een U-vormige curve op, die de badkuipcurve wordt genoemd. In het begin van een criminele carrière is de kans op uitval groot (na enkele misstappen komt men tot inkeer); in het midden is er sprake van een geringe doch gestage uitvalkans en aan het eind, als men ouder wordt, stijgt die uitvalkans weer. De auteurs ontwikkelen een model dat de criminele carrières beschrijft van 1 miljoen mensen die geregistreerd staan in de zogeheten Herkenningsdienssystemen (HKS) van de 25 regiokorpsen van politie. Op basis van dit model en enkele voor- onderstellingen kan op elk punt in de carrière de kosten-batenver- houding van opsluiting en resocialisatie worden afgelezen. De curves snijden elkaar op een relatief vroeg tijdstip in de criminele loopbaan (na ongeveer vijf arrestaties), hetgeen betekent dat daarna opsluiting kosteneffectiever is dan resocialisatie. De auteurs schetsen de moge- lijke implicaties voor het beleid.

Naleving en handhaving van regelgeving staan centraal in het artikel van Prinsen en Vossen. Zij beschrijven hoe het analyse-instrument 'de

Tafel van Elf' kan worden ingezet bij een kosten-batenanalyse van handhaving. Het instrument bestaat uit een samenhangend geheel van relevante factoren die naleving bepalen. Deze kunnen worden onderscheiden in factoren die spontane naleving bevorderen en de handhavingsfactoren. Op micro-niveau staat de kosten-batenberekening van de potentiële wetsovertreder centraal, zijn materiële en immateriële voordelen en nadelen bij naleving of overtreding van de regel. Op mesoniveau worden de kosten van handhaving afgezet tegen de mate waarin een doelgroep een neiging tot spontane naleving vertoont. Met behulp van de Tafel van Elf is te schatten in welke mate een doelgroep spontaan zal naleven. Ook geeft het instrument aanwijzingen welk type handhavingsactiviteiten nodig zal zijn om een zodanig niveau van naleving te bereiken dat de beleidsdoelen worden gehaald. Op macroniveau kijken de auteurs naar de algehele kosten voor de samenleving en de baten van de beleidsmaatregel.

Hanemaaijer en De Hollander besluiten met een artikel dat werd geschreven op basis van het recent verschenen RIVM-rapport *Nuchter omgaan met risico's*. Sinds de jaren tachtig is het Nederlandse beleid met betrekking tot milieugezondheidsrisico's gebaseerd op het recht op bescherming van iedere burger; bij elke activiteit of situatie mag het bijkomende sterfterisico niet hoger zijn dan één op de miljoen, voor niemand, onafhankelijk van plaats en tijd. Soms stuit dit beleid op zijn grenzen. De onzekerheden of zelfs onwetendheid kunnen eenvoudigweg te groot zijn om tot een verantwoorde kwantitatieve risico-inschatting te komen; soms sluit het kader waarbinnen de voorgestelde risico-evaluatie moet plaatsvinden niet aan op de behoeften: mensen zijn bijvoorbeeld niet bezorgd over het sterfterisico, maar over andere aspecten zoals het gebrek aan controle over nieuwe technologieën. Het komt ook voor dat de maatschappelijke kosten van gezondheidsrisicobeheersing te hoog zijn. De auteurs onderzoeken tot slot de mogelijkheden en beperkingen van kosten-effectiviteit en kosten-batenanalyse op het terrein van gezondheidsrisicobeheersing.

M.P.C. Scheepmaker, hoofdredacteur

Brandveiligheid in de horeca

Toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein

*G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven**

Sinds enkele jaren worden plannen voor nieuwe infrastructuurprojecten van nationaal belang standaard aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mKBA) onderworpen. Die analyses worden uitgevoerd volgens een vast stramien, neergelegd in de zogenoemde OEEI-leidraad (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur), die tot stand is gekomen na intensief overleg tussen diverse onderzoeksinstituten met ervaring op het desbetreffende terrein (vergelijk Eijgenraam, 2000). Bij zo'n mKBA worden alle effecten van een project op een rijtje gezet en zo mogelijk voorzien van een financiële waardering. Het saldo van alle baten en kosten geeft vervolgens aan of en in hoeverre het project een bijdrage zou kunnen leveren aan de maatschappelijke welvaart. De resultaten van dergelijke kosten-batenanalyses halen veelal uitgebreid de media; denk aan de HSL-Oost, de Tweede Maasvlakte, de Zeesluis IJmuiden of het Rondje Randstad.

Onlangs is de toepassing van mKBA's op het terrein van de infrastructuur geëvalueerd (Buck Consultants International, 2002; CPB, 2003). Naast een lijst van verbeterpunten leverde die evaluatie een positief eindoordeel op bij alle partijen. Geconcludeerd werd dat mKBA door zijn gestructureerde inzicht in de effecten van voorgenomen projecten bijdraagt aan een verzakelijking van de besluitvorming. In de evaluatie is ook gesuggereerd dat de inzet van kosten-batenanalyse verbreed zou kunnen worden naar andersoortige projecten of beleid. 'Veiligheid is daar, denk ik, een goed voorbeeld van' (aldus 't Hoen in CPB, 2003, p. 26). Het spreekt vanzelf dat het schatten van kosten en baten buitengewoon lastig wordt, zodra er mensenlevens in het geding zijn. Maar daarom is het nog niet onmogelijk. De Europese Commissie heeft in dat verband het goede voorbeeld gegeven door ten aanzien van de verkeersveiligheid een beleidsagenda op te stellen aan de hand van een eenvoudige, op mKBA gebaseerde, vuistregel

* De auteurs zijn werkzaam bij de Afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden. Laatstgenoemde is tevens verbonden aan het WODC.

(Europese Commissie, 1997 en 2000). Op basis van cijfers voor de gehele EU is uitgerekend dat een maatregel die 1 dode uitspaart (gemiddeld) tevens 8 ernstig gewonden, 26 lichtgewonden en 200 materiële-schadegevallen voorkomt en daarmee een directe economische schade (medische kosten, productieverlies, materiële schade, afhandelingskosten) van 1 miljoen euro uitspaart. Omdat er veelal ook sprake zal zijn van niet-geregistreerde kleinere ongevallen en – vooral – van immateriële schade, is deze 1 miljoen euro niet meer dan een ondergrens voor de feitelijke baten van de maatregel. Kost een maatregel per uitgespaarde dode minder dan deze 1 miljoen euro, dan is hij vanuit kosten-batenperspectief zonder meer rendabel. De verplichte invoering van snelheidsbegrenzers voor lichtere voertuigen en wetgeving en handhaving ten aanzien van alcoholgebruik in het verkeer blijken ruimschoots aan deze '1 miljoen euro test' te voldoen en staan dan ook hoog op het EU-prioriteitenlijstje (Europese Commissie, 2000, p. 21 en 24).

Dit voorbeeld van verkeersveiligheidsbeleid is interessant vanwege de parallellen met justitieel beleid. Denk aan de rechtshandhaving rondom criminaliteit of brandveiligheid. Ook daar gaat het om een toepassing van mKBA op het vaststellen en handhaven van regelgeving. Ook daar zijn mensenlevens in het geding. In het verlengde daarvan willen we in dit artikel nagaan of en hoe mKBA toepasbaar is op justitieel terrein. Omdat het gebruik van mKBA, met name buiten de kring van economen, vaak op onbegrip en weerstand stuit, bespreken we eerst de meest voorkomende tegenwerpingen, misverstanden en praktische problemen. Vervolgens bekijken we de verschillende mogelijkheden voor het gebruik van mKBA op het terrein van justitie. Ten slotte illustreren we het belang van mKBA door deze toe te passen op de recente golf van handavingsinspanningen rondom de brandveiligheid in de horeca.

Kosten-batenanalyse van beleid

De hoofdlijnen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn snel geschetst. Bij een mKBA wordt een systematische inventarisatie gemaakt van alle positieve en negatieve effecten die een bepaald project of maatregel met zich meebrengt. Voor elke betrokken partij worden deze positieve en negatieve effecten vervolgens, voor zover mogelijk, op geld gewaardeerd, waarna deze geldbedragen over de

partijen worden gesommeerd. Blijkt het totale saldo van de verwachte baten en kosten positief te zijn, dan wordt geconcludeerd dat het project een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart.

Voor een goed begrip dient bij deze hoofdlijnen een aantal punten te worden geaccentueerd of toegelicht. Ten eerste is mKBA een analyse van (voorgenomen of gerealiseerde) beleidsmaatregelen, en niet van maatschappelijke verschijnselen als zodanig. Een mKBA heeft altijd betrekking op veranderingen ten opzichte van een uitgangssituatie¹ en probeert antwoord te geven op de vraag of een bepaalde maatregel de moeite waard is. De vraag of autoverkeer, alcohol of criminaliteit als zodanig goed of slecht is voor de samenleving, is, gesteld al dat die beantwoord zou kunnen worden, niet vreselijk interessant. Want als het antwoord positief is (autoverkeer?), wil dat nog niet zeggen dat het misschien niet een beetje minder kan. En als het antwoord negatief is (criminaliteit?), hebben we nog geen antwoord op het: En dan? Wellicht bestaan er helemaal geen maatregelen om het negatieve effect terug te dringen, of hebben de maatregelen neveneffecten die we er niet voor over hebben.

Ten tweede – en dat ter geruststelling van niet-economen – gaat het bij een mKBA om een inventarisatie van alle maatschappelijke effecten. Het gaat dus niet alleen om de effecten op de economie, en ook niet alleen om financiële of materiële effecten. In het brede welvaartsconcept dat aan mKBA ten grondslag ligt, zijn ook de gevolgen voor de natuur, voor de tijdswinst van reizigers, voor de inkomensverdeling, voor sterftecijfers of voor gevoelens van rechtvaardigheid aan de orde. Natuurlijk doet zich daarbij het probleem voor dat niet al die effecten even gemakkelijk zijn om te zetten in een geldelijke waardering.² Voor zover dat niet lukt, worden de effecten meegenomen als PM-post, voorzien van zo veel mogelijk kwantitatieve informatie. Bij de beoordeling van de maatregel kan eenieder dan het saldo van de baten en kosten die wel in euro's zijn uitgedrukt, afwegen tegen de niet in geld uitgedrukte PM-posten.

Als het waar is dat bij een mKBA alle maatschappelijke effecten meegenomen en voor zover mogelijk op geld gewaardeerd moeten worden, dan dient bij de toepassing van mKBA op het terrein van

1 Dat 'nul-alternatief' hoeft overigens niet per se de status quo te zijn. Wellicht bestaat er een alternatief in de vorm van een andere, minder ingrijpende of minder kostbare maatregel. Vergelijk Eijgenraam e.a., 2000, p. 27 e.v.

2 Zie verder Zerba (2001) over de 'willingness to pay' wanneer personen er in dit soort gevallen op vooruitgaan en de 'willingness to accept' bij een achteruitgang.

veiligheid ook de vraag naar de financiële waardering van mensenlevens onder ogen te worden gezien. Voor niet-economen lijkt het stellen van die vraag alleen al strijdig met de morele opvatting dat elk mensenleven uniek en onvervangbaar is. Maar wie even doordenkt, beseft al gauw dat er in de samenleving aan de lopende band waarden worden gemaakt rondom mensenlevens. Talloze keuzes van onszelf of van de overheid bevatten een (al dan niet impliciete) afweging van de kans op een ongeluk en andere kosten en baten. Bij de aanschaf van een auto bijvoorbeeld kiest lang niet iedereen een model dat volgens de EuroNCAP-botstest vijf sterren scoort. Voor het relatief gevaarlijke werk aan wegen en spoorwegen zijn nog altijd arbeidskrachten te vinden. En de overheid heeft het roken van sigaretten nog altijd niet verboden. In al deze gevallen wordt (on)veiligheid afgewogen tegen andere elementen. 'Sportieve rijders' geven de voorkeur aan een Alfa Romeo 147 boven een Renault Laguna; de werkers aan weg en spoorweg ontvangen een hoger loon (met een expliciete gevarentoeslag of een impliciete 'risicopremie') dan in een andere betrekking; de overheid wil de inkomsten van de tabaksaccijns niet missen; enzovoort. Kortom, het is in veel gevallen best mogelijk om het aantal dodelijke slachtoffers terug te dringen, maar we hebben er de bijbehorende prijs niet voor over. Een mKBA op het terrein van veiligheid doet niets anders dan het expliciteren van die bestaande (impliciete) prijs. In dat verband verwijzen we graag naar De Blaeij (2003), die de immateriële waarde die mensen toekennen aan hun leven, schat op basis van wat zij bereid zijn te betalen om de kans op een dodelijk ongeluk te reduceren. Toegepast op verkeersveiligheid in Nederland komt ze uiteindelijk tot een bedrag van twee miljoen euro per mensenleven.³

In de vierde plaats is het van belang om in te zien dat het gebruik van mKBA niet de besluitvorming vervangt, maar slechts informatie voor een rationele besluitvorming aanreikt, door de gevolgen in kaart te

3 Zerbe, 2001, p. 187. Als een individu bereid is om een bedrag van € 20 te betalen om het risico op een dodelijk ongeluk te verkleinen van 7 tot 6 op 100.000, kan de waarde van het menselijk leven worden berekend als 100.000 maal € 20 = € 2 miljoen. Stel namelijk dat er 100.000 identieke individuen zijn die ieder een bedrag van € 20 zouden neertellen, dan zou daarmee in totaal een bedrag van € 2 miljoen beschikbaar komen om te bewerkstelligen dat het leven van één van hun (wie, dat zal de tijd uitwijzen) gespaard zou worden. Opgemerkt zij dat deze schatting van het immateriële waarde van het leven losstaat van de directe economische schade (materiële schade, medische verzorging, productieverlies, afhandelingskosten) van ongevallen, die ten grondslag ligt aan de '1 miljoen euro test' van de EU.

brenge en zoveel mogelijk onder één noemer te brengen. In de uiteindelijke besluitvorming moet de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart die blijkt uit het saldo van de op geld gewaardeerde baten en kosten, worden afgewogen tegen de PM-posten. Daaronder vallen in elk geval de verdelingsaspecten. Maar ook moet rekening worden gehouden met de risico's en onzekerheden die aan het project verbonden zijn (zie bijvoorbeeld Eijgenraam, 2000, p. 29-34). In beginsel zouden die risico's via een opslag op de disconteringsvoet in geld uitgedrukt en in de cijferopstelling verwerkt kunnen worden. De risico's kunnen echter ook in kaart worden gebracht door gebruik te maken van scenario's en variantenanalyse. Die kunnen laten zien hoe gevoelig de resultaten zijn voor uiteenlopende ontwikkelingen, of voor bepaalde aannames zoals de financiële waarde van een mensenleven. Tot slot verdient het onderscheid tussen mKBA en kosteneffectiviteit aandacht. De laatste methode is beperkter omdat alleen wordt onderzocht welk projectvoorstel een bepaalde doelstelling met de laagste kosten kan bereiken. Daarmee is nog niet gezegd dat bij het alternatief met de laagste kosten die kosten ook laag genoeg zijn om, gegeven de baten, een maatschappelijk rendabel project op te leveren. Een kosteneffectiviteitsonderzoek kan dus wel een nuttige opstap leveren naar een volledige mKBA, doordat het een eerste selectie kan aanbrenge in de set van mogelijke alternatieve maatregelen. Maar het kan deze niet vervangen. Bij de '1 miljoen euro test' van de EU bijvoorbeeld worden mogelijke beleidsmaatregelen eerst gerangschikt op grond van hun kosteneffectiviteit: wat zijn de kosten per uitgespaarde verkeersdode? Aan de hand van de grenswaarde van 1 miljoen euro wordt vervolgens bepaald van welke maatregelen het zeker is dat ze maatschappelijk rendabel zijn.

Toepassing van mKBA op justitieel terrein

Nu we iets preciezer hebben vastgesteld wat mKBA wel en niet is, rijst de vraag of mKBA ingezet kan worden op justitieel terrein. Het antwoord is simpel: ja, natuurlijk.

In het voorgaande gaven wij al een voorbeeld van mKBA in de sfeer van regelgeving en handhaving. We verwezen naar de Europese Commissie (2000), die heeft vastgesteld dat handhavingsacties gericht op terugdringing van het alcoholgebruik in het verkeer zonder meer een kosten-batentoets doorstaan. Daar kunnen we twee andere,

Nederlandse voorbeelden aan toevoegen die eveneens betrekking hebben op regelgeving en handhaving op het brede terrein van de veiligheid. Zo heeft het CPB (2000) laten zien hoe regelgeving in het milieubeleid aan een mKBA kan worden onderworpen. Voorgerekend wordt dat de verplichte invoering van de katalysator voor personenauto's maatschappelijk rendabel is geweest, doordat de baten vanwege lagere emissies van stikstofoxiden en lood ruimschoots opwegen tegen de kosten van de katalysator, bestaande uit de initiële investering en hogere benzinekosten. Niet onbelangrijk daarbij is dat de kosten van handhaving gering zijn, omdat deze plaats kan vinden bij een beperkt aantal auto-importeurs en overtredingen gemakkelijk zijn vast te stellen. Een ander voorbeeld is de bestrijding van de legionellabacterie in collectieve watervoorzieningen en leidingnetten. De Staatssecretaris van Vrom (2003) heeft onlangs besloten dat de grote groep bedrijven en instellingen met een laag besmettingsrisico⁴ niet langer specifieke preventieve maatregelen hoeft te nemen. Aangezien voor deze categorie nog nooit ziektegevallen zijn aangetoond, zouden de verwachte baten niet opwegen tegen de hoge kosten van preventieve maatregelen voor de ondernemers. Voorts kan zo bespaard worden op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Bij deze voorbeelden hoeft het echter niet te blijven. Meer specifiek op het terrein van justitie kunnen we wijzen op twee mKBA-toepassingen in de sfeer van het strafrecht. Van Velthoven en Suurmond (2003) analyseren de inrichting van de rechtshandhaving. Zij combineren de beschikbare schattingen omtrent de kosteneffectiviteit van de middeleninzet in verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten met een schatting van de totale schade van criminaliteit. Conclusie is dat de inzet van extra middelen bij de politie of de rechterlijke macht tot een negatieve bijdrage aan de maatschappelijke welvaart leidt, terwijl het besteden van deze middelen in de sfeer van het gevangeniswezen (langere of meer gevangenisstraffen) wel maatschappelijk rendabel is. Van Dijk (1996) gaat in zekere zin nog een stap verder met zijn kosten-batenanalyse van het Nederlandse drugsbeleid. Hij kijkt niet alleen naar de handhaving van bestaande regels, maar stelt deze regels als zodanig ter discussie. Rekening houdend met de effecten op de volksgezondheid, de criminaliteit, de overlast

4 Volgens de risico-indeling van het Landelijk Overleg Infectieziektenbestrijding. Naar schatting gaat het daarbij om 97% van de ongeveer 600.000 betrokken collectieve installaties. De overige 13.000 behoren tot de hoog- en midden-risico-categorieën, waarvoor preventieve maatregelen wel zijn aangewezen.

voor burgers en de buitenlandse betrekkingen, en deze afwegend tegen de kosten van repressie, komt hij tot de conclusie dat scenario's van legalisering enerzijds en recriminalisering anderzijds geen gunstiger saldo van plussen en minnen laten zien dan het bestaande beleid.

Trekken we de lijn van deze voorbeelden door, dan kunnen we concluderen dat de mogelijkheden in beginsel onbeperkt zijn. Het zou bijvoorbeeld zeer verhelderend zijn als elke nieuwe rechtsregel standaard aan een mKBA wordt onderworpen. Het grote voordeel zou zijn dat systematisch in kaart gebracht wordt wat de mogelijke effecten zijn, en dat die effecten gekwantificeerd en zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt worden. Dat zou de besluitvormers ertoe dwingen om niet alleen naar de politieke en/of juridische merites te kijken, maar ook (en op voorhand) stil te staan bij de gedragseffecten, de kosten van invoering en handhaving, en de wisselwerking tussen handhaving en gedragseffecten. De kans is reëel dat tal van initiatieven deze toets niet doorstaan, bijvoorbeeld omdat niet voorzien is in handhaving van de regel, of omdat handhaving door de verantwoordelijke instanties (gegeven andere prioriteiten) nimmer serieus ter hand genomen zal worden.

Het instrument van mKBA kan ook belangrijk bijdragen aan een rationele besluitvorming over de inzet van schaarse middelen op de terreinen van rechtspleging en rechtshandhaving zelf. Een mKBA zou de kosten die voortvloeien uit wijzigingen in de inrichting van de rechtspleging of de rechtshandhaving afwegen tegen de vermeden schade. In dat verband zouden we bijvoorbeeld kunnen nadenken over de prioriteiten binnen het strafrecht. Worden er voor het oplossen van moorden in Nederland wellicht niet te veel middelen ingezet in verhouding tot het handhaven van de verkeersregels? Tenslotte vallen er in het verkeer jaarlijks ruim duizend doden. Ook voor de civiele en bestuursrechtelijke keten kan een mKBA informatie aanreiken voor een verstandige inzet van middelen. Bij een verhoging van de griffierechten of van de eigen bijdragen in de gesubsidieerde rechtshulp zal er ongetwijfeld een zekere vraaguitval optreden. Die vraaguitval is interessant voor de Minister van Justitie, in zoverre het de druk op zijn begroting vermindert. Maar op het niveau van de samenleving zouden we ook graag willen weten of en hoe de door de vraaguitval getroffen geschillen dan wel worden beslecht; en we zouden willen weten of een en ander wellicht tot meer conflicten en schade leidt, omdat partijen zich ten opzichte van elkaar minder zorgvuldig gaan gedragen.

De mogelijkheden van mKBA reiken nog verder doordat we ook de verdeling van middelen tussen de verschillende ketens onder de loep kunnen nemen, of zelfs de verdeling over de verschillende terreinen van overheidsbeleid, zoals criminaliteitsbestrijding, verkeersveiligheid, gezondheidszorg en dergelijke. Voor elke afweging geldt dat de middelen daar ingezet moeten worden waar deze de grootste bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart.

Het probleem is dus niet dat mKBA in de sfeer van justitie niet zou kunnen of geen zin zou hebben. Er is echter wel een ander probleem bij de toepassing van mKBA. Op veel punten ontbreken namelijk goede data en betrouwbare kennis omtrent de feitelijke werking van de Nederlandse rechtsstaat. En dat kan heel goed gebruikt worden als een alibi om toch maar niet aan mKBA te beginnen. Voordeel daarvan is dat de juristen die nu nog veelal aan de knoppen van het justitiële beleid zitten, die lastige economen buiten zouden kunnen houden. Nadeel is dat Justitie de claim om meer geld ten behoeve van een intensievere rechtshandhaving niet echt hard kan maken. Voor wie dat laatste aan het hart gaat, staat ook een andere weg open, dezelfde weg die enkele jaren geleden door Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat is bewandeld: vraag een aantal ervaren economische onderzoeksbureaus om in goed overleg een bruikbare aanpak te ontwikkelen en leg deze aanpak vast in een leidraad.

Bestuursrechtelijke handhaving brandveiligheid

Hierboven kwam ter sprake dat voor het gebruik van mKBA op justitieel terrein goede, kwantitatieve gegevens veelal ontbreken. Hieronder illustreren we dat probleem. We doen dat aan de hand van de vraag of de recente handavingsinspanningen rondom de brandveiligheid in de horeca een kosten-batentoets doorstaan. Al doende krijgen we in de eerste plaats zicht op de (twijfelachtige) onderbouwing en zin van het beleid. Tegelijk laten we zien dat met de nodige goede wil en het combineren van cijfers uit zeer diverse bronnen wel degelijk vorm is te geven aan een mKBA.

In 1998 al stelde de Commissie Michiels vast dat de overheid ernstig tekort schoot in het handhaven van door haar gestelde regels. Dat handhavingstekort speelde op vele terreinen, van milieu tot brandveiligheid, van ESF-subsidies tot onderwijsinspecties. Het handhavingstekort hield in dat er grote achterstanden waren in het

verlenen van (gebruiks)vergunningen en dat de controle op de naleving van de regels niet gebeurde zoals was voorgeschreven. Sinds de rampen in Enschede en Volendam is deze problematiek ook tot het grote publiek doorgedrongen. In beide gevallen lag de primaire verantwoordelijkheid bij de private ondernemer. Maar ook de overheid was in gebreke gebleven, bij het verlenen van en/of bij het toezicht houden op de noodzakelijke vergunningen.⁵ Anders gezegd, doordat overheden tekortschoten in het toezicht op vergunningen, meenden de ondernemers het niet zo nauw te hoeven nemen met de veiligheidsvoorschriften en konden zich rampen voltrekken. Als gevolg van een en ander is de aandacht voor de bestuursrechtelijke handhaving, met name die van brandveiligheid, sterk toegenomen. De (rijks)overheid heeft een groot aantal onderzoeken laten verrichten om de problemen en knelpunten in kaart te brengen. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Knelpunten in de regelgeving. DHV (2002) rapporteert dat de regelgeving complex is, qua inhoud en qua vorm, en zowel door het bedrijfsleven als door de uitvoerende en handhavende instanties als ontoegankelijk wordt ervaren. Bovendien laat de coördinatie tussen de betrokken diensten te wensen over. Echte onjuistheden in de systematiek of tekst van de regelgeving zijn echter vrijwel niet aangetroffen; bij de talrijke klachten over de strijdigheid van regels gaat het veelal om strijdige belangen (een horeca-inrichting in een beschermd monumentaal pand bijvoorbeeld).
- Grote achterstanden in het verlenen van gebruiksvergunningen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2002) concludeert dat voor slechts 29% van de betrokken gebouwen de benodigde gebruiksvergunning is afgegeven en dat deze achterstand met het huidige beleid pas na dertien jaar ingehaald zal zijn.
- Dit gaat samen met een formatietekort, zowel voor de verlening als de controle van vergunningen. Andersson Elffers Felix (AEF, 2002) schatten dit voor het brandveiligheidsbeleid bij toepassing van de zogenaamde prevapnormen⁶ op 465 fte. Meer in het algemeen

5 Zie Van Gestel en Ligthart (2002) voor een bondige beschrijving van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam en van de conclusies van de Commissies Oosting en Alders.

6 De Prevap Handleiding, uitgegeven door het Ministerie van BZK, geeft een gedetailleerde richtlijn voor de controle op brandveiligheid van gebouwen. De richtlijn kent aan elk soort gebouw een controleprioriteit toe. Verder geeft het, afhankelijk van de controleprioriteit, een indicatie van het aantal uren dat is gemoeid met de afgifte respectievelijk een controle van een vergunning en van de controlefrequentie.

constateren de onderzoeken een duidelijk gebrek aan gekwalificeerd personeel.

- In de meeste gemeenten ontbreekt een goede onderbouwing van het beleid. Veelal schort het aan normen en richtlijnen op grond waarvan vergunningen worden verleend en handhaving plaatsvindt (zie Algemene Rekenkamer, 1996, 2002; IOOV, 2002; AEF, 2002). Van de IOOV krijgt slechts 65% van de gemeenten een voldoende voor het structurele beleid inzake de verlening van vergunningen; voor handhaving is dit niet meer dan 37%.

De constatering van deze knelpunten heeft geleid tot allerlei beleidsinitiatieven. Zo kennen we op landelijk niveau inmiddels de ‘Stuurgroep Handhaven op Niveau’, het ‘Expertisecentrum Rechtshandhaving’, het ‘Project Programmatisch Handhaven’, de ‘Taskforce Slagen voor Veiligheid’ en het ‘Meldpunt Strijdige Regels’. De ‘Tafel van Elf’ en de ‘Risicomatrix’ (Ministerie van Justitie, 2002a en b) zijn opgesteld om lokale overheden te helpen bij het stellen van prioriteiten.⁷ In veel gemeenten zijn of worden plannen uitgewerkt om de handhaving te intensiveren en beter te organiseren.⁸

Al deze onderzoeken, plannen en instrumenten vertellen ons helaas weinig over de kosten en nog minder over de baten van de extra handavingsinspanningen. Daardoor blijft onduidelijk of en in welke mate ze bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. De indruk blijft hangen dat bestuurders vooral druk bezig zijn om hun straatje schoon te vegen, en dat de betrokken diensten van de gelegenheid gebruikmaken om de eigen werkgelegenheid veilig te stellen, terwijl niemand zich afvraagt of de middelen wellicht niet beter op een andere manier ingezet zouden kunnen worden (zoals het gemeentelijk zwembad, extra verkeerscontroles enzovoort). In dat verband kunnen we ook verwijzen naar Van Gestel en Ligthart (2002), die terecht stellen dat de aanbevelingen om meer en strenger te controleren, kritisch tegen het

7 Elders in dit nummer wordt uitgebreider ingegaan op deze instrumenten. De Tafel van Elf is een checklist, aan de hand waarvan een inschatting gemaakt kan worden van de uitvoerbaarheid en naleving van regelgeving. In aansluiting daarop kan het instrument nuttige diensten bewijzen bij het bepalen van de benodigde handavingsinzet. Met de Risicomatrix kunnen verschillende soorten risico's (zoals fysieke veiligheid als ene uiterste, schade aan bestuurlijk imago en stemmenverlies als andere uiterste) worden gewogen in een totaalcijfer. Helaas, zo stellen we vast, negeert het instrument de kosten en de effectiviteit van handhaving, zodat het vanuit mKBA-perspectief ongeschikt is voor het stellen van handavingsprioriteiten.

8 Zie bijvoorbeeld Bekkers e.a. (2003) over vormen van integrale handhaving.

licht gehouden moeten worden. Zo is het volgens hen maar de vraag of 'hard' toezicht zorgt voor een betere naleving van de regels. Ook kan een strenger controlebeleid spaak lopen als er niet goed is nagedacht over de sanctiemogelijkheden in geval van overtredingen. Verder worden alternatieven van direct toezicht door de overheid, zoals certificering en verzekering, nauwelijks in de genoemde onderzoeken naar voren gebracht.

Laten we nu eens – hoe tentatief ook – proberen te bepalen of de extra handhavingsinspanningen sinds Enschede en Volendam echt een bijdrage hebben geleverd aan de welvaart. Om zo concreet mogelijk te kunnen zijn, concentreren we ons daarbij op de brandveiligheid in horecagelegenheden.⁹ Wat we willen weten, is of de directe en indirecte kosten van de extra handhavingsinspanningen lager zijn dan de baten in de vorm van de vermeden schade.¹⁰

We kijken allereerst naar de extra handhavingsinspanningen die zijn geleverd. Deze hebben deels betrekking op de verlening van de vergunningen, deels op periodieke controles ter plekke. Met betrekking tot het verlenen van gebruiksvergunningen heeft de IOOV (2002) op 1 januari 2002 een achterstand geconstateerd van 71% voor bestaande gebouwen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze achterstand voor horecagelegenheden initieel groter of kleiner was.¹¹ Het totale aantal horecagelegenheden bedraagt 20.500.¹² Volgens Koninklijke Horeca Nederland heeft minstens 80% daarvan (16.400 gelegenheden) een gebruiksvergunning nodig. Dat betekent dat er in totaal op 1 januari 2002 een (geschatte) achterstand was in het verlenen van gebruiksvergunningen voor 11.600 inrichtingen. Voor het verlenen van een gebruiksvergunning in de horeca staat gemiddeld zo'n

9 Onder horeca verstaan we hier restaurants en cafés, bars, disco's en dergelijke. Hotels en cafetaria's blijven buiten beschouwing. Volgens de indeling van het CBS (SBI'93) gaat het om de categorieën 553.01 (restaurants) en 554 (cafés en dergelijke).

10 Omdat de beschikbare gegevens in schriftelijke bronnen op een aantal punten tekortschoten, hebben we diverse organisaties benaderd voor aanvullende informatie. In dat verband willen we graag de volgende personen bedanken voor hun medewerking: J.L.M. Boek (Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving), W. van Oppen (NCP), A. Stuivenberg (IOOV), M. van der Velden (AEF), H. Veldkamp en J. Weges (Nibra) en P. de Wolf (Koninklijke Horeca Nederland), alsmede het CBS (onder anderen W. Vissers).

11 Volgens de IOOV verschilt de achterstand inmiddels wel, omdat de meeste gemeenten voorrang hebben gegeven aan het inhalen van achterstanden bij publieksgebouwen.

12 Bron: Bedrijfsschap Horeca en Catering. Het aantal restaurants op 1 januari 2002 bedroeg 9.460 en het aantal cafés en dergelijke 11.055. Aannemende dat de meeste bedrijven slechts één vestiging hebben, ronden we het aantal horecagebouwen af op 20.500.

vijftien uur,¹³ zodat de achterstand kan worden becijferd op 139 fte.¹⁴ De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen 5,4 miljoen euro.¹⁵ Het inhalen van deze achterstand kunnen we beschouwen als een eenmalige investering. Wanneer we ervan uitgaan dat deze investering een oneindige looptijd heeft, zijn de lasten voor de maatschappij gelijk aan de rente op het investeringsbedrag. Houden we het in Nederland voor overheidsinvesteringen gebruikelijke reële risicovrije rentepercentage van 4% aan,¹⁶ dan komen we uit op een jaarlijkse last van € 216.000. Na en naast deze inhaalslag moeten elk jaar de nieuwe horecagelegenheden, zo'n zevenhonderd in getal,¹⁷ van een gebruiksvergunning worden voorzien. Uitgaande van de eerder genoemde getallen is daarvoor jaarlijks circa 8,4 fte nodig, ofwel € 327.000. Vergunningen moeten niet alleen verleend, maar ook periodiek gecontroleerd worden. Helaas zijn geen landelijke cijfers over het aantal uitgevoerde controles beschikbaar en kunnen de bevoegde instanties daar ook geen indruk van geven. Volgens Koninklijke Horeca Nederland vonden er vóór Volendam nauwelijks controles plaats, maar worden sindsdien de meeste horecagelegenheden één keer per jaar gecontroleerd, naast de controle bij bijzondere evenementen. Dit komt overeen met de globale plannen in diverse gemeentelijke

13 Volgens de prevapnormen vallen horecagelegenheden, afhankelijk van het aantal bezoekers, onder prioriteit 3, 2 of 1, waarbij voor vergunningverlening 10 tot 20 uur staat. AEF (2002) en gemeentelijke beleidsplannen op www.handhavingsbeleid.nl lijken veelal uit te gaan van 20 uur per vergunning. De gemeente Reimerswaal bijvoorbeeld hanteert een norm van 20 uur voor horecagelegenheden met 50 tot 100 bezoekers en 30 uur voor meer dan 100 bezoekers. Veiligheidshalve houden we hier (het gemiddelde van) de prevapnormen aan.

14 Met AEF (2002, p. 47) gaan we ervan uit dat een ambtenaar effectief 1250 uur per jaar werkt. Het cijfer van 139 fte lijkt hoog in vergelijking met het formatietekort van 465 fte dat AEF (2002) berekent voor alle gebouwen. Volgens de becijfering van AEF zou er in totaal voor vergunningverlening en handhaving 1403 fte nodig zijn, terwijl de huidige inzet 938 fte bedraagt. In dat perspectief zou het tekort van 465 fte 'slechts' een achterstand zijn van 33%. Het verschil met de 71% achterstand volgens IOOV (2002) zit vermoedelijk vooral in de beoordeling van (de taken en de productiviteit van) de huidige inzet. In hoeverre wordt de huidige capaciteit ingezet voor het afgeven en controleren van vergunningen?

15 Volgens AEF (2002) is de gemiddelde functieschaal bij vergunningverlening en handhaving van brandveiligheid schaal 8. Op grond van de salarisschalen Rijksoverheid per 1 januari 2003 komt dat gemiddeld neer op zo'n € 2.500 per maand. De totale brutopersoneelslasten bedragen op basis daarvan circa € 38.880 per fte per jaar ($2.500 \times 12 \times 1,08 \times 1,2 = 38.880$).

16 Zie voor een uitgebreidere toelichting Eijgenraam e.a., 2000, p. 63-75.

17 Volgens CBS, *Statistisch Jaarboek 2003*, p. 253 kwamen er in 2001 1300 nieuwe horecagelegenheden bij. Dat is inclusief hotels, cafetaria's en dergelijke. Als we de bestaande verhouding als gegeven nemen, betekent dat ruim zevenhonderd nieuwe restaurants/cafés en dergelijke.

beleidsnota's en de prevapnormen.¹⁸ Wanneer alle 16.400 horeca-gelegenheden éénmaal per jaar gedurende twee uur door één controleur worden bezocht, is daar jaarlijks 26,2 fte voor nodig. We zullen het bijbehorende bedrag ad € 1.020.000 aanhouden als additionele jaarlijkse kostenpost, waarbij we enerzijds de controle tijdens grote evenementen buiten beschouwing laten, en er anderzijds van uitgaan dat er voor Volendam geen controles werden uitgevoerd. Behalve over de controlebezoeken als zodanig, zouden we ook graag wat willen weten over inhoud en gevolgen. In hoeverre worden er overtredingen geconstateerd? Leidt dat tot sancties? En zo ja, welke dan? Helaas ontbreekt op dit terrein informatie volledig, zodat het ook te enen male onmogelijk is om de kosten die verbonden zijn aan het vastleggen en sanctioneren van overtredingen, te schatten. Een afzonderlijke kostenpost onder de noemer handhavinginspanningen vormen nog de landelijke en gemeentelijke overheadkosten. Denk aan alle stuurgroepen, taskforces, onderzoeksrapporten, risico-inventarisaties, prioriteitennota's en beleidsplannen van de afgelopen paar jaar, aan de technische voorschriften en handleidingen die zijn opgesteld, enzovoort. Stel dat in alle 496 gemeenten van Nederland één beleidsambtenaar (schaal 10) alles bijeen twee maanden kwijt is aan planontwikkeling en wat dies meer zij. Stel dat we daar 25% bovenop zetten voor landelijke overhead. Stel dat we 10% toerekenen aan de horeca (16.400 van de 179.500 gebouwen die voor een gebruiksvergunning in aanmerking komen). En stel dat we deze kostenpost opvatten als een eenmalige investering, waarvan we de jaarlijkse lasten kunnen berekenen op basis van de eerdergenoemde rentevoet van 4%. De aan de brandveiligheid in de horeca toe te rekenen overheadkosten bedragen dan, afgerond, € 19.000 per jaar. De extra handavingsinspanningen van de overheid hebben tot gevolg dat ook de horecaondernemers extra kosten moeten maken om aan de regels te voldoen. Volgens een inschatting van Koninklijke Horeca Nederland belopen de extra kosten voor de horeca in de

18 Volgens de prevapnormen zouden horecagebouwen, afhankelijk van het aantal bezoekers, één tot twee keer per jaar gedurende twee tot drie uur gecontroleerd moeten worden.

De meeste gemeenten baseren zich in hun plannen op deze richtlijn; zie ook AEF (2002). Eén jaarlijkse controle van twee uur kan dus gezien worden als een veilig minimum.

19 Het gaat dan om de volgende kosten: tijd, administratieve lasten, overleggen; fysieke investeringen (gebouw); investeringen in procedures (ontruimingsplan, trainingen enzovoort); en, extra kosten bij aanpassingen en bij nieuwbouw als gevolg van brandveiligheidseisen. Kosten van leges laten we buiten beschouwing, omdat deze slechts een herverdelend effect hebben tussen horeca en gemeenten.

tweeënhalf jaar sinds 1 januari 2001 35 tot 65 miljoen euro.¹⁹ Ongeveer 40% hiervan heeft te maken met het inhalen van achterstanden. In de komende 2-3 jaar komt daar, om dezelfde reden, nog eens een zelfde bedrag bij. De eenmalige kosten voor de horeca vanwege het inhalen van de achterstand kunnen daarmee worden gesteld op 28 à 52 miljoen euro. Wanneer we deze kosten wederom als een investering met een oneindige looptijd opvatten, en een rentevoet van 4% per jaar hanteren,²⁰ bedraagt de jaarlijkse last 1,12 à 2,08 miljoen euro. De structurele extra kosten van de horeca komen neer op 8,4 à 15,6 miljoen euro per jaar.

Uiteindelijk heeft het verscherpte toezicht tot doel de kans op en/of de ernst van brand te verkleinen, en daarmee de verwachte schade te verminderen. Om een indruk te krijgen van de mogelijk te vermijden schade, inventariseren we in de tabellen 1 en 2 de totale schade van brand in de horeca in de afgelopen jaren.

Tabel 1: Branden in de horeca^a

Jaar	Aantal branden	w.v. met schade	Schade (in mln euro) ^b	Doden ^{c,d}	Gewonden ^{c,d}
1993	400	351	15,9	3	5
1994	386	340	18,1	3	21
1995	353	300	12,4	-	19
1996	448	381	23,1	-	11
1997	408	346	13,2	-	18
1998	273	232	10,2	-	17
1999	259	231	14,2	-	15
2000	275	213	16,0	-	4
2001	329	276	9,8	13	113
Gemiddeld per jaar	348	297	14,8	2,11	24,78

a) Bron: CBS (volgens opgave gemeentelijke brandweer).

b) Directe financiële schade. Bedrijfsschade (gederde omzet) blijft buiten beschouwing.

c) Exclusief brandweertleden in functie.

d) Bij doden zijn alleen die slachtoffers geregistreerd die binnen een dag na de brand zijn overleden. Het cijfer voor 2001 is daarom in verband met Volendam gecorrigeerd tot 13 (was 8). Bij gewonden gaat het om het aantal personen dat naar het ziekenhuis is vervoerd en/of opgenomen. Dit cijfer is niet aangepast.

²⁰ We zien deze investering dus vooral als een maatschappelijke investering. De lezer kan desgewenst zelf het voorbeeld narekenen met andere rentepercentages.

Tabel 1 wijst uit dat er de laatste jaren in de horeca gemiddeld 348 branden per jaar zijn geweest. Gemiddeld overlijden daarbij jaarlijks (ruim) 2 personen, terwijl er (iets minder dan) 25 ernstig gewond raken. De directe financiële schade bedraagt 14,8 miljoen euro. De overige kosten moeten we benaderen (zie tabel 2). Voor de afhandelingkosten gebruiken we een schatting van de uitrukkosten van de brandweer. Voor het berekenen van de kosten van de slachtoffers (medische kosten, productieverlies, immateriële schade) vallen we – bij gebrek aan beter – terug op corresponderende gegevens van verkeersongevallen. Al met al komen we tot een totale jaarlijkse schade door brand in de horeca van 28,5 miljoen euro.

Tabel 2: Kosten per jaar door brand in horeca

Kostenpost	Mln euro's
Directe financiële schade door brand	14,8
Bedrijfsschade	PM
Kosten brandweer (348 branden à € 4.100 per uitruk) ^a	1,4
Materiële en immateriële kosten slachtoffers: ^b	
- medische kosten	0,3
- netto-productieverlies	2,3
- immateriële schade	9,7
Totaal	28,5

a) In de Brandweerstatistiek 2001 van het CBS wordt gemeld dat de kosten per uitruk (gemiddeld voor alle branden) € 4.100 bedragen. Daarnaast kunnen er nog andere afhandelingkosten zijn; denk aan verzekeringen, politie-inzet, en dergelijke.

b) De totale kosten per slachtoffer (TK) kunnen in principe worden onderverdeeld in medische kosten (M), het bruto-productieverlies (BP) en de immateriële schade (ook wel: human losses, H). Nu bestaat de waarde van het leven (VOSL) die De Blaeij (2003) schat, zowel uit immateriële schade als uit consumptieverlies (C). Dat betekent dat, wanneer we haar VOSL-schatting willen gebruiken, we moeten corrigeren voor het consumptieverlies. Dat doen we door te rekenen met het netto-productieverlies (NP), zijnde het bruto-productieverlies minus het consumptieverlies. We gaan er, zoals gebruikelijk, vanuit dat gewonden geen consumptieverlies hebben.

De Blaeij (2003, p. 187) adviseert in kosten-batenanalyses een VOSL-waarde voor dodelijke slachtoffers te hanteren van twee miljoen euro. Deze waarde voldoet aan een conservatieve redelijke toets. Voor ernstig gewonden vindt ze een waarde van, afgerond, 220 duizend euro (p. 68, op basis van de mediaan). Voor de medische kosten en het netto-productieverlies verlaten we ons op SWOV-cijfers voor verkeersongelukken; de desbetreffende gemiddelden komen, in duizenden euro's, neer op 4,7 en 86,0 per dode respectievelijk 10,3 en 87,6 per gewonde. Zie Wesemann, 2000.

Wanneer we alle hierboven genoemde bedragen bij elkaar nemen, kunnen we proberen het saldo van kosten en baten te berekenen van het verscherpte toezicht op de brandveiligheid in de horeca (zie tabel 3). Helaas ontbreekt één cruciaal gegeven, namelijk de relatie tussen de extra handhaving enerzijds en de kans op en/of de ernst van schade door brand anderzijds. Kortom, hoe effectief zijn alle maatregelen eigenlijk? Geen van de door ons geraadpleegde rapporten laat zich daarover uit. Evenmin heeft een van onze gesprekspartners zich aan een schatting gewaagd. Gevolg is dat we de opzet van onze mKBA enigszins moeten aanpassen. Bij ontstentenis van een redelijke schatting van de effectiviteit van de maatregelen, kunnen we geen schatting maken van de verwachte baten, en dus evenmin een schatting van hét kosten-batensaldo van de extra handavingsinspanningen sinds Volendam. Maar we kunnen wel, in hypothetische zin, voor verschillende denkbare waarden van die effectiviteit uitrekenen wat het saldo van maatschappelijke kosten en baten zou zijn geweest, als de maatregelen die bepaalde effectiviteit zouden hebben gehad. Tabel 3 zet drie alternatieven naast elkaar. Zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 30%, dan blijken de maatregelen hoe dan ook niet rendabel.²¹ Zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 70%, dan zijn de maatregelen zonder meer de moeite waard. En zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 50%, dan hangt het ervan af hoe hoog de extra kosten voor de horeca werkelijk zijn.

Deze bevinding kunnen we ook anders presenteren, namelijk via de effectiviteit die de maatregelen minimaal moeten hebben om maatschappelijk rendabel te zijn. Volgens onze cijfers is voor een positief saldo van baten en kosten ten minste vereist dat de totale brandschade met 39% wordt gereduceerd. Deze 39% is hoe dan ook de ondergrens voor de vereiste effectiviteit, ook als de extra horecakosten beperkt blijven tot het laagste genoemde bedrag. Zouden de werkelijke horecakosten hoger zijn, dan valt ook de minimaal vereiste effectiviteit navenant hoger uit, tot 68% bij het hoogste genoemde bedrag.

21 Daarbij laten we de PM-post aan de kant van de kosten en die aan de kant van de baten buiten beschouwing.

Tabel 3: Kosten en (mogelijke) baten handhaving brandveiligheid in de horeca

	In euro's per jaar
Kosten:	
Kosten vergunningverlening	
- inhalen achterstand	216.000
- nieuwe vergunningen	327.000
Kosten controles	
- jaarlijkse controle à 2 uur	1.020.000
- vervolg controleacties	PM
Kosten overhead	19.000
Kosten horeca	
- inhaalslag	1,12 à 2,08 mln
- structureel	8,4 à 15,6 mln
Totaal kosten	11,1 à 19,3 mln
Mogelijke baten:	
(Maximaal te vermijden) Brandschade	28,5 mln
Saldo baten en kosten:	
- bij effectiviteit handhaving van 30%	-2,6 à -10,8 mln
- bij effectiviteit handhaving van 50%	3,2 à -5,1 mln
- bij effectiviteit handhaving van 70%	8,9 à 0,7 mln

Op grond van deze vingeroefening dringt zich de indruk op dat de middelen die sinds Volendam in de brandveiligheid van de horeca zijn ingezet, niet maatschappelijk doelmatig besteed zijn. Een reductie van de totale brandschade met 40% of meer lijkt ons in elk geval – maar toegegeven: we zijn geen brandexperts – nogal hoog gegrepen.

Tabel 3 is echter nog niet het einde van het verhaal. Er bestaan namelijk diverse ideeën om het handhavingsbeleid nog strenger en gestructureerder aan te pakken. Zo zijn er gemeenten die reeds een intensiever controlebeleid toepassen, waarbij grotere horecabedrijven ten minste twee keer per jaar worden bezocht. Ook circuleren er plannen om aan een gebruiksvergunning een beperkte geldigheidsduur te geven. Volgens AEF (2002)²² zou elke horecagelegenheid minimaal twee keer per jaar gecontroleerd moeten worden, en zou voor elke controle 2,5 uur uitgetrokken moeten worden. Verder zou een

22 Vergelijk AEF (2002), Bijlage 2 Normen en Kengetallen, p. 28.

gebruiksvergunning slechts vijf jaar geldig mogen zijn, en zou met het beoordelen van een vergunningsaanvraag zeker twintig uur gemoeid zijn. En eigenlijk vindt AEF ook die normen nog aan de lage kant.²³

Om de horecaondernemer te dwingen zich aan de regels te houden zou één controle per kwartaal en continue controle tijdens evenementen gewenst zijn.

Ook deze verdere verscherpingen van het handhavingsbeleid kunnen we aan een kosten-batentoets onderwerpen. In tabel 4 vergelijken we de aanpak die ten grondslag lag aan tabel 3 (vergunningen met onbegrensde duur, 1x per jaar controle gedurende 2 uur), met een tweetal alternatieve scenario's. Wat in elk geval verandert, zijn de kosten van vergunningverlening en handhaving.²⁴

Tabel 4: Alternatieve handhavingsscenario's (kosten in euro's per jaar)

Scenario	Tabel 3	AEF	Maximaal
Duur vergunning	Onbegrensd	5 jaar	3 jaar
Uren per vergunning	15	20	20
Controles per jaar	1	2	4
Uren per controle	2	2,5	2,5
Kosten vergunningverlening	543.000	2.040.000	3.401.000
Kosten controles	1.020.000	2.551.000	5.101.000
Additioneel t.o.v. tabel 3		3.028.000	6.939.000
Minimaal vereist additioneel effect handhaving voor positief kosten-batenoordeel		11%	24%

Stel dat de handhaving wordt opgevoerd van het scenario uit tabel 3 tot de door AEF (2002) voorgestane aanpak. Dat betekent een stijging van de handhavingskosten met ruim 3,0 miljoen euro. Alleen al om die terug te verdienen, zou de totale schade van horecabranden met

²³ Vergelijk AEF (2002), Bijlage 2 Normen en Kengetallen, p. 15 en telefonisch contact.

²⁴ Wanneer gebruiksvergunningen een beperkte geldigheid hebben en elke paar jaar vernieuwd worden, kunnen we in plaats van een eenmalige inhaalslag en het gestructureerd bekijken van nieuwe aanvragen, direct voor een cyclus van 3 of 5 jaar de kosten van vergunningverlening berekenen. Wanneer alle 16.400 vergunningplichtige horecagelegenheden eens in de 3 of 5 jaar een nieuwe vergunning nodig hebben, dan is daar uitgaande van 20 uur per vergunning jaarlijks respectievelijk ongeveer 87,5 en 52,5 fte voor nodig. De jaarlijkse lasten bedragen respectievelijk € 3.401.000 en 2.040.000.

11% moeten afnemen, bovenop het reeds aanzienlijke effect van de inspanningen conform tabel 3. Maar dan hebben we de additionele kosten voor de horeca nog niet verdisconteerd. Want dat die er zijn, ligt voor de hand. We mogen toch aannemen dat de additionele handhavingsinspanningen tot doel hebben een verdere gedragsverandering bij horeca-exploitanten te bewerkstelligen.²⁵ Gevolg is echter dat naarmate deze additionele horecakosten hoger uitvallen, ook de effectiviteit van de maatregelen navenant hoger moet zijn, wil de beleidsintensivering maatschappelijk lonend zijn. Nemen we de resultaten van tabel 3 en 4 samen, dan ontstaat het beeld dat de kans op en/of de ernst van de schade bij brand met meer dan 50% moet dalen sinds Volendam, wil een beleid zoals voorgesteld door AEF (2002) maatschappelijk rendabel zijn.

Tot slot

Onze bijdrage heeft in de eerste plaats laten zien dat de inzet van het instrument van de maatschappelijke kosten-batenanalyse op het terrein van justitie buitengewoon zinvol en zeer wel mogelijk is. Sterker nog, er bestaan reeds interessante voorbeelden.

In de tweede plaats hebben wij ons gebogen over de handhavingsinspanningen ten aanzien van de brandveiligheid in de horeca sinds Volendam. Onze zoektocht heeft verschillende dingen duidelijk gemaakt:

- Een behoorlijke onderbouwing van het huidige beleid ontbreekt. Er wordt uitgebreid gefilosofeerd over taken, organisatie, coördinatie en inzet van fte's, maar in het midden blijft wat nu precies het beoogde doel is. Zelfs van een begin van een afweging van middelen en doelen, en van kosten en baten, is dan ook geen sprake.
- Mede daardoor is er nauwelijks of geen aandacht voor de vraag of een andere aanpak wellicht niet op goedkopere wijze tot dezelfde of betere resultaten zou kunnen leiden. Zo is het denkbaar om private partijen (veel meer) zelf verantwoordelijk te maken voor de brandveiligheid, via een combinatie van aansprakelijkheid, certificering en verplichte verzekering.

²⁵ Omgekeerd, als de nog strengere handhaving geen verdere gedragsverandering tot gevolg zou hebben, zijn er wel additionele kosten maar geen additionele baten. Dan is er zéker sprake van ondoelmatigheid.

- Onze eigen – tentatieve – becijfering laat zien dat er volop reden is om aan de doelmatigheid van het huidige beleid te twijfelen. Dat is spijtig omdat er in de rechtshandhaving, naar verluidt, alom schaarste aan middelen bestaat. Dat is ook spijtig omdat investeringen in verkeersveiligheid wél maatschappelijk rendabel zijn (zie verder Van Velthoven, 2000).
- Voor een echt doorwrochte kosten-batenanalyse ontbreekt een aantal cruciale gegevens. We hebben geen cijfers over de feitelijke intensiteit van de controle, over de daarbij geconstateerde tekortkomingen, en over de getroffen maatregelen en toegepaste sancties. We hebben, afgezien van een zeer ruwe schatting van Koninklijke Horeca Nederland, geen inzicht in de feitelijke gevolgen voor de horeca, in termen van gedragsverandering en kosten. En we weten ook niet wat de relatie is tussen alle maatregelen en gedragsveranderingen en de brandschade in de horeca.

Kortom, wat op het gebied van handhaving – en wellicht ook op andere justitiële terreinen – nodig is, is niet zozeer een stortvloed aan beleidsplannen, maar vooral goede empirische gegevensverzameling en analyses om een beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van maatregelen. Wij vermoeden dan ook dat het investeren in de ontwikkeling van een mKBA-leidraad voor justitie, naar het voorbeeld van de OEEI-leidraad voor infrastructuurprojecten, een mKBA-toets met gemak zou doorstaan.

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Rapport Vergunningen

Kamerstukken II, vergaderjaar

1995-1996, 24 656, nr. 2, Den

Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Algemene Rekenkamer

*Rapport Handhaving door
rijksinspecties*

Kamerstukken II, vergaderjaar

2001-2002, 28 271 nr. 2, Den

Haag, Sdu Uitgevers, 2002

Andersson Elffers Felix (AEF)

Staat van handhaving; analyse

verlening en handhaving ver-

gunningen in 13 casusgemeenten

Utrecht, 2002

Bekkers, V.J.J.M., e.a.

Integrale handhaving; een onder-

zoek naar vormen van integrale

handhaving van het beleid ten

aanzien van openbare inrich-

tingen

Rotterdam, Erasmus Universiteit

Rotterdam, Faculteit der Sociale

Wetenschappen, Opleiding

Bestuurskunde, 2003

Blaeij, A.T. de

The value of a statistical life in road safety

Amsterdam, VU, 2003 (diss.)

Buck Consultants International

Evaluatie OEEI-leidraad

Den Haag, 2002

Commissie Michiels (voluit:

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving)

Handhaven op niveau

Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998

CPB

Naar een efficiënter milieubeleid; een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen

Den Haag, CPB bijzondere publicaties nr. 27, 2000

CPB

Twee jaar ervaring met OEEI; de discussie over indirecte effecten

Den Haag, CPB bijzondere publicaties nr. 46, 2003

Dijk, J.J.M. van

De smalle marges van het Nederlands drugsbeleid; een kosten-baten-analyse

Bewerking van een voordracht op een themadag van de KNAW d.d. 14 oktober 1996, gepubliceerd op www.drugtext.nl

DHV Huisvesting en Vastgoed

Knelpuntenonderzoek veiligheidsregelgeving; inventarisatie en analyse van knelpunten in de regelgeving die de publieksveiligheid raken

Amersfoort, 2002

Eijgenraam, C.J.J. e.a.

Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse

Den Haag, CPB-NEI, CPB bijzondere publicaties nr. 22, 2000

Europese Commissie

Een grotere verkeersveiligheid in de Europese Unie; programma voor de periode 1997-2001

Brussel, COM (1997) 131 def., 1997

Europese Commissie

Prioriteiten op het gebied van verkeersveiligheid in de Europese Unie; voortgangsrapport en rangschikking van acties naar prioriteit

Brussel, COM (2000) 125 def., 2000

Gestel, R. van, W. Ligthart

Zachte toezichthouders maken ...?

In: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Dilemma's rond toezicht;*

opstellen over de werking van toezichtsarrangementen,

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002, p. 19-44

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002

Ministerie van Justitie

De Tafel van Elf; een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels

Den Haag, Ministerie van
Justitie, Expertisecentrum
Rechtshandhaving, 2002a

Ministerie van Justitie

*Risicomatrix; prioriteren op basis
van risico-inschatting*

Den Haag, Ministerie van Justitie,
Expertisecentrum Rechtshandha-
ving, tweede conceptversie, 2002b

Staatssecretaris van Vrom

*Brief d.d. 17 juni 2003 over de
voorgenomen wijziging van het
Waterleidingbesluit in verband
met de preventie van legionella in
leidingwater*

Kamerstukken II, vergaderjaar
2002-2003, 26 442 nr. 19 (zie
ook de vervolgbrief d.d. 15 juli
2003 op www.vrom.nl/legionella)

Velthoven, B.C.J. van

*Veiliger verkeer in Nederland?
Een rechtseconomische analyse*
Verkeersrecht, 48^e jrg., 2000,
p. 313-322

Velthoven, B.C.J. van, G.

Suurmond

*Doelmatigheid in de rechtshuis-
houding; een beschouwing naar
aanleiding van het WRR-rapport
over de nationale rechtsstaat*

Rechtsgeleerd Magazijn Themis,
164e jrg., 2003, nr. 3, p. 132-144

Wesemann, P.

*Kosten van de verkeersonveilig-
heid in Nederland, 1997*

Leidschendam, SWOV rapport
D-2000-17, 2000

Zerbe, R.O. jr.

*Economic efficiency in law and
economics*

Cheltenham/Northampton Ma.,
Edward Elgar, 2001

Kosten en baten van alcoholcontroles in het verkeer

*P. Wesemann**

Elk jaar sterven bijna veertigduizend mensen in de Europese Unie ten gevolge van een verkeersongeval. De Europese Commissie heeft onlangs een actieprogramma vastgesteld met als doelstelling om dit aantal verkeersdoden in 2010 te halveren. Tijdens de voorbereidingsfase heeft de European Traffic Safety Council (ETSC), een onafhankelijke raad die op basis van wetenschappelijk onderzoek beleidsadviezen uitbrengt, een werkgroep belast met het opstellen van kosten-batenanalyses van een aantal nieuwe maatregelen. Dit gebeurde met de bedoeling om een effectief beleid tot stand te brengen en tevens om te demonstreren dat de methode van kosten-batenanalyse daarbij een nuttig instrument vormt. Daarmee kan namelijk worden vastgesteld of de maatschappelijke opbrengst van deze maatregelen groter is dan hun kosten.

De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) maakte deel uit van deze ETSC-werkgroep en stelde van enige maatregelen een kosten-batenanalyse op (ETSC, 2003). Een van die maatregelen was een verscherpte controle op alcoholgebruik in het snelverkeer en wel door het op grote(re) schaal afnemen van aselecte blaastesten (random breath testing) door de politie. Dit artikel behandelt eerst een verantwoording van de gekozen maatregel, vervolgens een toelichting op de hier gebruikte methode van de kosten-batenanalyse, een samenvatting van de uitgevoerde analyse en ten slotte een bespreking van de uitkomsten.

Het belang van alcoholtoezicht voor de verkeersveiligheid

Alcoholgebruik door automobilisten levert een substantiële bijdrage aan de verkeersonveiligheid. Bij enkele buitenlandse case-control studies uit de jaren zestig van de vorige eeuw is gevonden dat bij een

* De auteur (1947) is als senior onderzoeker verbonden aan de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV.

bloedalcoholgehalte (BAG) tussen 0,5 en 0,8 promille de kans op een ongeval 35% hoger is dan voor een nuchtere bestuurder, en dat deze kans versneld stijgt bij toename van het BAG: tussen 1,0 en 1,5 promille is hij bijna zes keer zo hoog en boven 1,5 promille ruim achttien keer (Noordzij, 1976). De kans op een dodelijk ongeval is extra hoog: voor bestuurders boven 1,5 promille is een tweehonderd keer zo grote kans op een dodelijk ongeval gevonden (Simpson en Mayhew, 1991). Bij een andere case-control studie, recenter en de enige die ooit in Europa is uitgevoerd, werden vergelijkbare risico's gevonden (Mathijssen e.a., 2002).

Het aantal verkeersdoden dat momenteel valt als gevolg van alcoholgebruik is niet goed af te leiden uit de nationale verkeersongevallenregistraties. Dit komt omdat de politie vrijwel nergens in Europa systematisch bij alle ongevallen onderzoekt of er alcohol in het spel is. Daarom worden meestal schattingen gemaakt gebaseerd op het (geschatte) aantal automobilisten boven de 0,5 promille, op de (geschatte) verdeling van de promillages en op de verhoogde ongevalenkans bij die promillages. Omdat de gegevens in de literatuur nogal verschillen, wordt hier gebruikgemaakt van twee alternatieve aannames die te beschouwen zijn als de extremen waartussen de werkelijke situatie zich waarschijnlijk bevindt. De eerste aanname is dat in Europa 2% van de bestuurders een BAG heeft van meer dan 0,5 promille (gemiddeld over het hele jaar, alle dagen van de week en alle uren van de dag) en 40% van de verkeersdoden veroorzaakt. De tweede aanname is dat 3% van de bestuurders deze limiet overschrijdt en 30% van de doden veroorzaakt (Koorstra e.a., 2003; Mäkinen en Zaidel, 2002; Mathijssen, 2002).

Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijkt dat politietoezicht een effectieve methode is om het rijden onder invloed terug te dringen mits dit op de juiste wijze wordt toegepast: controleteams moeten goed zichtbaar zijn voor passerende automobilisten en regelmatig van locatie wisselen, zij moeten die bestuurders random staande houden en iedere staande gehouden bestuurder laten blazen. Om het generaal preventieve effect te versterken is het van groot belang dat via de publiciteit in brede kring bekendheid wordt gegeven aan deze controles, het doel ervan en de bereikte resultaten (Elvik, 2001; ETSC, 1999; Mathijssen, 1991).

Hoewel bekend is dat de aard en omvang van de opgelegde sancties mede bepalend is voor het afschrikkingseffect van politietoezicht (zij het in geringe mate) wordt voor deze variabele zelden in de onder-

zoeken naar random breath testing gecontroleerd. Deze variabele zal daarom buiten beschouwing blijven.

De Europese Unie heeft zelf niet de bevoegdheid om aan de politieorganisaties in de lidstaten voor te schrijven of en op welke wijze zij toezicht moeten houden op alcoholgebruik in het verkeer. De EU kan wel richtlijnen opstellen voor de meest effectieve vormen van alcoholcontroles en die onder de aandacht van de lidstaten brengen. Ten behoeve van deze kosten-batenanalyse is aangenomen dat de politie deze richtlijnen opvolgt en gedurende een bepaalde tijd en met een bepaalde intensiteit het aanbevolen alcoholtoezicht gaat uitoefenen. Tevens is aangenomen dat aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan: een BAG-limiet van 0,5 promille en de bevoegdheid voor de politie om zonder verdenking bestuurders staande te houden en aan een blaastest te onderwerpen. Het is bekend dat een (klein) aantal landen niet aan deze voorwaarden voldoet. Dit betekent dat wordt aangenomen dat in die landen de wetgeving op deze punten zal worden aangepast. Met de (geringe) kosten van dergelijke wetswijzigingen is geen rekening gehouden.

De methode van kosten-batenanalyse

De kosten-batenanalyse is een methode om het maatschappelijk rendement van een overheidsmaatregel vast te stellen. Daartoe worden de implementatiekosten van de maatregel vergeleken met alle effecten die deze heeft op de maatschappelijke welvaart. De ruimte ontbreekt om hier de betekenis van deze begrippen uit te leggen, evenmin als de methoden en technieken die gebruikt worden om ze te kwantificeren. Dit is recentelijk gedaan in twee rapporten die speciaal voor gebruikers binnen de Nederlandse overheid zijn opgesteld: de publicatie *Evaluatiemethoden ex ante* (Hellendoorn, 2001) en de leidraad voor kosten-batenanalyse die door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken is uitgebracht en die zich richt op de evaluatie van grote infrastructuurprojecten (Eijgenraam e.a., 2000). Een derde publicatie over de methode behandelt dezelfde materie maar is toegespitst op de evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen (Wesemann, 2000). Ik beperk me hier tot een toelichting op de werkwijze die in het onderhavige geval is gevolgd en die overigens geheel in overeenstemming is met de methode zoals beschreven in de voornoemde publicaties.

De implementatiekosten van alcoholcontroles omvatten in de eerste plaats de kosten van het politietoezicht zelf: alle directe personeelskosten die gemoeid zijn met het staande houden van bestuurders, het afnemen van blaastests en het verbaliseren van overtreeders; de directe materiaalkosten van de ademanalyse-apparaten; en alle indirecte kosten die met het uitoefenen van toezicht verbonden zijn zoals de kosten van ondersteunend personeel, management, huisvesting en voertuigen. Het zal duidelijk zijn dat het hier alleen gaat om *extra* toezichtacties die worden gehouden naast het toezicht dat de politie op dit moment al uitoefent. Deze kosten zijn op jaarbasis berekend. Verder zijn er kosten gemoeid met de publiciteit die het toezicht omgeeft en met de vervolging, berechting en bestraffing van de extra opgespoorde overtreeders.

Met de opbrengsten van geldboetes voor de overheid wordt geen rekening gehouden: dit zijn geen betalingen voor goederen of diensten maar zogenaamde transfers. Dit is louter een overdracht van geld tussen twee partijen die geen invloed heeft op de omvang van de maatschappelijke welvaart maar alleen op de verdeling ervan.

Om de implementatiekosten te berekenen moet de omvang van de maatregel gekwantificeerd worden. De centrale variabele is in dit geval het aantal blaastests dat bij willekeurig staande gehouden bestuurders in een jaar extra wordt afgenomen. Om een realistisch aantal te kunnen aangeven, moest eerst worden vastgesteld hoeveel random tests er op dit moment in alle lidstaten worden afgenomen. Een tweede, daarvan afgeleide variabele is het extra aantal overtreeders dat bij deze extra controles wordt opgespoord en berecht. Dit kan worden vastgesteld als bekend is hoeveel rijders onder invloed zich in het verkeer bevinden nadat het extra toezicht is geëffectueerd; dit laatste gegeven is beschikbaar omdat ook voor het bepalen van de baten van de maatregel een schatting werd gemaakt van de generaal preventieve effecten van het extra toezicht.

Het effect van alcoholtoezicht betreft in de eerste plaats de afname van het aantal verkeersongevallen en de daardoor aangerichte (materiële en immateriële) schade. Dit is het beoogde effect van de maatregel. Zoals bij zovele verkeersveiligheidsmaatregelen kunnen er ook niet-beoogde of neveneffecten op de welvaart optreden, bijvoorbeeld door verandering van de hoeveelheid verplaatsingen, van de rijnsnelheden en/of van de milieuhinder die het verkeer veroorzaakt (geluid en emissies van uitlaatgassen). Deze effecten kunnen positief of negatief uitwerken op de welvaart. In dit geval zou er een gering

effect op de hoeveelheid verplaatsingen of de verplaatsingswijze kunnen optreden doordat sommige van de huidige rijders onder invloed besluiten om op andere plaatsen te gaan drinken of na alcoholgebruik een ander vervoermiddel te kiezen. Vanwege de – vermoedelijk – geringe omvang zullen deze neveneffecten verwaarloosd worden. Bovendien kan verdedigd worden dat dit een verlies van illegaal verworven mobiliteitsbaten is die daarom niet als maatschappelijke kosten beschouwd moeten worden.

Om de effecten te kwantificeren moet een schatting worden gemaakt van de omvang en de duur van de generaal preventieve effecten die het extra politietoezicht heeft op het rijden onder invloed en de daardoor veroorzaakte ongevallen. Dit betekent dat eerst de huidige omvang van het probleem moet worden beschreven en vervolgens de reductie daarvan als gevolg van de maatregel. De omvang van de reductie is geschat op basis van een groot aantal onderzoekresultaten die verwerkt zijn in een recente meta-analyse (Elvik, 2001). Wat de duur van de reductie betreft is, uitgaande van een jaar lang extra random testing, op basis van kennis uit de literatuur aangenomen dat het rijden onder invloed alleen in datzelfde jaar afneemt. Met toekomstige effecten (dat wil zeggen na het jaar waarin de extra controles plaatsvinden) hoeft in dit geval dus geen rekening te worden gehouden. De aldus gekwantificeerde effecten op het aantal ongevallen moeten vervolgens op geld worden gewaardeerd. Daarvoor is gebruikgemaakt van een Europese studie naar de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen (ETSC, 1997). Deze resulteerde in een bedrag van 3,6 miljoen euro per dode in 1995. Met een inflatiecorrectie van 1,33% is dit bedrag opgehoogd tot 4,05 miljoen euro, prijsniveau 2000 (Elvik, 2002). In dit bedrag zitten alle kosten van alle soorten ongevallen verwerkt, maar omgeslagen over het aantal doden. Daarom zijn in dit geval de veiligheidseffecten van het extra toezicht uitgedrukt in een reductie van het aantal doden. Alle kosten en effecten zijn gewaardeerd op prijsniveau 2000 en exclusief BTW.

De resultaten van de kosten-batenanalyse

De uitgangssituatie

Vanwege de beperkte informatie binnen de EU-lidstaten over het huidige aantal automobilisten boven de BAG-limiet van 0,5 promille

en het aantal doden dat daarvan het gevolg is, zijn twee schattingen opgesteld:

- 3% bestuurders onder invloed en 30% alcoholdoden;
- 2% bestuurders onder invloed en 40% alcoholdoden.

Ook over de huidige omvang van de politiecontroles op alcoholgebruik van automobilisten is de informatie beperkt. Op grond van gegevens uit EU-projecten over politietoezicht en verkeersveiligheidsbeleid is geschat dat in de gehele EU gemiddeld 1 op de 16 inwoners jaarlijks een blaastest moet afleggen (Zaidel, 2001; Koornstra e.a., 2003). Maar er zijn grote verschillen tussen landen. Er kunnen grofweg twee groepen worden onderscheiden: 6 landen met een frequentie van gemiddeld 1 test op de 8 inwoners (en minimaal 1 op de 16), en 9 landen met 1 test op de 50 inwoners. De onderzochte maatregel van verhoogd toezicht bestaat erin dat in deze laatste groep landen de frequentie wordt verdrievoudigd tot 1 op de 16 inwoners, waarmee ze op het niveau komen van de eerste groep landen. Over de landen met een laag toezichtniveau zijn de volgende gegevens bekend:

Tabel 1: Geschatte aantal verkeersdoden en blaastests in EU-landen met een laag toezichtniveau, 2000.

Inwoners (x miljoen)	Verkeers- doden	Huidige blaastests (x 1000)	Extra blaastests (x 1000)	Totaal tests (x 1000)
220,6	22.666	4653 (=1:50)	9.135	13.788 (=1:16)

De implementatiekosten

De implementatiekosten van het extra alcoholtoezicht omvatten de kosten van alle middelen (arbeid en goederen) die nodig zijn om daadwerkelijk bestuurders te controleren op alcoholgebruik en om de betrapte overtreders onder hen te bestraffen. Hierboven werd de volgende inventarisatie opgesteld:

- het politietoezicht langs de weg (directe kosten: personeelskosten voor de controles langs de weg en voor het afhandelen van overtreders, kosten van ademanalyseapparaten; indirecte kosten: ondersteunend en leidinggevend politiepersoneel, huisvesting, voertuigen);
- de begeleidende publiciteit;
- de vervolging, berechting en bestraffing van opgespoorde overtreders.

De kosten van het politietoezicht langs de weg zijn als volgt berekend:

- in 1 mensjaar (=1080 effectieve uren) kunnen 16.200 ademtesten worden afgenomen (15 tests per uur); voor 9,135 miljoen tests zijn dus 564 mensjaren nodig;
- de directe en indirecte kosten van het toezicht zijn allemaal uitgedrukt in de kosten van een mensjaar toezicht: € 50.000 directe personeelskosten, inclusief werkgeverslasten; en nog eens € 50.000 voor huisvesting, voertuigen, ondersteunend- en leidinggevend personeel;
- per mensjaar toezicht ofwel 16.200 ademtesten, is 1 ademanalyse-apparaat (à € 750 exclusief BTW) nodig met 20.000 mondstukken (à € 0,25 exclusief BTW), samen € 5750; de kosten van apparatuur bij 564 mensjaren bedragen dan 3,243 miljoen euro. De kosten van publiciteit bedragen 18 miljoen euro exclusief BTW (9 landen à 2 miljoen euro).

De kosten van vervolging, berechting en bestraffing van de opgespoorde overtreeders zijn als volgt berekend, zowel voor de aangenomen uitgangssituatie van 3% bestuurders onder invloed als voor die met 2% bestuurders onder invloed. In beide gevallen worden aanvankelijk 4,653 miljoen tests afgenomen, welk aantal stijgt tot 13,788 miljoen.

Deze stijging heeft na een inschakeleffect twee soorten gevolgen: het percentage overtreeders in de verkeersstroom neemt af door de preventieve werking van de grotere pakkans (hieronder is die reductie op 30% gesteld); en er wordt in absolute zin een groter aantal overtreeders betrapt, al is die toename vanwege het opgetreden preventie effect kleiner dan in de uitgangssituatie het geval zou zijn geweest.

- Bij 3% overtreeders in de uitgangssituatie worden 140.000 overtreeders opgespoord met 4,653 miljoen tests; door het extra toezicht neemt het aandeel overtreeders met 30% af tot 2,1% (zie onder). Met 13.788 miljoen tests worden dan 290.000 overtreeders opgespoord, dit zijn er 150.000 extra. Als de afhandelingskosten op € 1000 per verdachte worden gesteld, bedragen deze in totaal 150 miljoen euro.
- Bij 2% overtreeders in de uitgangssituatie worden met 4,653 miljoen tests 93.000 overtreeders opgespoord. Door het extra toezicht neemt het aandeel overtreeders met 30% af tot 1,4%. Met 13,788 miljoen tests worden dan 193.000 overtreeders opgespoord, dit zijn er 100.000 extra. Dat vergt 100 miljoen euro extra afhandelingskosten.

Het effect op de veiligheid

Afhankelijk van het aantal alcoholdoden in de uitgangssituatie worden er 2.040 of 2.500 doden per jaar bespaard.

- Als in de uitgangssituatie 30% van de doden het gevolg is van alcoholgebruik, vallen er 6.800 alcoholdoden. Volgens een meta-analyse naar de effecten van politietoezicht op rijden onder invloed levert een verdrievoudiging van het toezichtniveau een 30% reductie van het aantal doden op ofwel 2.040 doden (Elvik, 2001).
- Als in de uitgangssituatie 40% van de doden door alcohol valt (9.066 alcoholdoden), dan bedraagt de reductie 2.500 doden.

Bij een ongevalschade van 4,05 miljoen euro per dode, levert dit een besparing op van 8.262 respectievelijk 10.125 miljoen euro.

De baten-kostenverhouding

De baten en kosten van de maatregel bij de twee aangenomen uitgangssituaties (I en II) zijn samengevat in tabel 2.

Tabel 2: Baten en kosten van extra politietoezicht per jaar (in miljoen euro, prijspeil 2000).

Baten	Situatie (I)	Situatie (II)	Kosten	Situatie (I)	Situatie (II)
Besparing	8.262	10.125	Politie- personeel	56,4	56,4
Ongevalschade			Ademanalyse- apparaten	3,2	3,2
			Publiciteit	18	18
			Berechting	150	100
Totaal	8.262	10.125	Totaal	227,6	177,6
<i>Baten/Kosten</i>	36:1	57:1			

Conclusie

De kosten-batenanalyse van het extra politietoezicht resulteert in een zeer hoge baten-kostenverhouding bij beide aangenomen uitgangssituaties. In de situatie met 30% doden als gevolg van rijden onder invloed zijn de baten 36 keer hoger dan de kosten; bij 40% alcohol-

doden bedraagt deze factor 57. Dit betekent dat het maatschappelijk rendement van meer en betere alcoholcontroles in het verkeer zeer groot is.

Discussie

De uitkomst van de kosten-batenanalyse is zeer overtuigend. Uiteraard zijn de uitkomsten met de nodige onzekerheden omgeven maar het is vrijwel uitgesloten dat bij gemodificeerde realistische invoergegevens en aannames de kosten de baten zullen overtreffen. Gesteld kan dus worden dat een vergroting van het aantal aselecte blaastests door de politie tot 1 per 16 inwoners in de gehele Europese Unie de verkeersveiligheid aanzienlijk zal verbeteren (2.000 tot 2.500 doden minder plus bijbehorende gewonden en materiële schade) en op een zeer kosteneffectieve manier.

Dit is echter nog maar een eerste stap in het kader van een effectief beleid tegen het rijden onder invloed. Ten eerste kan het aantal aselecte blaastests nog veel verder worden opgevoerd. Veel van de huidige blaastests zijn niet aselect maar kunnen zonder extra kosten wel aselect worden uitgevoerd. Bovendien kan de frequentie worden vergroot tot Australische verhoudingen, van 1 op 3 inwoners. Ten tweede zou er meer aandacht besteed moeten worden aan de groep bestuurders met zeer hoge BAG-waarden (boven 1,3 promille). Zij vormen weliswaar een zeer klein aandeel van de rijders onder invloed maar zijn wel verantwoordelijk voor een zeer groot deel van de alcoholongevallen, met name indien het alcoholgebruik gepaard gaat met druggebruik (Mathijssen, 2002). Om het gecombineerde gebruik van alcohol en drugs op te sporen dienen bloedmonsters afgenomen te worden.

Het merendeel van deze bestuurders met hoge BAG's is verslaafd aan alcohol en mogelijk ook aan drugs. Een afschrikkingbeleid zal bij hen weinig effect hebben. Zij zullen voor hun verslavingsproblemen behandeld moeten worden. In verschillende landen worden effectieve behandelingsmethoden toegepast of ontwikkeld.

Literatuur

Eijgenraam, C.J.J.,

C.C. Koopmans e.a.

Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse

Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, 2000

Elvik, R.

Transport accident costs and the value of safety; an update of ETSC cost estimates from 1995 to 2000

Brussel, ETSC, 2002

Elvik, R.

Cost-benefit analysis of police enforcement

Brussel, Working paper 1 Escape project, 2001

ETSC

Cost effective EU Transport Safety Measures

Brussel, European Transport Safety Council, 2003

ETSC

Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe

Brussel, European Transport Safety Council, 1999

ETSC

Transport accident costs and the value of safety

Brussel, European Transport Safety Council, 1997

Hellendoorn, J.C. (red.)

Evaluatiemethoden ex ante; een introductie

Den Haag, SDU Uitgevers, 2001

Mathijssen, M.P.M.

Efficiënt politietoezicht op alcohol in het verkeer; verslag van een éénjarig experiment in de sub-regio Leiden

Leidschendam, SWOV, 1991

Mathijssen, M.P.M.,

M.J. Koornstra e.a.

Het effect van alcohol-, drugs- en geneesmiddelengebruik op het letselrisico van automobilisten; een haalbaarheidsstudie in 2000-2001 in het politiedistrict Tilburg

Leidschendam, SWOV, 2002

Mäkinen, T., D.M. Zaidel

Traffic enforcement in Europe; effects, measures, needs and future

Brussel, Final report of the Escape consortium, 2002

Noordzij, P.C.

Rijden onder invloed; een literatuurstudie

Voorburg, SWOV, 1976

Simpson, H.M., D.R. Mayhew

The hard core drinking driver

Ottawa, Traffic Injury Research Foundation of Canada, 1991

Wesemann, P.

Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen

Leidschendam, SWOV, 2000

Zaidel, D.M.

Non-compliance and accidents

Brussel, Working paper 3 Escape project, 2001

Opsluiten of sleutelen?

Kosten en baten van detentie en resocialisatie

*A. Slotboom en C. Wiebrens**

Buiten de muren van het Ministerie van Financiën zal in Haagse beleidstorens doorgaans weinig enthousiasme zijn op te brengen voor kosten-batenanalyses. De termen kosten en baten behoren eerder tot het domein van de boekhoudachtigen dan van de beleidsmakers. In het meest ongunstige geval heeft men bij kosten-batenanalyses in driedelig krijtstreep gestoken adviseurs voor ogen die – niet gehinderd door enige kennis van zaken – een volgende efficiencykorting beraamen. Kosten-batenanalyses gaan niet over de inhoud maar over geld en vooral over op korte termijn te bezuinigen geld.

Dat er ook op een andere, spannendere manier over kosten en baten kan worden nagedacht, bewijst de Amerikaanse econoom William Spelman. Spelman heeft een wat eigenzinnige opvatting over de baten van het strafrechtelijk systeem. Volgens hem bestaan die enkel en alleen uit het aantal door de werking van dat systeem niet gepleegde misdrijven. Gegeven die opvatting stelt hij dat het (Amerikaanse) strafrechtstelsel een suboptimale verhouding tussen kosten en baten kent. De oorzaak daarvan is dat oriëntatie en instrumenten van het strafrecht vooral zijn gericht op reeds gepleegde misdrijven. Een betere verhouding tussen kosten en baten zou volgens Spelman bereikt kunnen worden wanneer het strafrechtstelsel zich bij zijn interventies meer laat leiden door de persoon van de dader en de bij hem/haar te voorkomen misdrijven.

In Nederland is die gedachtegang terug te vinden in de aanpak van de zogenoemde veelplegers. Die aanpak gaat uit van de notie dat een in omvang beperkte groep personen verantwoordelijk is voor een groot deel van de criminaliteit. De harde kern van de veelplegers begaat, zo lezen wij in een brief van de Raad van Hoofdcommissarissen aan de Kamer, tweehonderd strafbare feiten per jaar (Bik, 2003). De baten van de aanpak van veelplegers zijn dan duidelijk: het voor een wat langere duur – zeg één jaar – op non-actief stellen van een tot de harde kern

* De auteurs zijn werkzaam als senior beleidsadviseur bij het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, Den Haag.

behorende veelpleger 'levert' dan tweehonderd niet gepleegde misdrijven op. Klaarblijkelijk wegen die op tegen de kosten van een jaar detentie (€ 70.000).

In dit artikel beschouwen wij, geheel in de stijl van Spelman, het aantal voorkómen misdrijven als de baten van strafrechtelijke interventies. Wij proberen daarbij de baten, de te voorkómen misdrijven, te schatten. Met die schatting geven wij het effect weer van interventies op verschillende momenten van criminele loopbaan. Voor de schatting maken wij gebruik van het model van de badkuipcurve. Dit uit de demografie afkomstige model beschrijft de kans om niet te recidiveren voor personen, die eerder met de politie in aanraking zijn geweest (zie hieronder).

Tegenover baten staan kosten. De becijfering van de kosten hebben wij wat vereenvoudigd door van slechts twee mogelijke interventies uit te gaan: detentie ('opsluiten') en resocialisatie door middel van behandeling en begeleiding ('sleutelen'). Andere interventiemodaliteiten blijven hier onbesproken.

Het berekenen van de kosten en baten van detentie en resocialisatie betekent geen keuze of pleidooi voor één van beide interventies. Wat wij met dit artikel beogen, is een raamwerk te ontwikkelen waarmee gezien kan worden wanneer, op welk punt van de criminele loopbaan, vanuit het perspectief van kosteneffectiviteit resocialisatie een geëigende interventie is en wanneer, vanuit datzelfde perspectief, detentie geëigend is. Daarmee wil niet gezegd zijn dat kosteneffectiviteit de enige overweging moet zijn. De humaniteit van ons strafrechtssysteem (hoeveel mensen zijn wij bereid op te sluiten) is een mogelijke andere. Dergelijke overwegingen blijven hier buiten beschouwing.

Misschien wilt u nu stoppen met lezen. Modellen, kosten, schattingen, becijferingen, curves, dat idioom riekt immers naar de in de aanhef genoemde consultants en boekhoudachtigen. Wij vragen u, lees nog even door. Hierna wordt de genoemde badkuipcurve toegelicht en wordt aangegeven wat de betekenis ervan is voor een wat op de langere termijn gericht beleid. Vervolgens wordt uitgelegd hoe wij op grond van uit de badkuipcurve verkregen inzichten de kosten en baten van resocialisatie en detentie hebben berekend. De gebruikte gegevens, de gehanteerde veronderstellingen en de onderscheiden stappen in de berekening komen daar aan de orde. De uitkomsten – wanneer is vanuit het kosten-batenperspectief resocialisatie te verkiezen boven detentie en omgekeerd – worden daarna gepresenteerd. Ten slotte gaan wij in op de betekenis van de uitkomsten en stellen wij

ons de vraag hoe men – zonder de hulp in te moeten roepen van boekhoudachtigen en consultants – tot een betere, meer acceptabele verhouding tussen kosten en baten kan komen.

De badkuipcurve

In de demografie wordt de verdeling van sterftেকansen voor leeftijds-groepen beschreven aan de hand van de badkuipcurve. Vlak na de geboorte en in de eerste levensjaren is de kans op overlijden relatief groot, daarna worden de sterftেকansen geringer en vertonen zij een vrij vlak verloop tot aan het veertigste levensjaar. Daarna gaat het lichaam in toenemende mate mankementen vertonen en neemt de sterftেকans toe.¹ Weergave van de relatie tussen sterftেকans en leeftijd in een grafiek levert een wat langgerekte U-vormige lijn, de badkuipcurve.

Ook het falen of kapot gaan van apparaten (wasmachines, tv's) in de loop van de tijd, volgt zo'n badkuipcurve. De procentuele uitval per tijdseenheid zal variëren met de leeftijd van het product. De badkuipcurve kan daarom worden opgedeeld in drie stukken:

- de inlooperperiode: de kinderziekten van het product (en het productieproces) zorgen voor een hoge procentuele uitval aan het begin van de levensduur;
- het normale leven: falen is te wijten aan toevallige omstandigheden, bijvoorbeeld overbelasting of verkeerd gebruik;
- de slijtageperiode: het aantal apparaten dat kapot gaat of er helemaal mee ophoudt neemt na een zekere tijd drastisch toe.²

In feite is 'de' badkuipcurve een optelsom van de drie bovenbeschreven stukken: een sterk dalend gedeelte dat de inlooperperiode beschrijft, een stuk dat vlak verloopt en de uitvalkans tijdens het 'normale leven' weergeeft, en aan het einde een weer oplopend gedeelte van de slijtageperiode.

De badkuipcurve kan ook worden gebruikt om de uitvalkans van (groepen van) door de politie van een misdrijf verdachte personen in

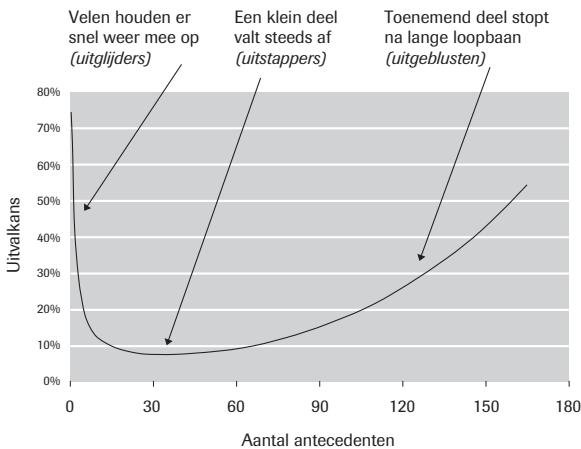
1 Sterftেকansen en daarmee de vorm van de curve worden uiteraard ook bepaald door het welvaartsniveau en/of de gezondheidszorg in een land. In derdewereldlanden heeft zij een ander verloop dan in West-Europese.

2 WTCM (Jan Kempenaers). http://po.wtcm.be/methodes_voor_productontwikkeling.

beeld te brengen (Slotboom en Wiebrens, 2003). Onder uitvalkans wordt dan verstaan de kans om niet te recidiveren.

In figuur 1 staat de badkuipcurve bij criminaliteit afgebeeld. De uitvalkans is daarbij op de verticale as weergegeven. Op de horizontale as is de duur van de criminele loopbaan uitgezet, gemeten in termen van het aantal antecedenten (proces-verbalen). Ook in deze curve zijn drie stadia van elkaar te onderscheiden. Het eerste gedeelte wordt gekenmerkt door snel dalende uitvalkansen: er zijn veel personen die éénmaal vanwege een misdrijf met de politie in aanraking komen, maar daarna niet meer. Relatief veel personen stoppen ook met hun criminele activiteiten na een tweede of derde delict. Er was sprake van een uitglijder. De uitvalkans is hoog.

Figuur 1: De badkuipcurve bij criminaliteit



Sommigen zullen langer doorgaan zodat zij op een gegeven moment tot de 'vaste klanten' van de politie gerekend kunnen worden. Zij hebben een echte criminele loopbaan waarin zij meerdere malen met de politie in aanraking komen. De kans dat men ophoudt, wordt bepaald door toevallige omstandigheden die weinig te maken hebben met de duur van de carrière: men raakt bekeerd, krijgt verkering³ of betert zijn leven om een andere reden. Dergelijke toevalligheden kunnen iedereen treffen met een even grote kans. Dat is het vlakke gedeelte van de curve, de bodem van de badkuip, met tamelijk constante – maar lage – uitvalpercentages.

3 Ook wel genoemd de www-factor: werk, wijf en woning.

Maar ook de 'vaste klanten' houden op enigerlei moment op met het plegen van delicten. Leeftijd, het fysiek niet (meer) kunnen volhouden van een hectisch crimineel bestaan, de keus voor een gewoon burgersbestaan of andere omstandigheden kunnen factoren zijn, die tot het beëindigen van een criminele loopbaan doen besluiten. In de Engelstalige literatuur spreekt men van 'burnout'; uitgeblust lijkt een aardige Nederlandse term. Hoewel burn-out op elk moment in een criminele loopbaan kan optreden, zal de kans daarop gestaag toenemen naarmate de carrière vordert: dat is het stijgende gedeelte aan de rechterkant van de badkuipcurve.

In de demografie is de feitelijke vorm van de badkuipcurve geen onveranderlijk gegeven. De kindersterfte kan positief worden beïnvloed door betere zuigelingenverzorging en investeringen in vaccinatieprogramma's; de linkerzijde van de badkuipcurve wordt steiler na verloop van tijd. Meer verkeersveiligheid, verbetering van de arbeidsomstandigheden, en aidscampagnes kunnen de sterftekansen van volwassenen doen verminderen. Dit toont zich in een lager middendeel van de curve, de bodem van de badkuip. Minder roken, minder alcohol, meer bewegen en bejaardenzorg worden geacht effect te hebben op de levensverwachting van ouderen; de badkuipcurve aan de rechterzijde begint later op te lopen en wordt minder steil. Bij schaarse middelen kan een afweging worden gemaakt tussen de kosten (van vaccinatieprogramma's, van investering in verkeersveiligheid en bejaardenzorg) en de baten, de (verwachte) winst in levensjaren.

De badkuipcurve biedt in de demografie de mogelijkheid een antwoord te formuleren op de vraag 'Waar, bij welke leeftijdsgroep, kunnen wij, gegeven de beschikbare middelen, de meeste winst in levensjaren verwachten?' Voor het beschouwen van de kosten en baten van (strafrechtelijke) interventies zijn wij van een overeenkomstig perspectief uitgegaan. Alleen, wij zijn geïnteresseerd in het aantal door interventies te voorkomen misdrijven.

Gegevens, veronderstellingen en berekeningen

Voor de analyses hebben wij een theoretisch model geconstrueerd dat één miljoen personen omvat. De gegevens voor het model zijn afkomstig uit de Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de 25 regiokorpsen. Deze gegevens worden sinds een aantal jaren door de dienst Nationale recherche-informatie (dNRI) verzameld zodat landelijke en

regionale overzichten kunnen worden gemaakt. In het HKS worden de antecedenten van personen geregistreerd. Een antecedent is een door de politie opgemaakt proces-verbaal dat wordt verzonden naar het Openbaar Ministerie. Het proces-verbaal, i.e. het antecedent, heeft betrekking op één of meerdere misdrijven. Naast gegevens over antecedenten en delicten bevat het HKS ook gegevens over leeftijd, nationaliteit, woonplaats en dergelijke van de verdachte. De door ons gebruikte HKS-gegevens bestrijken de periode 1996-2001.

Voor een groot deel van de één miljoen in de periode 1996-2001 voorkomende personen is het aantal antecedenten beperkt. Zij hebben één of enkele antecedenten en bevinden zich aan de linkerzijde van de badkuipcurve; op de bodem van de badkuipcurve treffen wij onder meer 26.000 personen met meer dan tien antecedenten op hun naam. Zij kunnen volgens de criteria van het Veiligheidsprogramma als 'veelpleger' worden aangemerkt.⁴ Het model telt verder ruim 1.100 personen met vijftig antecedenten of meer. Zij kunnen, gebruikmakend van de oudtestamentische overtreffende trap, als 'veelplegers der veelplegers' worden gekenschetst. Het model kent een theoretisch maximum van 350 antecedenten (één persoon in HKS heeft het namelijk tot 347 antecedenten geschopt).

Het model en de gegevens worden gebruikt om de kosten en baten van detentie en resocialisatie in beeld te brengen. Onder kosten verstaan wij de kosten van resocialisatie en detentie; door politie en justitie gemaakte kosten van opsporing en vervolging laten wij buiten beschouwing evenals de door misdrijven veroorzaakte (maatschappelijke) kosten. De baten zijn de door interventie voorkomen misdrijven. Wij maken daarbij geen onderscheid naar ernst en type delict. All crimes are equal.

Die becijfering van kosten en baten verloopt in een aantal stappen. Daarbij wordt noodzakelijkerwijs tevens van enige veronderstellingen uitgegaan. Hoe de berekeningen verlopen en welke veronderstellingen een rol spelen, wordt hierna toegelicht.

Wij doen dat aan de hand van die personen, die in de periode 1996-2001 voorzien waren van meer dan tien antecedenten. De totale omvang van die groep bedraagt ruim 26.000 (26.079). Voor onze

4 Dit getal, 26.000, omvat alle verdachten met meer dan tien antecedenten tussen 1996 en 2001. In het Veiligheidsprogramma 'naar een veiliger samenleving' wordt gesproken over 18.000 à 19.000 veelplegers. Die getallen zijn gebaseerd op de gegevens van één jaar (2001) uit het HKS.

berekeningen gaan wij ervan uit dat alle personen in die groep gedurende één jaar gedetineerd worden, of begeleiding krijgen gericht op resocialisatie. Onze inspanningen richten zich dus ook op degenen die zonder deze maatregelen zouden stoppen met hun criminele activiteiten. In de wereld van de statistiek wordt daarvoor de term 'vals positieven' gebruikt. Verderop zullen wij zien dat de (relatieve) omvang van die groep vals positieven niet alleen voor de uitkomsten van belang is. Het heeft ook consequenties voor de beleidsmatige aanpak en het daarbij horende instrumentarium.

De kosten bestaan uit de kosten van één jaar detentie of de kosten van één jaar resocialisatie. De kosten van één dag detentie bedragen in 2003 € 190.⁵ Op jaarbasis komt dit neer op € 70.000. Resocialisatie kan extramuraal plaatsvinden maar moet wel 'stevig' zijn om effect te sorteren. De eerste veronderstelling die wij hanteren, is dat resocialisatie van één persoon evenveel kost als detentie. Ook daaraan hangt dus een prijskaartje van € 70.000.

De baten van detentie

Wat nu zijn de baten, de voorkómen misdrijven, wanneer alle personen met meer dan tien antecedenten (dat wil zeggen na hun elfde antecedent) een jaar lang gedetineerd worden? Daarvoor moet u zich weer even de badkuipcurve voor de geest halen. De badkuipcurve beschrijft uitvalkans. Bij elf antecedenten bedraagt de uitvalkans 12,8 procent. 12,8 % van die 26.000 personen (3.300 personen) zal dus de criminele loopbaan sowieso beëindigen. Deze 3.300 personen zullen wel worden ingesloten, maar zouden ook zonder die maatregel geen misdrijven meer hebben gepleegd. Wij tellen dus 3.300 valse positieven (en 3.300 cellen worden daarmee ten onrechte bezet). De resterende 22.700 personen die zouden doorgaan met het plegen van delicten, kunnen door de detentie één jaar lang geen delicten plegen. Bij elf antecedenten pleegt men 2,8 in HKS geregistreerde feiten per jaar.⁶ Door de detentie worden dan $22.700 \times 2,8 = 63.560$ misdrijven voorkomen. De veronderstelling is daarbij, dat men na de detentie weer doorgaat met het plegen van delicten en dat de detentie geen

5 Bron: Memorie van Toelichting Justitiebegroting 2004.

6 Dit verschilt nogal van de door de politie genoemde tweehonderd feiten per jaar. Het gaat hier om het gemiddelde aantal feiten van degenen met precies elf antecedenten. De politie heeft waarschijnlijk de (beperkttere) groep van extreme veelplegers op het oog. Bovendien worden waarschijnlijk niet alle gepleegde feiten in HKS geregistreerd.

invloed heeft op het aantal gepleegde delicten na afloop van de detentie: men gaat niet minder, maar ook niet meer delicten plegen als men weer vrij is.

De baten van resocialisatie

Evenals bij detentie gaan wij ervan uit dat alle 26.000 personen na hun elfde antecedent de interventie resocialisatie ondergaan. Ook hier hebben wij te maken met 3.300 vals positieven, personen die begeleiding krijgen maar het eigenlijk niet nodig zouden hebben. Zij zouden ook zonder dat hun criminele loopbaan hebben beëindigd. De baten van resocialisatie liggen ook hier weer bij de groep van 22.700 personen, die door zou gaan met de criminele carrière. Willen wij iets zeggen over het effect van resocialisatie, dan moeten wij, alweer noodzakelijkerwijs, een aanname maken omtrent de succeskans van resocialisatie. Wij veronderstellen hier dat de kans op succes van resocialisatie omgekeerd evenredig is met het aantal antecedenten. Dus bij personen met vier antecedenten bedraagt die een kwart (25%), bij acht antecedenten een achtste (12,5%), enzovoort.

Rekentechnisch is die veronderstelling in al zijn eenvoud wel prettig. Zij is ook plausibel. Verdachten zijn aan het begin van de criminele loopbaan nog gevoelig voor interventies, voor beïnvloeding. In latere fasen verharden zij, wordt de invloed van (criminele) vrienden en kennissen groter; criminaliteit is een levensstijl geworden. Beïnvloeding wordt steeds moeilijker.

Bij elf antecedenten is de veronderstelde succeskans van resocialisatie dan een elfde. Dat betekent dat bij 2.063 personen ($22.700 : 11$) resocialisatie aanslaat, deze 2.063 personen zullen de rest van hun bestaan geen misdrijven meer plegen. Wij weten op grond van de badkuipcurve dat deze personen bij voortzetting van hun criminele loopbaan gemiddeld nog zestien delicten zouden plegen.⁷ De totale baten van resocialisatie voor deze groep komen dan afgerond neer op 33.000 voorkomen misdrijven (2.063×16).

7 Dit getal behelst een vooruitberekening in de tijd. Daarbij inbegrepen zijn de delicten van de (kleine) groep personen die vijftig antecedenten realiseren, maar ook inbegrepen zijn de delicten van de (grotere) groep personen die eerder, bijvoorbeeld na het twaalfde of vijftiende delict, afhaken.

Kosteneffectiviteit

De baten in termen van het aantal voorkomen misdrijven, zijn dus te berekenen. Als laatste stap berekenen wij als volgt de kosteneffectiviteit: aantal voorkómen delicten / (kosten per persoon x aantal personen waarop de interventie gericht is).

Omdat wij veronderstellen dat de kosten van resocialisatie gelijk zijn aan de kosten van detentie, kunnen de kosten in de noemer van de formule worden geschrapt. Dat levert:

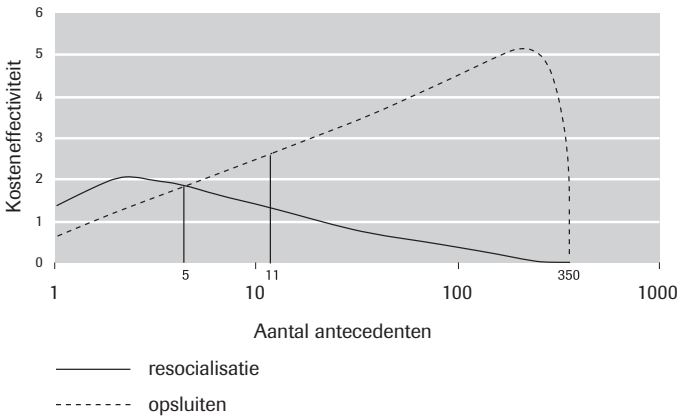
- kosteneffectiviteit detentie = $63.560 \text{ voorkomen delicten} / 26.000 \text{ personen} = 2,44$
- kosteneffectiviteit resocialisatie = $33.000 \text{ voorkomen delicten} / 26.000 = 1,27$.

Uitkomsten

Mogelijk licht teleurgesteld zal de lezer geconstateerd hebben dat bij elf antecedenten de kosteneffectiviteit van detentie (2,44) gunstiger is dan die van resocialisatie (1,27). In figuur 2 staat (op een logaritmische schaal) de kosteneffectiviteit van detentie en resocialisatie voor alle andere aantallen antecedenten weergegeven. De kosteneffectiviteit van resocialisatie is aangegeven met een doorgetrokken lijn, van detentie met een onderbroken lijn.

De kosteneffectiviteit van beide typen interventies is bij één antecedent gering. Dit is een direct gevolg van het grote aantal vals positieven; uit eerder onderzoek is gebleken dat 77% van de mensen na het eerste delict niet meer terugkomt, terwijl de interventie zich ook op hen richt. Er is dus een groot aantal interventies – met de bijbehorende kosten – gericht op een groep die het niet nodig heeft, waardoor de kosteneffectiviteit laag is.

De kosteneffectiviteit van resocialisatie is aanvankelijk – aan de linkerkant van de grafiek – hoger dan de kosteneffectiviteit van detentie. De kosteneffectiviteit van resocialisatie neemt echter snel af met het aantal antecedenten; na twintig antecedenten komt zij onder de 1.

Figuur 2: Kosteneffectiviteit van resocialiseren versus opsluiten

Het verloop van de curve wordt voor een belangrijk deel bepaald door (de aanname omtrent) de succeskans van de resocialisatie en de relatief grote aantallen vals positieven in het begin.

De lijn die de kosteneffectiviteit van detentie weergeeft, heeft een wat ander verloop. De kosteneffectiviteit van detentie is bij een klein aantal antecedenten gering; hier speelt, naast het aantal valse positieven, een rol dat 'beginners' nog niet veel feiten per jaar plegen. De lijn vertoont een opwaartse beweging tot circa tweehonderd antecedenten. De kosteneffectiviteit van detentie neemt daarna weer af. Dat is ook niet zo verwonderlijk omdat rond de tweehonderd antecedenten het effect van burnout manifest wordt. Het tempo en frequentie van het plegen van delicten neemt af.

Beide lijnen kruisen elkaar. Na dat punt is de kosteneffectiviteit van (één jaar) detentie gunstiger dan de kosteneffectiviteit van (één jaar) resocialisatie. In de grafiek is te zien dat dat punt al vrij snel optreedt; de kosteneffectiviteit van detentie is al na vijf antecedenten hoger dan die van resocialisatie. Eén jaar detentie heeft na zes en meer antecedenten effect in de zin van meer voorkómen misdrijven dan resocialisatie.

Meer trefkans, meer succeskans

De lezer wordt na kennisneming van de uitkomsten wellicht bevangen door een licht gevoel van argwaan. Zijn de uitkomsten niet te veel afhankelijk van gehanteerde veronderstellingen, zal hij zich misschien afvragen? Die argwaan is slechts voor een klein deel terecht. De hoogte van beide curves (maar niet de vorm ervan!) is afhankelijk van de veronderstelde kosten. Bij halvering van de kosten van resocialisatie komt de resocialisatiecurve in zijn geheel twee keer zo hoog te liggen; hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de detentiecurve. De vorm van de resocialisatiecurve is bovendien (in geringe mate) afhankelijk van de veronderstelde succeskans van de resocialisatie. Veronderstellingen spelen dus een rol; het effect van verschillende veronderstellingen kan echter 'doorgerekend' worden. En de gevolgtrekking die men kan maken op grond van dit model is dat – ongeacht de veronderstellingen die men kiest – het omslagpunt bij een betrekkelijk laag aantal antecedenten optreedt.

Wij moeten echter niet het model en zijn uitkomsten verabsoluteren. Het kan gebruikt worden om te rekenen, maar ook – en dat is juist het aardige ervan – biedt het een handvat voor het denken over een betere, een gunstiger kosteneffectiviteit. Waar kunnen wij hiermee ons voordeel behalen?

Wij zullen hiervoor enkele suggesties doen. Die suggesties hebben betrekking op het begin en het eind van de curve. Wij beginnen met het laatste, de personen met veel antecedenten.

In figuur 2 is te zien dat na circa honderd antecedenten de resocialisatiecurve naar 0 nadert, dat betekent in feite dat resocialisatie bij die personen om allerlei redenen weinig kans van slagen heeft. De implicatie van deze uitkomsten is dat aan de kosteneffectiviteit van investeringen in begeleiding en resocialisatie voor deze groep personen, de veelplegers, getwijfeld kan worden. Zij zijn ofwel ongevoelig daarvoor ofwel nemen te eniger tijd zelf het besluit hun criminele loopbaan te beëindigen (burn-out). Opsluiten voorkomt echter vele delicten.

Vanuit een kosteneffectiviteitsperspectief is dan voor deze groep personen een goedkoop detentieregime te bepleiten. Het klinkt wellicht wat vreemd maar wij denken hierbij aan een soort afgeschut 'bejaardentehuis' voor veelplegers waar in de dagelijkse levensbehoeften (en indien nodig gratis heroïne) wordt voorzien.

Dat klinkt wellicht wat cynisch maar dat maakt wel fondsen vrij voor de andere optie: resocialisatie, inzetten op die verdachten waar

gedragsbeïnvloeding nog een redelijke kans op succes heeft. Daarbij hebben wij vooral die personen op het oog, die aan het begin van een criminele loopbaan staan, de personen met (nog) relatief weinig antecedenten, de linkerzijde van de badkuipcurve.

De vraag is dan hoe de kosteneffectiviteit van resocialisatie kan worden verbeterd, waardoor kan de resocialisatiecurve in een opwaartse richting worden gebracht? Het 'recept' daarvoor is het verhogen van de trefkans en de succeskans. De selectie van personen waarvan verwacht kan worden dat de interventie tot baten – dat wil zeggen voorkómen misdrijven – leidt, moet worden verbeterd (de trefkans) en wij moeten meer zekerheid hebben omtrent het effect, het aanslaan van de interventie (de succeskans).

Vergroting van de trefkans leidt tot lagere kosten, en daarmee tot een gunstiger kosten-batenverhouding, dus een hogere kosteneffectiviteit. Effectieve interventies leiden tot hogere uitvalkans en daarmee meer voorkómen misdrijven op de lange termijn. De baten worden dus hoger, en daarmee de kosteneffectiviteit van ons handelen.

Trefkans

In het model zijn wij uitgegaan van de generieke werking van interventies. Alle personen met drie, vier, vijf enzovoort antecedenten 'ondergaan' de interventie. Het effect van de interventie is dan diffuus; ook de zogenaamde vals positieven, de personen die zonder de interventie hun criminele loopbaan zouden hebben beëindigd, worden met de interventie geconfronteerd (en dragen bij aan de te maken kosten). Het is dan zaak, de interventie te richten op de échte risicogevallen, degenen die zullen doorgaan met het plegen van delicten. Deze aanpak valt of staat dus met screening, het zo goed en zo vroeg mogelijk onderkennen van een potentiële criminele loopbaan. De uitkomsten hier en de badkuipcurve duiden erop dat die screening eigenlijk in een zo vroeg mogelijk stadium zou moeten plaatsvinden. Dat geldt vooral voor jeugdige verdachten. Een van de uitkomsten van onze eerdere analyses was dat (zeer) jeugdige verdachten een duidelijke risicogroep vormen. De uitvalkans na het eerste antecedent liggen aanmerkelijk lager dan bij volwassenen. En ook de snelheid waarmee zij doorgroeien tot volwaardige criminelen is hoger dan bij volwassenen (Slotboom en Wiebrens, 2003). De belangrijkste voorspellers voor een criminele loopbaan zijn 'jong', 'man', 'allochtoon' en

'geweld'. Zij, de jeugdige verdachten, zijn al vrij snel voorbij het 'point of no return', het punt waar resocialisatie weinig effect sorteert. Voor deze groep verdachten moet screening dus niet plaatsvinden bij het vierde, vijfde of zesde antecedent, maar (veel) eerder. En eigenlijk is het misschien beter niet te wachten tot het eerste justitiële contact, het moment waarop het Openbaar Ministerie zich met de jeugdige verdachte gaat bemoeien, maar zou het moment van screening naar een eerdere fase moeten worden verplaatst. Dat kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij de allereerste politiecontacten en signalen van school, jeugdzorg en soortgelijke instanties.

Succeskans

Met het verbeteren en vervroegen van screening kunnen wij de trefkans verbeteren, de personen die in aanmerking komen voor resocialisatie komen beter en eerder in zicht. Dat betekent niet per se dat de interventie, de resocialisatie, kans van slagen heeft. Wie eens een blik heeft geworpen op de door de regiopolitie Utrecht ontworpen ketenkalenders, zal dat beamen. De ketenkalender toont de in de tijd weergegeven misdrijven en overtredingen (zoals zwartrijden, overlast) van verdachten, hun contacten met instanties en de reacties van die instanties (Smilda, 2003). De ketenkalender maakt op pijnlijke wijze duidelijk dat die instanties langs elkaar heen kunnen werken, niet altijd van elkaars handelen op de hoogte zijn en niet altijd op het geëigende moment met een adequate reactie ten aanzien van de verdachte komen. Voor het in gang zetten van de geëigende interventie is een goedlopende politieke en justitiële machinerie een eerste vereiste. Het vergt gerichte informatievoorziening en tijdige besluitvorming. Met het voorziene casusoverleg moet het mogelijk worden die informatie snel op tafel te krijgen, te bezien of daadwerkelijk actie geboden is en welke vorm deze zal moeten aannemen. Verbeteren van de politieke en justitiële samenwerking is dus een eerste voorwaarde voor het vergroten van de succeskans van op resocialisatie gerichte interventies. Daarnaast moeten wij, willen wij effectief ingrijpen, weten wat werkt en wat niet werkt. Hebben die programma's, maatregelen en activiteiten inderdaad een zodanig effect dat van een effectieve gedragsbeïnvloeding sprake is? Of zijn enkel de uitvoeringsinstanties en de beleidsmakers overtuigd van de waarde ervan zonder

dat dat in feite is getoetst? Wij weten dat niet altijd.⁸ Het antwoord op die vragen is voor de hand liggend. Further research is needed. Verhoging van de succeskans impliceert ook meer en systematischer onderzoek naar de effectiviteit van op resocialisatie gerichte interventies.

Literatuur

Bik, R.

Portefeuillehouder veelplegers-aanpak van de Raad van Hoofdcommissarissen
Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamercommissie voor Justitie, 16-9-2003

Korf, D.J.

Hoe succesvol is Halt?
Tijdschrift voor criminologie,
45e jrg., nr. 1, 2003, p. 17-34

Slotboom, A., C. Wiebrens

De komende, blijvende en gaande verdachte
In: Goed Beschouwd 2003,
Openbaar Ministerie, Den Haag,
p. 15-30

Smilda, F.

Heldere aanpak harde kern
Tijdschrift voor de politie, nr. 4,
2003, p. 12-16

Spelman, W.

Criminal incapacitation
New York, Plenum Press, 1994

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rapportage Jeugd 2003
Den Haag, 2003

⁸ Zo is iedereen enthousiast over de Halt-afdoening maar weten wij na twintig jaar Halt nog steeds weinig over de effectiviteit ervan. Zie Korf, 2003. Zie ook de Rapportage Jeugd van het SCP, 2003.

Naleving en handhaving van regelgeving

Loont het de moeite?

H.M. Prinsen en drs. R.M.M. Vossen*

- *Als ik een generaal zou bevelen als een vlinder van bloem tot bloem te vliegen, of een treurspel te schrijven of in een zeevogel te veranderen en de generaal voerde dat gekregen bevel niet uit, wie zou er dan fout zijn? Die generaal of ik?*
- *Dat zou u zijn sprak de kleine prins resoluut.*
- *Precies. Je dient van iedereen te vergen wat hij kan, ging de koning verder. Het gezag berust voor alles op het gezond verstand. Wanneer je je volk beveelt zich in zee te storten, maakt het revolutie. Ik heb het recht gehoorzaamheid te eisen omdat mijn opdrachten redelijk zijn.*

Uit: Antoine de Saint-Exupéry, *De Kleine Prins*, 1946

In 1993 deed het Ministerie van Justitie een onderzoek naar de handhaafbaarheid van de Algemene Bijstandswet (ABW). Eén van de conclusies die de Inspecteur-Generaal voor de Rechtshandhaving trok, was: de ABW was handhaafbaar, 100% naleving kon worden gegarandeerd. Kosten: slechts enkele miljarden gulden.

Blijkbaar heeft alles zijn prijs. Maar hoe hoog is die prijs voor de naleving van wetgeving? Wie moet die prijs betalen en is het dat waard?

De regering Balkenende II heeft hier duidelijke ideeën over: de overheid kan wetten en regels niet handhaven als burgers en bedrijven zich daarvoor niet in de eerste plaats zelf verantwoordelijk achten.

Naleving is primair, zichtbaar en merkbaar toezicht daarvoor voorwaarde, handhaving is sluitstuk.

Maar welke betekenis gaat achter deze begrippen schuil? Hoe vanzelfsprekend zijn naleving en handhaving? En loont het de moeite? Bij naleving en handhaving gaat het om het gevolg geven aan regels die

* De auteurs zijn beiden werkzaam bij het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, Directie Handhaving van het Ministerie van Justitie te Den Haag.

een gebod of een verbod inhouden, ontworpen om een bepaald maatschappelijk probleem te verhelpen. Als het goed is, ligt daar een beleidstheorie aan ten grondslag waarin vragen aan de orde komen als: wat is het probleem, wat zijn de oorzaken, wat of welk gedrag moet er veranderen, hoe kan dat veranderen, met welk beleidsinstrument kan dat het beste veranderen (bijvoorbeeld regelgeving, fiscale instrumenten, subsidies, vergunningenstelsel enzovoort)? De beleidstheorie moet aannemelijk maken dat de gekozen oplossing leidt tot het verhelpen van het beleidsprobleem en moet beschrijven onder welke condities dat het geval zal zijn, bijvoorbeeld condities ten aanzien van de mate van naleving, de inzet van handhaving, de ondersteuning door de uitvoeringsinstanties, de kosten die met dit alles gemoeid zijn enzovoort.

‘De kost gaat voor de baat uit’ luidt een Nederlands gezegde: alvorens winst te behalen zal men moeten investeren. Deze waarschuwing aan wellicht al te optimistische handelsgeesten geldt ook voor de activiteiten van de sturende overheid. Wil je met regelgeving resultaat behalen, dan zul je daarin moeten investeren. Op macroniveau geldt dit voor de overheid, die zal moeten investeren om een beleidsprobleem op te lossen. Het (bij)sturen van de werkelijkheid kost geld, zogenaamde maatschappelijke kosten. Op mesoniveau is er de handhavingsorganisatie, die moet afwegen of de investering in handhavingsactiviteiten wel de moeite waard zal zijn, met andere woorden voldoende naleving oplevert. Er zijn echter niet alleen maar kosten voor de overheid: op microniveau draagt ook de doelgroep (de burger of het bedrijfsleven) hieraan bij.

Maar het levert ook iets op. In hoeverre deze investeringen evenwel de moeite waard zijn, is een kwestie van waardering. In dit artikel laten we zien hoe met name de meso- en microniveaus van kosten-batenafwegingen met elkaar samenhangen en hoe het analyse-instrument ‘De Tafel van elf’ behulpzaam kan zijn bij het inschatten van die kosten en de baten.

Rationele scepsis

Een rationele benadering veronderstelt dat alle relaties in een beleidstheorie goed bekend zijn en dat de causaliteit en de impact tussen deze relaties ook juist geduid zijn. Vaak wordt evenwel maar al te gemakkelijk verondersteld dat overheidsingrijpen, bijvoorbeeld

door het normeren van handelingen, ook daadwerkelijk het probleem oplost, daarbij uiteraard uitgaand van de fictie van nalevende burgers en bedrijven, de uitvoerende uitvoeringsorganisatie en de handhavende handhavingsorganisatie. Volendam, Enschede en Eindhoven en alle andere grote dan wel kleine rampen leren ons dat het aan de gehanteerde beleidstheorie nogal eens hapert, dat uitvoeringsorganisaties hun eigen afwegingen hebben om in meer of mindere mate hun taken uit te voeren, en dat dit evenzeer voor de handhaving geldt, zelfs als men 'Je maintiendrai' als wapenspreuk voert.

De ervaring leert dan ook dat zo vanzelfsprekend als het is om wetten en regels uit te vaardigen, zo 'onvanzelfsprekend' is het dat deze regels worden nageleefd, uitgevoerd en gehandhaafd. Merkwaaardig genoeg zijn er toch talloze ministers geweest die zichzelf op de borst hebben geklopt op grond van het aantal wetten dat ze – zelfs in tijden van deregulering – hebben geproduceerd. De vraag wat er in de praktijk van terecht kwam werd dan ook niet beantwoord, simpelweg omdat men er geen idee van had.

Dit fenomeen heeft de Algemene Rekenkamer – pleitbezorger van kosten-batenanalyses – onlangs weer eens aan de kaak gesteld toen zij concludeerde dat veel inspecties hun minister onvoldoende beleidsmatige informatie gaven omtrent de mate van naleving en de effectiviteit van de handhaving, en dat ministers zelf onvoldoende gewenste nalevingsniveaus vaststellen bij het uitvaardigen van regelgeving.¹

Doorgaans heeft de beleidsmaker een vage notie van de kosten-batenafweging op macroniveau alvorens hij een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer stuurt. Daarbij geldt in het algemeen dat de kosten van een beleidsintensivering op macroniveau vaak nog wel te berekenen zijn. De opbrengst echter, het effect van het beleid, is lang niet altijd in geld uit te drukken. Een kosten-batenanalyse is dan meer een kwestie van waarden dan rekenen. Deze waardering is vaak het resultaat van een politieke afweging en niet zozeer de resultante van een rationele en beredeneerde berekening van een vereiste investering voor een beoogd resultaat. Los daarvan ontbeert een kosten-batenanalyse vaak de nodige diepgang, want goed beschouwd zijn ook de kosten en baten op macroniveau in sterke mate afhankelijk van de uitkomsten van de kosten-batenanalyse op microniveau (doelgroep) en mesoniveau (uitvoerings- en handhavingsorganisaties). Immers:

1 Algemene Rekenkamer, Handhaving door Rijksinspecties, TK 2001-2002, 28 271, nrs 1-2.

de kosten-batenafweging die een normadressaat maakt alvorens hij besluit om zich wel of niet aan de regels te houden, is van invloed op de kosten-batenafweging die een handhavingsorganisatie moet maken om vast te stellen hoeveel inzet benodigd is om (voldoende) naleving te bewerkstelligen, hetgeen tezamen bepaalt of op macro-niveau alle kosten wel opwegen tegen de baten die uit het realiseren van het beleidsdoel voortvloeien.

De ‘Tafel van elf’: lucky guess of best guess?

Nu is het niet zo dat de beleidsontwikkelaar zich in het geheel geen voorstelling kan maken van het verloop van de werkelijkheid. Vaak zijn er immers ervaringen met soortgelijke oplossingen, ervaringen met de doelgroep, ervaringen met de handhavings- en uitvoeringsorganisatie, en kan hij op basis van die ervaringen een beeld schetsen van de werking van de regelgeving.

Een instrument dat behulpzaam kan zijn bij het opbouwen van dit beeld over de naleving en handhaving is de ‘Tafel van elf’.² De ‘Tafel van elf’ lijkt in eerste instantie iets te maken te hebben met rekenen, maar dat is niet primair het geval. De ‘Tafel van elf’ is een model: een samenhangend geheel van elf factoren die elk afzonderlijk van invloed kunnen zijn op de mate waarin regels of voorschriften door een bepaalde doelgroep worden nageleefd dan wel overtreden. Een eerste versie van dit model is in 1994 totstandgekomen bij de ontwikkeling van een instrument om de naleving van beleidsinstrumentele wetgeving te meten (monitoren). De ‘Tafel van elf’ is sindsdien veelvuldig ingezet bij de ex-post evaluatie van beleidsinstrumentele wetgeving en als zodanig steeds verder doorontwikkeld. Ook in ex-ante evaluaties speelt het inmiddels een centrale rol in de zogenaamde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van voorgenomen regelgeving.³

2 De ‘Tafel van elf’ is ontwikkeld door mr. dr. D. Ruimschotel in opdracht van en in samenwerking met het Ministerie van Justitie.

3 De Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) is één van de drie toetsen die in het kader van de Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in het leven is geroepen om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgenomen regelgeving in kaart te brengen. De ‘Tafel van elf’ is als onderdeel opgenomen in de UHT. De andere twee toetsen zijn de Milieu Effectentoets (MET) en de Bedrijfs-effectentoets (BET).

Door een analyse te maken van de werking van de elf factoren vanuit het perspectief van de doelgroep kunnen we een inschatting maken van de overtredingsmotieven dan wel de beweegredenen om de regelgeving na te leven. De elf factoren worden opgesplitst in spontane nalevingsfactoren en handhavingsfactoren. Onder de spontane nalevingsfactoren verstaan we:

- kennis en duidelijkheid regels (T1);
- kosten/baten naleven/overtreden (T2);
- acceptatie van het beleid (T3);
- normgetrouwheid (T4);
- informele controlekans (T5).

Onder de handhavingsfactoren verstaan we:

- informele meldingskans (T6);
- controlekans (T7);
- detectiekans (T8);
- selectiviteit (T9);
- sanctiekans (T10);
- sanctiezwaarte (T11).

Spontane nalevingsfactoren

De eerste vijf factoren bepalen de spontane nalevingsgeneigdheid van de doelgroep, dus zonder dat er sprake is van overheidsinvloed vanuit handhaving.⁴

T1 Kennis en duidelijkheid van de regelgeving

Om regels na te kunnen leven is het nodig dat ze ook aan de doelgroep bekend zijn gemaakt. Ingewikkelde regels moeten bovendien duidelijk zijn, en zondig vergezeld gaan van de nodige voorlichting omtrent de werking van de regels. Het vereist evenwel ook dat de doelgroep zelf bereid is moeite te doen om de regels te kennen. Het risico is groot dat regels die onbekend en onduidelijk blijven, zullen worden overtreden en naleving berust in zo'n geval vaak op toeval.

T2 Kosten en baten van naleven en overtreden

Het betreft hier de kosten en baten van de doelgroep zelf, in termen

⁴ Onder handhaving verstaan wij elke activiteit door of namens de overheid die erop gericht is de naleving van wetgeving te bevorderen.

van tijd, geld of moeite. Hierin zijn niet de kosten van sancties bij overtredingsgedrag verdisconteerd. Denk bij deze kosten aan administratieve lasten (bijvoorbeeld registratieverplichtingen, erkenningen) of voorzieningen die wettelijk moeten worden aangebracht (taxameters, dodehoekspiegel), of juist een tijdsinvestering die moet worden gepleegd om overtredingsgedrag te verdoezelen. De complementaire vraag hierbij is: wat levert het de doelgroep op om de wet na te leven of te overtreden in termen van tijd, geld of moeite? Kosten en baten zijn natuurlijk niet louter financieel-economisch. In deze afweging hoort vaak ook een immateriële component. Immateriële kosten zoals imagoschade of immateriële opbrengsten als het gevoel van veiligheid (stoppen voor rood licht) en gezondheid (naleven van de Arbeidstijdenwet) kunnen hierin worden meegenomen. Kost het naleven veel en levert het niet veel op en is daarbij het overtreden van de desbetreffende regel kinderlijk eenvoudig en levert het veel op, dan is de rekensom natuurlijk snel gemaakt: deze kosten-batenanalyse werkt regelovertreding in de hand. Gelukkig zijn er ook nog andere factoren die van invloed zijn.

T3 Acceptatie van het beleid

Naleving van regels wordt mede bepaald door de mate waarin de doelgroep het beleid ook daadwerkelijk onderschrijft. Een gebrek aan draagvlak bevordert de naleving natuurlijk niet. Ook de eigen verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke doel van de regeling speelt hierin een rol. Vaak draagt een doelgroep wel in algemene termen een beleidsdoel een warm hart toe, maar is men het niet eens met de wijze waarop dat beleidsdoel in regelgeving is neergelegd en voor hen persoonlijk uitwerkt. In dat geval is de acceptatie van het beleid onvoldoende om naleving te bevorderen.

T4 Normgetrouwheid

Normgetrouwheid en gezagsgetrouwheid zijn kenmerken die iets zeggen over de algemene houding van de doelgroep tegenover het overheidsgezag. Zo zijn er groepen in de samenleving waarvan bekend is dat ze in het algemeen minder norm- en gezagsgetrouw zijn. Andere groeperingen zijn juist meer gezagsgetrouw. Ook kan het zijn dat deze groepen een ander gezag als dominant beschouwen en daar waar de opvattingen botsen, kiezen zij voor hun hoogste gezag. Denk bijvoorbeeld aan de religieuze bezwaren bij de verplichte inentingen. Hoewel deze factor vanwege het stigmatiserende karakter altijd moeilijk is te

expliciteren dient men er desondanks toch realistisch mee om te gaan en rekening mee te houden.

T5 Informele controlekans

De informele controlekans is de geschatte kans dat mensen uit de naaste omgeving (familie, vrienden, collega's, enzovoort) het bemerken als iemand iets doet wat niet mag en deze persoon vervolgens dan ook op zijn gedrag aanspreken. Deze informele sociale controle kan overigens ook overtredingsbevorderend werken: overtreden kan immers ook 'cool' zijn. Denk maar aan graffitispuiters, vandalen, hanggroepjongeren en de overlast die zij bezorgen. Het gaat dus om die invloed vanuit de naaste omgeving die de doelgroep het meest relevant acht.

Van bovenstaande vijf dimensies kan een inschatting worden gemaakt in hoeverre zij overtredingsbevorderend dan wel nalevingsbevorderend werken. Sommige dimensies zullen de nalevingsgeneigdheid bij de doelgroep bevorderen, andere dimensies zullen wellicht nu juist de overtredingsgeneigdheid ondersteunen. Al met al leveren deze vijf dimensies een beeld op van de spontane naleving, dat wil zeggen de intrinsieke geneigdheid om na te leven. Naarmate deze kans kleiner is – en er dus meer overtredingsgeneigdheid bestaat – worden de handhavingsfactoren belangrijker.

Handhavingsfactoren

De handhavingsfactoren bepalen de invloed die uitgaat van de handhaving. Wordt er veel gecontroleerd? Is men in staat de overtredingen ook op te sporen? Volgt er ook een bestraffing of blijft het bij een waarschuwing? Hierbij is het voor een inschatting van het te verwachten gedrag van de doelgroep niet zozeer relevant of er feitelijk veel wordt gecontroleerd, gedetecteerd en bestraft. Van belang is of de doelgroep het beeld heeft dat de overheid deze regeling stevig handhaaft. De perceptie van de handhavingsinspanningen is bepalend voor het gedrag van de doelgroep, niet de feitelijke handhavingsinspanningen.

T6 Informele meldingskans

De eerste van de handhavingsdimensies betreft de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding anders dan

door overheidscontrole aan het licht komt. Denk dan bijvoorbeeld aan tips of klachten van de sociale omgeving. Een geslaagd voorbeeld van de werking van de informele meldingskans is de Warenklachtenlijn van de Keuringsdienst van Waren.

T7 Controlekans

Bij de controlekans gaat het nu juist om de inschatting door de potentiële overtreder van de kans dat de overheid zelf controleert. Dat kan een administratieve controle zijn, het kan een fysieke controle zijn, het kan een controle op afstand zijn. Let wel: het gaat hier om de perceptie van de controlekans en niet om de reële controlekans. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kans die men inschat dat er daadwerkelijk een fotorolletje in de camera's op de A2 zit.

T8 Detectiekans

Je kunt wel controleren, maar dan moet je de overtreding ook nog kunnen detecteren. Een controle met een lage detectiekans is natuurlijk niet effectief. Een laag ingeschatte detectiekans is niet echt nalevingsbevorderend. Dit heeft ook te maken met het beeld van de intensiteit van de controle en de professionaliteit en de bevoegdheden van de handhavende instantie. In de Bestrijdingsmiddelenwet heeft het de AID, de inspectie- en opsporingsdienst van het ministerie van LNV, lange tijd parten gespeeld dat verboden bestrijdingsmiddelen die opgeborgen werden in het woonhuis van de tuinder niet gedetecteerd konden worden omdat de AID daar niet toe bevoegd was. De enige manier waarop vastgesteld kon worden dat een tuinder verboden middelen gebruikte was door een monster te nemen van het gewas en dat kon alleen dan bewezen worden als inderdaad kort daarvoor het verboden middel was toegepast.

T9 Selectiviteit

Bij selectiviteit gaat het over de inschatting door de potentiële overtreder dat de handhavers daadwerkelijk in staat zijn het kaf van het koren te scheiden en dat daarmee de overtreder dus een grotere kans heeft om gecontroleerd te worden dan de brave burger. Op vluchten van Curaçao naar Amsterdam zal een autochtone Antilliaan van rond de 25 jaar een grotere kans verwachten om aan een nader onderzoek te worden onderworpen dan de moeder van twee kinderen die in gezinsverband reist.

T10 Sanctiekans

Voor veel potentiële overtreders is de keuze om wel of niet te overtreden afhankelijk van de kans dat er ook een straf op volgt, gegeven dat er is overtreden, wordt gecontroleerd en gedetecteerd. Deze inschatting kan zeer bepalend zijn voor de vraag of de calculerende nalever uiteindelijk naleeft dan wel overtreedt. Er is een tijd geweest dat veel verkeersovertredingen werden geseponneerd. Dit bleek funest voor het nalevingsgedrag op de snelwegen.

T11 Sanctiezwarte

En als die sanctie dan volgt, dan blijft er ook altijd nog een groep calculerende burgers die denkt: die boete is zo laag, daar laat ik het niet voor, of 'een gevangenisstraf is voor mij de ultieme oplossing, dan heb ik weer even onderdak'. Voor anderen is de gêne van het 'in aanraking komen met Justitie' al zo'n schrikbeeld dat ook een lage sanctie afschrikwekkend werkt.

Samenhang

De spontane nalevingsdimensies en de handhavingsdimensies tezamen leveren een totaalbeeld op van de sterke en zwakke facetten van de regeling, dat wil zeggen factoren die de naleving in de hand werken en factoren die overtredingsgeneigdheid bevorderen. Een 'Tafel van elf'-analyse geeft aan op welke aspecten de naleefbaarheid van regelgeving kan worden verbeterd en aan welke daarmee samenhangende (handhavings)kosten gedacht zal moeten worden. 'Niet-handhaving-eigen' verbetermogelijkheden hoeven daarbij niet te worden geschuwd, integendeel, ze zijn vaak goedkoper dan handhavings specifieke intensiveringen. Ontbreekt het aan kennis, dan zal er aandacht moeten worden besteed aan voorlichting of scholing. Is de gepercipieerde controlekans laag en de feitelijke controlekans groot, dan zal er iets aan handhavingscommunicatie moeten gebeuren: bijvoorbeeld de publicatie van wapenfeiten.

Een praktijkvoorbeeld: de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) heeft tot doel het bestrijden en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater

zodat het water geschikt is als zwemwater, leefomgeving voor planten en dieren en drinkwater. Kernbepaling is het verbod om zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen – in welke vorm dan ook – te brengen in oppervlaktewateren. De beleidstheorie die hierachter schuilgaat, is dat door het met behulp van vergunningen beheersen van het type, de hoeveelheid stoffen en de wijze waarop deze stoffen in het oppervlaktewater terechtkomen het oppervlaktewater beschermd wordt tegen schadelijke verontreiniging. De voorwaarden waaraan de vergunninghouder moet voldoen hebben betrekking op voorschriften ten aanzien van het lozen zelf (type en hoeveelheid stoffen en lozingswijze) en administratieve verplichtingen (bijhouden registratie).

Op verzoek van Rijkswaterstaat (RWS) heeft het Expertisecentrum Rechtshandhaving de naleving en handhaving van de WVO over de jaren 2000-2001 onderzocht. De ‘Tafel van elf’ is in dit onderzoek onder meer verwerkt in een survey onder driehonderd leden van de doelgroep, in dit geval bedrijven uit de sectoren industrie, afvalverwerking en op- en overslag.

Uit de ‘Tafel van elf’-analyse bleek dat één van de zwakste dimensies voor de WVO betrekking heeft op de vele nadelen van naleven en de geringe nadelen van overtreden van deze voorschriften (microniveau). Immers, naleven van de regels impliceert voor een bedrijf kosten ten aanzien van het productieproces (gericht op zo min mogelijk afvalstoffen), het monitoren van de afvalstroom (meet- en analysekosten) en registratieverplichtingen (uitkomsten analyses). Om te overtreden hoeft een bedrijf nagenoeg geen kosten te maken. Andere kwetsbare dimensies waren de klein geschatte kans op administratieve controles en de laag geschatte detectiekans.

De nalevingsschatting

Naast dit kwalitatief oordeel over de naleefbaarheid biedt de systematiek van de ‘Tafel van elf’ toch ook de mogelijkheid een kwantitatieve inschatting te maken van de naleving.

Uiteraard is het moeilijk om te bepalen wat het aandeel van elk van de dimensies zal zijn in de naleving, dit is per doelgroep en per regel verschillend. Een methode om de ‘Tafel van elf’ toch te kwantificeren is de nalevingsschatting. Hierbij worden honderd willekeurige leden van de doelgroep langs vier vragen trapsgewijs verdeeld over verschil-

lende typen nalevers en overtreders:

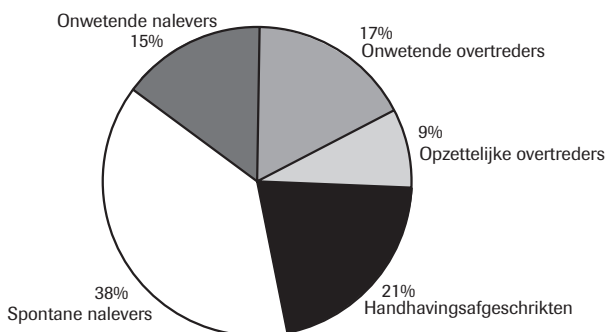
- hoeveel van deze honderd zijn niet bekend met de regels?
- en hoeveel van deze leden zijn niet bekend met de regels en hebben/zullen per ongeluk deze regels overtreden?
- en als we nu kijken naar degenen die wel bekend zijn met de regels, hoeveel daarvan hebben/zullen met opzet de regels overtreden?
- stel nu dat er geen controles of boetes meer zouden zijn, hoeveel van de leden zouden dan overtredingen begaan tegen de regels?

Met een rekensom kunnen de volgende soorten nalevers en overtreders worden afgeleid en kan daarmee een kwantitatief beeld van het (verwachte) nalevingspercentage worden geschat:

- per ongeluk overtreders = b
- per ongeluk nalevers = a – b
- opzettelijke overtreders = c
- calculerende nalevers = d – c
- spontane nalevers: 100 – a – d

In het WVO-onderzoek leverde de nalevingschatting een beeld op dat in figuur 1 is weergegeven.

Figuur 1: Nalevingschatting ten aanzien van vergunningvoorwaarden (percentages)



De doelgroep schat dat 32% van de bedrijven niet bekend is met de regels. Men schat dat van deze bedrijven iets meer dan de helft (17% van het totaal) in het voorgaande jaar in overtreding is gegaan: de onwetende overtreders. De resterende 15% zijn de onwetende nalevers.

Binnen de groep bedrijven die wel bekend is met de regels (68%) wordt geschat dat 9% zich niet aan de regels houdt. Als we deze 9% opzettelijke overtreders optellen bij de onwetende overtreders, betekent dit dat 26% zich niet aan de wet gehouden zou hebben. Dit is een schatting die is gebaseerd op de bestaande situatie met controles en boetes. Als die dreiging zou wegvallen, schat men in dat het percentage overtreders zou stijgen naar 47%. Dit komt dus neer op een groep van 21% die vanwege de dreiging van controles en boetes niet overtreedt: de handhavingsafgeschrikten. Hiernaast blijft een groep van 38% over die bekend is met de regels en geen overtreding zal begaan – of er nu controles en boetes bestaan, of niet: de spontane nalevers.

Afgezet tegen de inspanningen van Rijkswaterstaat in 2000 op de WVO ontstaat een beeld van een kosten-batenanalyse op mesoniveau:

- het aantal ingezette uren: 97.292
- het aantal fte's: 78,9
- het aantal bedrijfsbezoeken: 6785.

Kortom: met deze handhavingsinspanningen bereikt RWS dat één op de drie bedrijven rekening houdt met handhaving, dat één op de vijf bedrijven de handhaving voldoende afschrikwekkend vindt. Op twee van de drie bedrijven heeft handhaving daarentegen überhaupt geen invloed, ofwel omdat men van het bestaan van de regels niet op de hoogte is (32%), ofwel omdat men uit zichzelf spontaan naleeft (38%). De aanbevelingen in dit onderzoek hadden daarom ook betrekking op voorlichting en communicatie. Om de effectiviteit van handhaving zelf te versterken bood de 'Tafel van elf' aanknopingspunten in efficiëntere handhavingsmethoden (sneller en goedkoper) en het beïnvloeden van de perceptie van pakkansen (controlekans en detectiekans).

Zo geeft de 'Tafel van elf' dus een beeld van de voor naleving vereiste inspanningen en de richting van die inspanning. Tevens geeft het een indicatie van de effectiviteit van handhaving. Dit beeld is soms niet eenduidig. In dat geval is het raadzaam om na te gaan in hoeverre er wel sprake is van een homogene doelgroep. Immers, een heterogene doelgroep, met verschillende subdoelgroepen, vraagt wellicht ook om een stratificatie van de handhavingsstrategie. De 'Tafel van elf' biedt de mogelijkheid om na te gaan waar het gedrag van subdoelgroepen van elkaar verschilt en op welke punten een handhavingsstrategie wellicht diversificatie behoeft.

Kosten en baten in de ex ante toetsingspraktijk: het concept Besluit beheer autobanden

Voorkomen is vaak beter dan genezen. Kosten-batenanalyses worden dan ook meestal toegepast om op voorhand in te schatten of iets de moeite loont. Een voorbeeld waarin delen van de 'Tafel van elf' als ex ante toets zijn toegepast in een kosten-batenafweging is het concept Besluit beheer autobanden. Dit conceptbesluit voorzorg in een nieuwe innameregeling voor oude autobanden bij aanschaf van nieuwe banden (een zogenaamde 'oud voor nieuw'-regeling). Met behulp van een producentenverantwoordelijkheidconstructie wil de overheid bereiken dat versleten autobanden niet zomaar in het milieu gedumpt worden, maar onder verantwoordelijkheid van de producenten ingezameld en verwerkt worden. Kern van de conceptregeling was het verbod voor bedrijven om autobanden te verkopen of te leveren zonder er daarbij ook voor te zorgen dat de oude, gebruikte autobanden die hem worden aangeboden gratis worden ingenomen.

Kosten en baten op microniveau

Bij de kosten-batenafweging op microniveau gaat het om vragen als: wat kost het om ervoor te zorgen dat de vrijgekomen oude, gebruikte autoband die een bedrijf wordt aangeboden ook gratis wordt ingenomen? Wat levert het op?

De uitgevoerde bedrijfseffectentoets⁵ bood hiertoe voldoende informatie. Voor handelaren in autobanden zijn de nadelen met name te vinden in de organisatie van de inname van de oude banden en de administratiekosten. Bij administratiekosten gaat het dan om kosten voor kennisneming van het Besluit, kosten voor verwerking van administratieve gegevens over het inname- en verwerkingssysteem, het voeren van een 'oud voor nieuw'-administratie en de tijd om medewerking te verlenen aan uitvoering van de controle.

Voor de importeurs en producenten bestaan de nadelen van naleving uit administratiekosten in verband met het berekenen en kenbaar maken van het marktaandeel, de melding, een monitoring- en controlesysteem ten behoeve van het opstellen van een rapportage en

5 De Bedrijfseffectentoets (BET) analyseert de te verwachten (administratieve) lasten van voorgenomen regelgeving voor het bedrijfsleven.

de kosten van inname en verwerking. De verwerking levert uiteraard niet snel problemen op voor banden met een positieve economische waarde. De schrootbanden kosten de producenten/importeurs echter geld. Specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels, zoals bijvoorbeeld financiële prikkels, zijn er niet.

Daarentegen waren er voldoende voordelen voor betrokkenen om de regeling niet na te leven, zoals bijvoorbeeld het 'niet of onvolledige innemen van banden' of de kostenbesparing door het 'niet, onjuist of onvolledig registreren van ingekochte en verkochte banden en ingenomen en afgegeven banden'. Conclusie: naleven kost geld, overtreden levert geld op.

Kosten en baten op mesoniveau

Bij de kosten-batenafweging op mesoniveau gaat het over de te verwachten mate van naleving enerzijds versus de gevergdde handhavingsinspanningen anderzijds. De nieuwe regeling bleek een grote vooruitgang. In de oude systematiek – zonder producentverantwoordelijkheid – was het namelijk het voordeligst voor iedere handelaar (en dat zijn er duizenden) om de banden te dumpen. Dat kost immers niets en je bent je banden kwijt. In vergelijking tot het oude 'inzamelings'-systeem bood het nieuwe systeem nog slechts aan enkelen een gelegenheidsstructuur en een prikkeling voor niet-naleven.

De gebruikte banden moeten in de nieuwe systematiek uiteindelijk bij de importeur of producent belanden. Deze zullen echter – hoe dan ook – kosten maken voor (uitbesteding van) deze inzameling en verwerking. Deze kosten zullen waarschijnlijk doorberekend worden in de nieuwprijs van banden. Kosten kunnen echter ook bespaard worden bij de inzameling en verwerking (uit te voeren door de producenten of derden) door deze verplichtingen níet uit te voeren. Het moge duidelijk zijn dat dit de naleving onder druk zet. Temeer daar de importeurs en producenten aangaven negatief tegenover deze conceptregeling te staan vanwege de financiële en administratieve consequenties.

De handhaafbaarheid van een dergelijke systematiek staat of valt dus voor een belangrijk deel met de controleerbaarheid en de controle van de verplichtingen. Hiervoor is een sluitend registratiesysteem vereist, waarmee door de gehele keten heen een antwoord kan worden gegeven op de vraag hoeveel banden er verkocht zijn en hoeveel

oude banden er daarbij ingenomen zijn. Bij het (laten) inzamelen en verwerken door producenten en importeurs lijkt dan een intensieve controle aangewezen.

Kosten en baten op macroniveau

Gegeven de bijdrage door de consument, de kosten van de inname-systematiek en de controlestructuur levert de regeling de maatschappij echter ook iets op en daar was het de beleidsmakers immers om te doen: een schoner milieu, waarin naar schatting jaarlijks zes miljoen autobanden netjes ingezameld en verwerkt worden.

Slotopmerking

We beseffen dat bovenstaande kosten-batenanalyses maar een deel van de rationele werkelijkheid bevatten. Ook de 'Tafel van elf' maakt gebruik van subjectieve inschattingen, die het risico van een schijnrationaliteit meebrengen. Bovendien veronderstelt een kosten-batenanalyse dat beslissingen altijd alleen maar op basis van financieel gewaardeerde argumenten kan worden genomen, terwijl dit maar gedeeltelijk terecht is. In de politiek wordt niet zelden bewust gekozen voor symboolregelgeving, al was het maar om een daad te stellen, een norm vast te leggen of een intentie uit te spreken. In een Amerikaans artikel over 'the implicit value of life' werd met een vergelijking van verschillende kosten-batenanalyses – verplicht in Amerika – aangetoond dat overheidsinspanningen per gespaard leven schommelen tussen de 0,8 en de 9 miljoen dollar (Viscusi, 2000). Daaruit vloeit niet per se voort dat daar waar de kosten zo hoog zijn automatisch minder op geïnvesteerd moet worden, maar het is wel goed om je te realiseren dat de kosten en de baten nogal afwijken. Ook hiervoor geldt namelijk dat naast de baten van een gespaard leven ook andere factoren van belang kunnen zijn: behoud van milieu, goede economie enzovoort. Desalniettemin zijn we van mening dat het goed is om te allen tijde een kosten-batenanalyse als met de "Tafel van elf" uit te voeren, al was het alleen maar ter bewustwording van eventuele faalrisico's van beleid. Voorts helpt het een bijdrage te leveren aan de kwaliteitszorg en professionalisering van de handhaving. Handhaving wordt zo niet het putje waar alle narigheid blijft hangen, maar het sluitstuk!

Literatuur

Viscusi, W.K.

*The value of life in legal contexts;
survey en critique*

Harvard law school, American
Law and Economics Association,
2000

Management van gezondheidsrisico's

Mogelijkheden en beperkingen van kosten-batenanalyses

A.E.M. de Hollander en A.H. Hanemaaijer

Legionella in drinkwater, het wonen nabij hoogspanningslijnen en de veiligheid rond Schiphol: het zijn hoogoplopende kwesties die aangeven dat er lang niet altijd overeenstemming bestaat over hoe we in Nederland omgaan met risico's in onze leefomgeving. Staatssecretaris Van Geel heeft meermalen in de media gepleit voor een meer 'rationele' beoordeling van ernst en urgentie van risico's om er vervolgens gepaste aandacht en middelen aan te besteden.

Waarom maken we ons zo druk over een kleine en onzekere kans op kinderleukemie door hoogspanningslijnen, terwijl we ons ogenschijnlijk nauwelijks bekommeren over de vele dodelijke slachtoffers die het dagelijkse verkeer eist, of nog erger, zorgeloos ons zoveelste sigaretje opsteken (zie tabel 1)? Hoeveel miljarden moeten we uitgeven om ons drinkwaternet in heel Nederland te vrijwaren van de legionellabacterie als we daarmee slechts een beperkt aantal gevallen van de veteranenziekte voorkomen? Misschien wel de helft van de infecties wordt immers op vakantie in het buitenland opgelopen. Kortom, zou het kunnen dat we zo nu en dan op golven van emotie wat ondoelmatig omgaan met de schaarse middelen die we hebben om de wereld om ons heen veiliger te maken?

In dit artikel gaan we eerst in op het huidige beleid voor milieurisico's en laten zien dat het gestelde doel in de praktijk niet altijd gerealiseerd wordt. Eén van de redenen hiervoor is dat de kosten om het doel te realiseren in sommige gevallen zeer hoog oplopen: hier speelt de klassieke politieke afweging tussen rechtvaardigheid ('equity') en

* De auteurs zijn respectievelijk projectleider Milieubalans bij het Milieu- en Natuurplanbureau van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu te Bilthoven (RIVM) en projectleider Volksgezondheid Toekomst Verkenningen bij het centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen van het RIVM. Zij zijn hoofdauteurs van het rapport *Nuchter omgaan met risico's*. Op dit rapport is het onderhavige artikel gebaseerd evenals op het hoofdstuk 'Zijn opbrengsten en kosten in evenwicht' uit *Gezondheid op koers?* Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002.

Tabel 1: Ruwe ramingen van jaarlijkse sterfte en verlies aan gezondheid gewogen levensjaren (DALYs) door een aantal risico's in Nederland (voorlopige cijfers).

Risicofactor	Sterfte/jaar	DALYs/
Het roken van sigaretten	20.000	440.000
Overgewicht	8.000	170.000
Lichamelijke inactiviteit	8.000	135.000
Ongezonde voeding (verkeerd vet)	7.000	137.000
Alcohol	2.200 *	195.000
Ongevallen thuis	2.200	52.500
Ongevallen verkeer	1.200	85.000 **
Luchtverontreiniging stof***	1.300	1.800
Radon in woningen	800	7.900
Passief roken	530	6.300
Legionella in drinkwatersystemen	80	560 ****
Benzeen	3	140
Grote ongevallen	1	40 ****
Bliksem	1,5	40

* exclusief verkeersongevallen

** alleen blijvende letsels

*** gebaseerd op studies naar samenhang dagelijkse variatie in sterfte en luchtverontreiniging

**** alleen verloren levensjaren door sterfte

efficiëntie ('efficiency'). In dit artikel gaan we kort in op bezwaren die kleven aan de puur op rechten gebaseerde benadering van het Nederlandse risicobeleid en beschrijven we mogelijke strategieën om voor verschillende categorieën risico's de geconstateerde knelpunten op te lossen. Met name bij de categorie risico's waarbij de doelmatigheid in het geding is, kan het systematisch in kaart brengen van de kosten en opbrengsten van mogelijke maatregelen helpen. We gaan in op verschillende mogelijkheden om de kosten en opbrengsten van maatregelen enigszins vergelijkbaar te maken. Ten slotte constateren we dat kosten en opbrengsten uiteraard niet het enige criteria in de besluitvorming zijn.

Huidige beleid

Bij het omgaan met risico's zijn verschillende beslisregels in gebruik, vaak in combinatie. Ze zijn gebaseerd op rechten (het recht van ieder individu op bescherming), op utiliteit (zo veel mogelijk risicoreductie of gezondheidswinst tegen zo min mogelijke kosten), of op (beste, schoonste) technologie. Recent staat het voorzorgprincipe (niet wachten op definitief bewijs van schadelijkheid) sterk in de belangstelling, als een niet primair op risico gebaseerde benadering. In sommige gevallen zijn beslisregels strijdig met elkaar: denk aan 'efficiency' versus 'equity' (nut versus recht), of voorzorg versus kosten-baten. In het milieudomein voert de Nederlandse overheid sinds de jaren tachtig een typisch op rechten gebaseerd risicobeleid. Zoals destijds aangegeven in de nota *Omgaan met risico's* (1989) mag geen Nederlander blootgesteld worden aan een jaarlijkse kans op sterfte van meer dan één miljoen (10^{-6}). De generieke regelgeving voor milieukwaliteit is, evenals die voor voedsel- of arbeidsveiligheid, gebaseerd op een relatief hoog niveau van bescherming voor iedereen, in eerste instantie ongeacht de kosten. Op basis van het 10^{-6} uitgangspunt is in de afgelopen decennia regelgeving totstandgekomen voor een lange reeks milieurisico's vaak met, zij het soms schoorvoetend, instemming van alle betrokken partijen, bijvoorbeeld in de vorm van normstelling voor emissies of milieukwaliteit van stoffen en straling. In de benadering van *Omgaan met risico's* wordt het risico in de praktijk bepaald door van een activiteit de toegevoegde jaarlijkse kans op overlijden van 'enig' individu te berekenen. Is die kans groter dan één op de miljoen, dan moeten maatregelen genomen worden om het risico te verminderen. Ooit was er ook sprake van een beneden- of verwaarloosbaarheidsgrens van één op de honderd miljoen. Overigens wordt er bij de berekeningen van bijvoorbeeld ongevalkansen bij externe veiligheid wel van uitgegaan dat het afgesproken beleid wordt uitgevoerd, gehandhaafd en dat er inspectie is. De vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in een café in Volendam hebben laten zien dat die veronderstelling vaak niet deugt. Aan deze risicobenadering kleeft een aantal bezwaren die de uitvoering bemoeilijken. In de eerste plaats beschrijft de gekozen risicomaat, kans op sterfte, maar een beperkt deel van het begrip risico. Mensen voelen zich vaak door veel meer aspecten dan alleen sterftekansen aangesproken. In de tweede plaats is de keuze voor sterfterisico een normatieve; zij kan niet altijd ongestraft buiten de politieke

arena blijven. Ten slotte negeert de benadering het in deze tijd haast onvermijdelijke kostenaspect.

Risico is meer dan een getal

Ruim dertig jaar sociaal-psychologisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de kans op en aard en omvang van gevolgen slechts enkele van de vele aspecten van risico zijn die het oordeel van de burger over de aanvaardbaarheid ervan bepalen. Vaak geven meer kwalitatieve aspecten de doorslag, zoals de mate van (vermeende) vrijwilligheid, billijkheid of beheersbaarheid van blootstelling of effecten, of de vertrouwdheid met of het maatschappelijk nut van de risicodragende activiteit. De beoordeling van dergelijke risicoattributen kan ook nog van domein tot domein verschillen, bijvoorbeeld gezondheidszorg versus verkeer of milieu. Richt men zich bij het beheer van risico's alleen op de sterftekansen, dan loopt men de kans dat de betrokken bevolkingsgroepen zich onbegrepen voelen. Naast kwantitatieve, objectiveerbare kenmerken zal men dus ook kwalitatieve kenmerken in ogenschouw moeten nemen. Deze kenmerken vormen de weerspiegeling van een in de samenleving breed gedragen en rijke mengelmoes van (dagelijkse) ervaringen, waarden, normen, voorkeuren en overtuigingen. Kort samengevat: de legitimiteit van ingrijpen hangt niet alleen af van sterftekansen (of van elke andere berekening van gezondheidsverliezen), maar is een telkens wisselende functie van kwantitatieve én kwalitatieve risicokenmerken.

Veel milieurisico's, hoe klein ook in maat en getal, worden door burgers dan ook vaak niet geaccepteerd omdat ze onvrijwillig gelopen worden, omdat lusten en lasten niet billijk verdeeld zijn of omdat men twijfelt aan de beheersbaarheid van technologie. Drinkwater en voeding ziet men liefst puur, vrij van gevaarlijke stoffen, ongeacht de feitelijke omvang van de gezondheidsrisico's. In andere gevallen worden op zichzelf betrekkelijk onschuldige incidenten opgevat als voorbode van groot, onbeheersbaar en onomkeerbaar onheil. Ze doen een maatschappelijke beroering losbarsten die in elk geval in termen van direct verlies van gezondheid, ecologische integriteit of goederen buitensporig lijkt. Soms zijn de economische verliezen immens door omzetverliezen of schadeloosstellingen, denk aan SARS en de luchtvaart, of de nieuwe met BSE geassocieerde vorm van de ziekte van Creutzfeldt-Jacob en de vleesconsumptie. Relatief kleine incidenten met nieuwe, niet-vertrouwde technologie, zoals genetische modifica-

tie of radioactief materiaal, wekken veel grotere onrust dan een treinramp met vele slachtoffers.

Aan de andere kant blijven omvang van gezondheidsschade en doelmatigheid van risicoreductie natuurlijk een rol spelen in het omgaan met risico in overheidsbeleid, ook als het om risico's gaat die het publiek op de een of andere manier niet aanspreken. De overheid stelt zich immers ook tot doel de volksgezondheid te verbeteren.

Risicomaten zijn normatief

Bij het bepalen van de maat om risico's in uit te drukken moeten keuzen gemaakt worden, met uitgesproken normatieve consequenties. Dit geldt zelfs bij het meest eenduidige gezondheidseffect dat we kennen, namelijk sterfte. De aan een bepaalde riskante activiteit of situatie verbonden gezondheidsgevaaren kan men meten als sterfte per jaar, als jaarlijks verlies aan levensverwachting of voor gezondheid gewogen levensverwachting. Sterfte per jaar is de meest simpele maat en garandeert in ieder geval dat eenieder, jong of oud, rijk of arm, gezond of ziek, gelijk is en gelijke bescherming krijgt. Die keuze betekent echter wel dat het met enkele dagen vervroegde overlijden van een ernstig zieke, oudere patiënt tijdens een episode van smog gelijkgesteld wordt met het overlijden van een jonge vader met kinderen in een ongeval (zie tabel 1).

Kijkt men daarentegen naar verloren levensverwachting als maat voor risico, dan zou men er in beginsel baat bij hebben het risico vooral af te wentelen op de ouderen, aangezien zij de minste levensverwachting te verliezen hebben: uit oogpunt van doelmatigheid wellicht te verdedigen, niet uit oogpunt van sociale rechtvaardigheid. Het uitdrukken van de schade in voor gezondheid gewogen levensjaren heeft het voordeel dat ook niet-dodelijke schade kan worden meegenomen, maar betekent tegelijkertijd impliciet dat zieke mensen minder tellen dan gezonde. Kortom, zelfs zeer neutraal ogende risicomaten zijn 'geladen' met waardeoordelen, of we dat nu willen of niet. Er is geen universeel geldende risicomaat; de keuze voor een risicomaat is een afgeleide van de normatieve uitgangspunten die we bij het beheersen van een risico wensen te hanteren.

Weerbarstige praktijk: rechtvaardigheid versus doelmatigheid

Zo nu en dan laaien controversen op over het omgaan met milieurisico's die aantonen dat het huidige beleid niet altijd naar ieders bevrediging kan worden toegepast, denk aan legionella in drinkwater of de veiligheid rond Schiphol. In de praktijk blijkt het generieke risicobeleid dus niet altijd te voldoen. In het kader maatwerk met de 'risicoladder' (zie kader hieronder) wordt aangegeven hoe met deze knelpunten door de politiek omgegaan zou kunnen worden. Dit artikel zoomt vooral in op de categorie 'te dure' risico's, waarbij de doelmatigheid in het geding is.

Maatwerk met de 'risicoladder'

Nuchter omgaan met risico's betekent wellicht dat we onderkennen dat niet alle milieurisico's over één kam te scheren zijn en er derhalve enige differentiatie nodig is. Naarmate complexiteit, controversen en onzekerheid toenemen lijkt het zinvol verschillende beheersingsstrategieën in te zetten. Voorgesteld wordt om het huidige risicobeleid uit te breiden met enkele aanvullende stappen. Met dit voorstel wordt een zogenoemde 'risicoladder' verkregen om de verschillende typen van problemen te ordenen. Ruwweg zijn vier soorten beslissingen op de risicoladder te onderscheiden, elk met een eigen beheersingsstrategie. Deze zijn

– Recht op bescherming tegen risico's

Als eerste stap wordt uitgegaan van het bestaande generieke Nederlandse risicobeleid. Uitgangspunt is en blijft dat niemand mag worden blootgesteld aan een jaarlijkse kans op overlijden boven de één op de miljoen. Een kosteneffectiviteitsanalyse (hoeveel risicoreductie tegen hoeveel geld) leert of de risico-euro goed besteed is.

– Doelmatigheid in het geding

Als het garanderen van een bepaald beschermingsniveau voor elke Nederlander zeer kostbaar wordt, kan de politiek besluiten op zoek te gaan naar minder kostbare vormen van risicoreductie of een groter risico te accepteren. De kosteneffectiviteit neemt in de praktijk snel toe als meer specifieke maatregelen worden genomen, toegespitst op die situaties waar de gezondheidsrisico's het hoogst zijn (legionella). Ook differentiëren tussen bestaande en nieuwe situaties verhoogt in veel gevallen de doelmatigheid. In een democratische samenleving ligt het voor de hand om in deze gevallen openlijk te discussiëren over de keuze tussen doelmatigheid en billijkheid.

– Controverse over risico's

Soms voelen groepen in de samenleving zich aangesproken door heel andere risicoaspecten dan waarschijnlijkheid en omvang van de gezondheidsschade. Is dat het geval, dan lijkt het zinvol de belanghebbenden tijdig in de discussie te betrekken. Voorbeelden zijn de risico's van hoogspanningslijnen en GSM-masten. Overleg kan de acceptatie van de uitkomst vergroten, waardoor relatief dure maatregelen mogelijk achterwege kunnen blijven.

– Onzekere en ambigue risico's

Naarmate de onzekerheden toenemen, evenals de ernst en omvang, zal de afbakening en structurering van het probleem, en het toepassen van principes als voorzorg in interactie met de samenleving vorm moeten krijgen. Voorbeelden zijn fijn stof (onzekerheid over wat de gezondheidseffecten veroorzaakt) en klimaatverandering (zeer complex en onzekerheid over de gevolgen).

In Nederland is het handhaven van generieke veiligheidsgrenzen rond een luchthaven of LPG-stations een voorbeeld van situaties waarbij de kosten om overall aan de norm te voldoen zeer hoog oplopen (het traditionele spanningsveld tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid). Hier is een politieke afweging nodig, waarbij ofwel de hoge kosten om gelijke bescherming voor eenieder te realiseren voor lief worden genomen, dan wel openlijk wordt gekozen voor een meer gedifferentieerd risicobeleid. In de praktijk gebeurt dit laatste al, bijvoorbeeld door rond luchthavens een jaarlijkse kans op sterfte te accepteren van één op de 100.000 (10^{-5}), in plaats van de generieke norm van één op de miljoen (10^{-6}). Daarnaast biedt de Experimentenwet Milieu een kader voor het bewust afwijken van de geldende normen, zowel naar boven als naar beneden.

Het legitieme uitgangspunt van gelijke bescherming voor iedere burger komt dus in het gedrang als de kosten voor de realisatie van gelijke bescherming van eenieder hoog oplopen of als relevante economische activiteiten niet of minder mogelijk blijken. Gegeven de altijd beperkte middelen leidt dit tot de vraag of het geld dan niet beter elders kan worden uitgegeven met een veel grotere gezondheidsopbrengst.

Doelmatigheid van risicoreductie

Bij discussies over doelmatigheid biedt economisch onderzoek ondersteuning. Dit is inmiddels een bloeiende tak binnen de gezondheidswetenschappen. Grofweg beoogt men inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de opbrengsten en kosten van zorg of preventie. Voor gezondheid zullen we hier wat nader op ingaan. In tabel 2 is een aantal schattingen van kosteneffectiviteit bijeengebracht van ingrepen in verschillende domeinen van de gezondheidszorg. In de tabel valt direct de enorme variatie op in kosten per gewonnen voor kwaliteit gewogen levensjaar (QALY). Ziektepreventie is vaak goedkoop, evenals gezondheidsbevordering en veiligheid in het verkeer en thuis. Het medisch handelen bestrijkt het hele spectrum van maatregelen die kosten besparen (het voorkómen van medische en andere kosten mag uiteraard van de investeringen afgetrokken worden) tot aan kostbare, met indrukwekkende technologieën gewonnen levensjaren.

Daarnaast zijn ook sommige milieumaatregelen uiterst kostbaar. Bij onderzoek in het begin van de jaren negentig becijferde men voor de Verenigde Staten dat het terugdringen van de benzeenuitstoot in de bandenindustrie maar liefst twintig miljard dollar per gewonnen levensjaar kostte.

Overigens moet hierbij bedacht worden dat milieumaatregelen vaak nog bijkomende opbrengsten hebben in het ecologische of duurzaamheidsdomein, afgezien van schone lucht, bodem en water als waarde in zichzelf, die echter zelden mee (kunnen) worden genomen in kosteneffectiviteitsberekeningen.

Tabel 2: Overzicht van kosteneffectiviteitsberekeningen voor een reeks van interventies in verschillende domeinen van volksgezondheid.

Kosten: €/QALY	Interventie
<0 (kostenbesparend)	Rijksvaccinatieprogramma (ZP)
	Influenzavaccinatie bij chronisch zieke ouderen (ZP)
	Rookmelder in de woning (Gbe)
	Hulp bij rookverslaving (GB)
	Lood uit benzine en verf, verwijdering loodhoudende verflagen (GBe)

0-1000	Verplichting veiligheidsgordel (GBe) Training ziektemanagement bij astma (MZ) Screening en behandeling chlamydia (ZP) Praktijkexamen brom- en snorfietsers (GBe)
1000-10.000	Chlorering drinkwater (GBe) Influenzavaccinatie bij alle ouderen (ZP) Pacemaker (MZ) MAC-waarden chemische industrie (GBe) Viagra (MZ) Bevolkingsonderzoek mammografie (ZP)
10.000-100.000	Harttransplantatie (MZ) Uitstrijkje en behandeling voor baarmoederhalskanker (ZP) Periodieke autokeuring (GBe) Airbags (GBe) Reductie van radon in nieuwbouw door ventilatievoorzieningen (GBe) Longtransplantatie (MZ)
100.000-1.000.000	Neurochirurgie bij maligne hersentumoren (MZ) Algemene maatregelen ter bestrijding van legionella in de waterleidingsystemen (GBe) EPO voor bloedarmoede bij nierdialysepatiënten (MZ)
> 1.000.000	Algemene reductiemaatregelen ELF bij hoogspanningslijnen (GBe) Maatregelen ter reductie van benzeenemissie industrie (GBe) Aardschokbestendige woningen in delen VS (GBe)

QALY: naar kwaliteit gewogen levensjaar, ZP: ziektepreventie, GBe: gezondheidsbescherming, GB: gezondheidsbevordering, MZ: medische zorg

Als gezegd is in tabel 2 een aantal schattingen van kosteneffectiviteit bijeengebracht van ingrepen in verschillende domeinen van de gezondheidszorg. Hierbij is een reeks van databases gebruikt die door verschillende organisaties op het internet zijn gezet (HCRA; US Dept. HHS CDC; NHS EED; Office of Health Economics HEED). Daarnaast zijn ook verschillende, soms ruwe berekeningen voor de Nederlandse

situatie meegenomen. Bij vergelijking moet rekening gehouden worden met aanzienlijke onzekerheden in de berekening van zowel de kosten als de opbrengsten. Belangrijke verschillen in de berekeningswijze kunnen betrekking hebben op:

- het meten van de opbrengsten (klinische maten, in al dan niet voor gezondheid gewogen levensjaren);
- de range van kosten die zijn meegenomen (medisch: personeel, apparatuur, vervoer, genees- en hulpmiddelen of ook maatschappelijke: arbeidsproductiviteit, kosten van verzorging);
- de situatie die als referentie geldt (geen ingreep of conservatief medisch handelen);
- de tijdshorizon of discontovoet.

Bovendien kan de werkzaamheid van (medische) technologieën snel verbeteren. De getallen moeten daarom niet al te letterlijk genomen worden. Het gaat slechts om een indicatie van ordegrrootte, louter en alleen ter illustratie.

Wat is gezond leven ons waard?

Naast de kosteneffectiviteits- of kostenutiliteitsanalyse, waarbij opbrengsten in gezondheidseindpunten worden gemeten, is er de kosten-batenanalyse, een vorm van evaluatieonderzoek waarbij naast uiteraard de kosten ook de opbrengsten van gezondheidszorg in geld worden uitgedrukt. Door kosten en opbrengsten onder één noemer te brengen, namelijk geld, zijn efficiëntiesommen gemakkelijker te maken. Aan de opbrengstenkant kunnen op deze manier ook niet-gezondheidsaspecten worden meegenomen en in beginsel kunnen investeringen in het gezondheidsdomein vergeleken worden met investeringen daarbuiten, bijvoorbeeld verkeersveiligheid, sociale zekerheid of ecologie. Op onderdelen is dit echter (nog) niet verantwoord mogelijk: de monetaire waardering van biodiversiteit in de natuur is omstreden.

Bij deze vorm van analyse ontkomen we er uiteraard niet aan om gezondheidsopbrengsten, zoals statistische levensjaren of kwaliteit van leven, in geld uit te drukken. Grofweg zijn er twee manieren om hiervoor schattingen te verkrijgen:

- nagaan op welke manier gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan bepaalde riskante beroepen verdisconteerd zijn in de hoogte van het salaris, of wat men overheeft voor veiliger of gezondere produc-

ten (bijvoorbeeld airbags in auto's, of huizen in een stillere omgeving);

- mensen bevragen om erachter te komen wat men overheeft voor een (hypothetisch) extra levensjaar of een jaar zonder ziekte of beperkingen.

Aan beide methoden kleven de nodige methodologische bezwaren. Als het gaat om de waarde van een statistisch leven zijn de uitkomsten van bovengenoemde methoden niettemin behoorlijk consistent.

Amerikanen, Canadezen of Europeanen geven gemiddeld een bedrag in de orde van twee miljoen euro voor een statistisch leven (1,5 tot 7 miljoen euro), zo'n 70 tot 80.000 euro per jaar bij een discontovoet van 3% (aanzienlijk meer dan de verdien capaciteit van de gemiddelde Nederlander, ook wel eens gebruikt als proxy).

Als niet meer slechts wordt gekeken naar de waarde van een statistisch leven, maar vooral naar duur en kwaliteit daarvan, wordt een brug geslagen naar toepassing van QALY's of DALY's, zoals gebruikt in de kosteneffectiviteitsanalyses. Zo worden verschillende pogingen gedaan om op geloofwaardige wijze de betalingsbereidheid voor 'gewonnen' kwaliteitsgewogen jaren in de gezondheidszorg vast te stellen. Uit een aantal analyses kan worden afgeleid dat voor beleidsmakers de waarde van een gezondheidsgewogen levensjaar in de orde van twintig- tot vijftigduizend euro lijkt te liggen. Amerikaans onderzoek naar de kosteneffectiviteit van zo'n vijfhonderd 'levensreddende' gezondheidsinterventies laat zien dat het zwaartepunt van de verdeling tussen tien- en honderduizend dollar ligt. Op grond van haar eigen beslissingen over acceptatie of verwerping van nieuwe medische technologieën in het verleden komt het Britse 'National Institute of Clinical Excellence' (NICE) uit op een grenswaarde van zo'n dertigduizend pond (42.000 euro) voor een gewonnen gezond levensjaar ('good value for money'). De Wereldbank hanteert als vuistregel drie maal het BNP (bruto nationaal product) per inwoner als redelijke uitgave voor een extra gezond levensjaar; in verschillende Westerse landen varieert de impliciete 'grenswaarde' ergens tussen de één en drie maal het BNP per capita. Voor Nederland ligt dat in de orde van 25.000 tot 75.000 euro per gewonnen gezond levensjaar.

DALYs of dollars?

Mede door de weerstand van zowel beleidsmakers als medici tegen het expliciet in geld uitdrukken van leven en gezondheid (ook al gaat het om 'statistische' levens) domineren kosteneffectiviteitsanalyses de economische evaluaties in de gezondheidszorg. Daarbij zal ook de (vermeende) onbetrouwbaarheid van beschikbare WTP-schattingen (willingness to pay) voor sterfte en ziekte een rol hebben gespeeld. Tegelijkertijd is een groot aantal auteurs sceptisch over de houdbaarheid van samengestelde gezondheidsmaten als pasmunt voor het opmaken van gezondheidswinsten en -verliezen. Het is daarom niet uitgesloten dat kosten-batenanalyses waarbij de gezondheidsopbrengsten in geld worden uitgedrukt weer terrein zullen winnen in de gezondheidszorg. Hiermee wordt het tevens mogelijk ook vanuit een breder maatschappelijk perspectief uitspraken te doen over de verdeling van collectieve middelen over die sectoren waar ze de meeste maatschappelijke waarde opbrengen.

Tot slot

Mogen we uit tabel 2 afleiden dat in bepaalde domeinen ondoelmatig beleid wordt gevoerd en dat het allemaal anders moet? De Amerikaanse onderzoekers van het Harvard Centre for Risk Analysis vinden van wel. Zij claimen dat een doelmatiger investering van preventiegelden jaarlijks meer dan tweehonderdduizend levensjaren kan sparen. Deze uitspraken zijn wel gebaseerd op de meest beperkte definitie van doelmatigheid, namelijk zuivere kosteneffectiviteit. Ze bleken echter koren op de molen van vooral Republikeinse politici van de Verenigde Staten die wel af wilden van de in hun ogen verstikkende, 'left-wing looney' milieuregelgeving. Een toets op kosteneffectiviteit is in de Verenigde Staten dan ook inmiddels een vereiste bij de introductie van nieuwe regelgeving; ook de EU neigt steeds meer die kant op.

Enige relativering is echter op zijn plaats. In een fatsoenlijk land stelt men ook andere doelen aan volksgezondheidszorg: gelijke toeganbaarheid van zorg, solidariteit met mensen die bijvoorbeeld vanwege hun leeftijd een groter beroep op zorg moeten doen of die een 'dure' aandoening hebben, recht op verpleging en verzorging van chronische zieken en ouderen, waarbij het niet meer primair om genezing gaat. En, last but not least, recht op een behoorlijke bescherming

tegen gezondheidsgevaaren, zeker als het gaat om activiteiten waarbij men geen (direct) garen spint. Uiteraard is het uiteindelijk aan de politiek om aan te geven welk niveau van bescherming maatschappelijk gezien aanvaardbaar is. Hetzelfde geldt voor de vraag wanneer kosten en baten in evenwicht zijn of wanneer sprake is van een eerlijke verdeling van de lusten en lasten.

Literatuur

Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM

Nuchter omgaan met risico's
Bilthoven, RIVM rapportnummer
251701047, 2003

Oers J.A.M. van (red).

Gezondheid op koers?
Volksgezondheid Toekomst
Verkenning 2002
Centrum voor Volksgezondheid
Toekomst Verkenningen van het
RIVM Houten, Bohn Stafleu Van
Loghum, 2002

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in co-operation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 29, nr. 9, 2003) is *Costs and benefits of policy*.

Fire safety in the catering industry; on the application of cost-benefit-analysis to legal rules and law enforcement

G. Suurmond and B.C.J. van Velthoven

In this article the authors firstly argue that cost-benefit-analysis can and should be applied to changes of legal rules and the organisation of law enforcement. Indeed, several examples already exist for the Netherlands. Secondly, policy efforts to raise fire safety of pubs and restaurants since 1 January 2001 (the 'Volendam' disaster) are analysed in terms of their costs and benefits. The analysis is somewhat tentative as essential data are not available or rather uncertain. However, it is highly unlikely that the policy efforts on balance can be judged to be efficient.

Cost-benefit analysis of alcohol controls in traffic

P. Wesemann

Alcohol use by car drivers makes a substantial contribution to road unsafety. It is estimated that 2-3% of the European car drivers has an indictable blood alcohol contents (BAC) of more than 0.5 grams/litre and cause between 30% and 40% of all fatal road accidents. Research has shown that random police control, in which drivers always have to take a breath test, is an effective way of reducing drunk driving. The preconditions are that they are performed conspicuously and are widely publicised. The control frequency of drunk driving is considerably lower in large areas of the European Union (with 220 million inhabitants) than in the rest. This study calculates the costs of tripling the alcohol control in such areas, and its benefits by reducing

the accident costs (both material and immaterial). Depending on the assumptions made, these cost-benefit analysis results in a very high rate of return, with a benefit-cost ratio of between 35 and 60.

Costs and benefits of detention and resocialisation?

A. Slotboom and C. Wiebrens

Following Spelman's economic model of incapacitation, in this article the costs and benefits of incapacitation and resocialisation are compared. Criminal careers follow a 'bathtub-shaped' function with high dropout rates at the beginning, a low but steady dropout rate in the middle, and an increasing likelihood to stop committing crimes when people get older. A model is developed which describes the careers of the about 1,000,000 people in the Dutch police systems. From this model and under a few assumptions the benefits – in terms of crimes not committed – can be estimated (1) if criminals at a certain point of their career are sent to jail for one year, or (2) are socialised and refrain from committing crimes for the rest of their lives. In this way the benefit/cost ratio of incapacitation, and of resocialisation, at various stages of the criminal career can be expressed. Both functions intersect at a rather early stage of the criminal career (after about five arrests) meaning that after that point, incapacitation is more cost-effective than resocialisation. The implications for policy are sketched.

Compliance and law enforcement; is it worth it?

H.M. Prinsen and drs. R.M.M. Vossen

Compliance with regulation cannot be taken for granted. Everything has its price. Although policymakers often complain that a cost-benefit calculation is difficult, it is not completely impossible. A cost-benefit analysis of law enforcement can be made on three levels. For all three types of calculations the 'Table of eleven' can be a helpful instrument. 'The Table of eleven' has been developed to get a better understanding of the factors determining compliance and non-compliance to legal regulations and of the influence of law enforcement on compliance. It consists of a coherent and exhaustive set of relevant dimensions that determine compliance. It is the

perception by the potential offender of the impact of these dimensions that determines his or her behaviour. In the 'Table of eleven' two groups of dimensions can be distinguished: dimensions regarding spontaneous compliance and the enforcement dimensions. The group 'spontaneous compliance dimensions' consists of dimensions that deal with compliance not related to repression or the threat of repression (knowledge of the rules, costs-benefits analyses, acceptance of the rules, law-abiding and informal control). The group of enforcement dimensions consists of dimensions that deal with the impact of enforcement mechanisms on compliance (probability of informal reporting, inspection, detection, selectivity, probability of sanction and sanction severity). On micro-level the authors focus on the cost-benefit calculation of the potential offender. This analysis looks at the offenders material and non-material advantages and disadvantages of infringing on or complying with the rule. On meso-level the authors compare the costs of law enforcement to the extent to which the target group tends to comply spontaneously. The 'Table of eleven' provides an estimation of the extent to which the target group will comply spontaneously. It also gives an estimation of the type of enforcement activities needed to improve compliance to the level needed to fulfil your policy targets. On a macro-level the authors focus on the overall costs for society and the benefits of the policy measure.

Management of health risks; possibilities and limitations of cost benefit analyses

A.E.M. de Hollander and A.H. Hanemaaijer

Since the eighties Dutch policy with respect to environmental health risks is based on the right to protection of every citizen; for each activity or situation the additional mortality risk should not exceed one in a million, for no-one, irrespective of place or time. Now and then this policy faces its limits. Sometimes the uncertainties (or even ignorance) are simply too high to produce quantitative risk assessments; sometimes the proposed risk evaluation framework misses the point: people are not worried about the risk of dying, but they are concerned about other aspects, such as lack of control of new technologies (e.g. genetically modified organisms). In some cases the societal costs of the proposed generic health risk management are

simply too high. In this paper the authors examine more closely the possibilities and limitations of cost-effectiveness and benefit-cost analysis in the domain of health risk management.

Journal

Het WODC op internet: www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is via Internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organogram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers).
2. Producten en diensten:
 - overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;
 - inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;
 - jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;
 - elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie).
3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen).

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestelmogelijkheden (via e-mail) en/of aanvraagformulieren. Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuurinformatie kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (e-mail: wodc-informatiedesk@minjus.nl). Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het Ministerie van Justitie.

Hans van Netburg
(WODC-webmaster)
tel.: 070-3 70 69 19
fax: 070-3 70 79 48
e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-thesaurus 'Het crimina- liteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

(WODC) van het Ministerie van Justitie heeft een herziene digitale uitgave van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt als printversie op de website van het WODC (www.wodc.nl). Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, politie, justitie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingenzaken. Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het criminaliteitsvraagstuk. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook elders. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. Deze thesaurus is oorspronkelijk samengesteld door de Centrale Bibliotheek van het Ministerie van Justitie en nu in samenwerking met het WODC aangepast met behulp van een officiële lijst van landennamen van de Nederlandse Taalunie. De digitale uitgaven van beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website

(www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'overige'.

Themanummers Justitiële verkenningen

Regelmatig worden, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV1 2004, februari: Forensisch bewijs

JV2 2004, maart: Voedselveiligheid

Congressen

Behandeling in jeugdinstellingen versus alternatieven voor inrichtingsplaatsing; de aanpak van jeugddelinquentie

Op welke manier kunnen jongeren gestraft worden en kan tegelijkertijd voorkomen worden dat zij in de toekomst weer een delict plegen? Hierover verschillen de meningen. Gezien de toename van de problemen van en met jongeren is maatschappelijk de roep om effectievere behandelmethoden toegenomen. De behandelaars en groepsleiders in de jeugdinstellingen staan voor de moeilijke en uitdagende taak om de aan hen toevertrouwde jongeren richting te helpen geven aan hun verdere leven. De afgelopen jaren zijn reeds veel initiatieven genomen als alternatief voor opsluiting. Deze hebben veelal gezorgd voor enthousiasme onder kinderrechtvaarders. We weten echter niet of een dergelijke interventie effectiever is dan een residentiële behandeling. Tenslotte gaat het erom dat de recidive van jongeren die met strafrecht in aanraking komen wordt teruggedrongen. Dit dilemma wordt op deze studiedag uitgebreid behandeld. Onderwerpen die deze dag aan de orde komen zijn: taakstraffen; nieuwe behandelmethoden binnen jeugdinstellingen, waar-

onder multisysteemtherapie, intensieve trajectbegeleiding ('ITB'), buitenlandse ervaringen. Dagvoorzitter: mw. prof. dr. J. Junger-Tas (hoogleraar criminologie, Universiteit van Lausanne en Universiteit Utrecht en Lid van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming). Sprekers: mw. drs. M.A. Berger (Senior Innovatiemedewerker, NIZW Jeugd Utrecht); Sir A. Bottoms (Cambridge Institute of Criminology, University of Cambridge); mw. mr. I. Horst (Beleidsadviseur, Directie Sancties, Reclassering en slachtofferzorg, Afdeling Jeugdsancties en TBS, Ministerie van Justitie, Den Haag); drs. J.D. Jagers (Coördinator van de staf, Justitieel Pedagogisch Centrum De Sprengen, Zutphen); J. Laghuwitz (Stafmedewerker Methodiek, R.I.J. De Doggershoek, Den Helder); dr. P.H. van der Laan (Programmacoördinator, Nederlands Studiecentrum voor criminaliteit en rechtshandhaving Leiden).

Datum: woensdag 3 december 2003, 09.00-16.15 uur

Plaats: Schouwburg en Congrescentrum Orpheus te Apeldoorn

Informatie: Inhoudelijk: mr. Mariëlle C. van Vulpen (Congresmanager), tel.: 070-3789426,

e-mail: m.v.vulpen@sdu.nl;
Organisatorisch: Marianne
Eijkenduijn, Congrescoördinator,
tel.: 070-3789968,
e-mail: m.eijkenduijn@sdu.nl.

Cameratoezicht

Met ingang van 1 januari 2004 wordt naar alle waarschijnlijkheid de nieuwe regelgeving voor cameratoezicht vastgelegd in de Gemeentewet. Door de wetswijziging wordt het mogelijk voor gemeenten om bij algemene maatregelen van bestuur nadere regels en technische eisen aan cameratoezicht te stellen. Wat zijn de precieze bevoegdheden van de gemeente hierbij? Wat zijn de mogelijkheden met en gevolgen van de vastgelegde beelden? Is er sprake van privacyschending? En wat is eigenlijk de rol van de politie in deze? Deze en andere vragen staan centraal tijdens deze praktijkdag over cameratoezicht. Onderwerpen die tijdens de studiedag aan de orde komen zijn: belangrijkste wijzigingen Gemeentewet; Wet Politierregisters; proportionaliteit; subsidiariteit; rol en bevoegdheden van de gemeente; rol en bevoegdheden van de politie. Dagvoorzitter: prof. mr. L.J.J. Rogier (Hoogleraar Bestuursstrafrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam); sprekers: mr. drs. A. Littooi (Plaatsvervangend hoofd Afdeling

Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Rotterdam), mw. A.H.C.M. Smeets (Beleidsmedewerker, Cluster politie en justitie, College bescherming persoonsgegevens, Den Haag), J.A. Struijs (Hoofdinspecteur van de politie, Hoofd Regionaal Communicatie Centrum, Politieregio Rotterdam-Rijnmond).

Datum: 9 december 2003,
09.00-16.45 uur

Plaats: Winkelcentrum La Vie,
Utrecht

Informatie: Inhoudelijk:
mr. Mariëlle C. van Vulpen (congresmanager), tel.: 070-3789426,
e-mail: m.v.vulpen@sdu.nl;
organisatorisch: Fanneke Joling (congrescoördinator), tel.: 070-3789470, e-mail f.joling@sdu.nl

Congres Politiewerk en de multiculturele uitdaging; kansen en bedreigingen van de 21e eeuw

De politie staat dagelijks middenin de multiculturele samenleving en moet manieren vinden om ook daarin haar taken te kunnen vervullen. Hoe moet zij omgaan met Marokkaanse probleemjongeren en islamitisch fundamentalisme? En hoe kan men allochtonen binnen de politie zelf werven, behouden en begeleiden? Het congres biedt analyses, discussies, praktische tips en best

practices voor het politiewerk in de multiculturele samenleving. Sprekers onder anderen: mw. H. Aydin (plv. directeur Landelijk Expertise Centrum Diversiteit), mw. drs. G.E. Acton (districtschef Regiopolitie Utrecht), dhr. I. Akel (directeur Nederlands Centrum Buitenlanders), mw. M. Hafmans (programmamanager Forum), dhr. dr. D.J. Korf (senior-onderzoeker Willem Pompe Instituut), mw. dr. M.H.C. Kromhout (onderzoeker WODC), mw. E. Giebels (onderzoeker Universiteit Groningen), mw. J. Limburg (onderzoeker Expertisecentrum Politie en Allochtonen), dhr. dr. F.J. Buijs (onderzoeker Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam).
Datum: 9 december 2003, 10.00-17.00 uur
Plaats: LSOP Concernlocatie, Apeldoorn
Tijd: 10.00 uur (ontvangst met koffie en thee) - 17.00 uur (afsluiting met borrel)
Informatie: Contactpersoon: Marieke Vollebregt, tel.: 070-4415756, e-mail: marieke.vollebregt@reedbusiness.nl, fax: 070-3241366.

3e jaarcongres mediation

Het succes van mediation staat of valt met de kwaliteit ervan. Deze kwaliteit betreft zowel de kennis als de vaardigheden van

de mediator. Tijdens dit derde jaarcongres komen de meest relevante kwaliteitsaspecten van mediation aan de orde: mediation en culturele verschillen; ethiek en mediation; wat zit er achter conflicten?; het doorbreken van impasses; intake, mediationovereenkomst en vaststellingsovereenkomst; man/vrouwverschillen; vertrouwelijkheid en een van het recht afwijkende uitkomst. Zowel voor de mediator als voor degene die mediation wil toepassen in de eigen organisatie, zijn kennis en vaardigheden op deze gebieden onmisbaar voor een kwalitatief hoogwaardige mediation. In de middag vinden parallelsessies plaats, waarin vier actuele thema's behandeld worden: de mediation- en vaststellingsovereenkomst; mediation en sekseverschillen; het doorbreken van impasses; een van het recht afwijkende uitkomst? Bestemd voor: mediators; organisaties op het gebied van mediation; adviseurs zoals advocaten, notarissen en accountants; juristen; leden rechterlijke macht; P&O-functionarissen; leidinggevend in hoger en middenmanagement; arbodiensten; en verder iedereen met belangstelling voor mediation.
Datum: 11 december 2003
Plaats: Universiteit Leiden, Campus Den Haag
Informatie: Inhoudelijke infor-

matie: Sonja Duijvestijn (congresmanager), tel.: 070-3789963, e-mail: s.duijvestijn@sdu.nl; Organisatorische informatie: Maaïke Dijkstra (congrescoördinator), tel.: 070-3789683, e-mail: m.dijkstra@sdu.nl

Studiedag illegalen en Strafrecht

Traditiegetrouw organiseert het tijdschrift *Proces* eens in de twee jaar een studiedag. Een restrictief migratie- en vreemdelingenbeleid heeft geleid tot een toename van het aantal illegalen in Europa. Het heeft eveneens geleid tot een toegenomen marginalisering en criminalisering van illegalen. En mensensmokkelorganisaties lijken aan belang te winnen. Hoe komen illegale vreemdelingen Nederland binnen? Hoe overleven zij in Nederland? Hoe voorzien zij in hun levensonderhoud? Om welke redenen komen zij in aanraking met het strafrecht? Voor welke problemen zien politie, advocaten, Openbaar Ministerie, rechters en reclasseringswerkers zich gesteld? Hoe gaat het met illegale vreemdelingen in detentie, en hoe gaat het met hun kinderen? Op welke wijze wordt invulling gegeven aan het resocialisatiebeginsel? Welke regelgeving is relevant? Onder de sprekers op dit congres zijn prof. dr.

G. Engbersen en dr. A. van Kalmthout. De onderwerpen van de vier werkgroepen zijn reclassering, kinderen in bewaring, advocatuur en politie en Openbaar Ministerie. De studiedag is bestemd voor juristen, criminologen en alle professionals die in brede zin tot de strafrechtspleging behoren. Vanzelfsprekend levert aanmelding de gebruikelijke punten op in het kader van de permanente opleiding advocatuur van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

Datum: 12 december 2003

Plaats: Vrije Universiteit, Amsterdam

Informatie en aanmelding:

Klaas de Graaff,

e-mail: klaas.de.graaff@hccnet.nl,

fax: 0842-208374.

De taak van de strafrechtswetenschap (vooraankondiging)

De ontwikkeling van de Nederlandse strafrechtspleging is de laatste jaren onmiskenbaar in een stroomversnelling terechtgekomen. Mede onder sterke druk vanuit de samenleving buitelen talloze – veelal zeer vergaande – wetwijzigingen over elkaar heen. Niet zelden maken deze nieuwe wetten grove inbreuken op het fundament van ons strafrechtelijk stelsel. De strafrechtswetenschap heeft in de ogen van velen niet adequaat

gereageerd op de maatschappelijke vraagstukken. Haar wordt zelfs 'fundamentalisme' verweten. Staat de strafrechtswetenschap te ver af van de maatschappelijke realiteit en legt zij te veel de nadruk op individuele vrijheden en grondrechten? Heeft zij de boot gemist? Hoe het ook zij, het lijkt erop dat de strafrechtswetenschap in al haar behoudzucht en behoedzaamheid haar invloed op het wetgevingsproces heeft verloren en dat de wetgever zich nog maar weinig gelegen lijkt te laten liggen aan de opvattingen en bijdragen uit wetenschappelijke hoek. Inmiddels is de afstand tussen strafrechtswetenschap en samenleving en tussen strafrechtswetenschap en wetgever dermate groot geworden dat zelfs wordt gesproken van een ware kloof. Het ontstaan van deze kloof vormt de aanleiding voor het organiseren van het congres 'De taak van de strafrechtswetenschap'. Het is duidelijk dat de strafrechtswetenschap binnen en in relatie tot het proces van wetgeving en beleidsbepaling een zekere functie toekomt als bron van reflectie en innovatie. Het is deze functie die een nadere duiding en invulling verdient. Zo beoogt het congres onder meer antwoord te geven op de vraag of de strafrechtswetenschap te ver van de maat-

schappelijke en politieke realiteit is komen te staan. Nog niet zo lang geleden is deze vraag door bijvoorbeeld Paul Scheffer (in het NRC) en Maurits Barendrecht (in het NJB) met een vrijwel eenduidig ja beantwoord. Het 'eeuwige en staccato' beroep op grondrechten staat volgens Barendrecht in de weg aan oplossingen voor maatschappelijke problemen, zoals (on)veiligheid. Scheffer hekelt de nadruk op individuele vrijheid bij de toepassing van het strafrecht en brengt daarmee het vraagstuk binnen een breder maatschappelijk verband, waarin opvattingen over burgerschap en de verhouding tussen staat en burger een rol spelen. De volgende vraag is dan ook of de strafrechtswetenschap haar taak naar behoren vervult. Kan het beter? En zo ja, op welke manier? Minister van Justitie Donner heeft met de term 'bruikbare rechtsorde' een voorschot gegeven op deze discussie. Het is aan de strafrechtswetenschap deze discussie aan te gaan en ook haar eigen positie daarin te betrekken. Bovengenoemde thema's zijn voor het Departement Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden aanleiding een congres te organiseren over de taak van de strafrechtswetenschap tegen de achtergrond van een strafrechte-

lijke grondslagendiscussie. Het congres zal plaatsvinden op vrijdag 14 mei 2004 in Leiden. Meer informatie over het programma en de wijze van inschrijving volgt zo spoedig mogelijk.

Datum: 14 mei 2004

Plaats: Leiden

Informatie: Het bovenstaande betreft een vooraankondiging. Uitgebreidere informatie volgt in komende nummers.

NVK-congres 2004; call for papers

Op 17 juni 2004 zal de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK) een congres organiseren. Die dag bestaat de NVK precies dertig jaar. Het congres is bestemd voor iedereen die geïnteresseerd is in criminologische vraagstukken. Net als in 2003 is gekozen voor een 'marktdag', waar veel ruimte is voor het uitwisselen van recente onderzoeksresultaten en discussie.

In thematische sessies worden papers gepresenteerd.

Alle belangstellenden worden van harte uitgenodigd een voorstel voor een paper in te dienen. Een voorlopig overzicht van de sessies gaat hierbij. Sessies duren anderhalf uur en per sessie worden maximaal vier papers besproken. Stuur uw voorstel voor een paper (maximaal 250 woorden) voor 15 januari 2004

per e-mail naar één van de sessiecoördinatoren en vermeld daarbij de betreffende sessie (zie het voorlopig overzicht). Voorzie uw voorstel van een titel en vermeld uw naam, correspondentieadres en e-mail. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de algemeen programmacoördinator. Indien uw paper niet in één van de genoemde sessies past of als u twijfelt over de juiste sessie, kunt u uw voorstel naar de algemeen programmacoördinator sturen. Voor inlichtingen kunt u contact opnemen met Karin Wittebrood, secretaris van de NVK, tel.: 070-3407808, e-mail: k.wittebrood@scp.nl. Voor meer informatie kun u ook terecht op de website van de NVK: www.criminologie.nl

Literatuuroverzicht

Rubrieken

Algemeen
 Strafrecht en strafrechtspleging
 Criminologie
 Gevangeniswezen/tbs
 Reclassering
 Jeugdbescherming en
 -delinquentie
 Politie
 Verslaving
 Slachtofferstudies
 Preventie van criminaliteit

Literatuur-informatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen medewerkers van het kerndepartement en de uitvoeringsorganisaties van de Ministeries van Justitie en BZK kopieën aanvragen bij de documentatieafdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. U kunt zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag, tel.: 070-370 65 53 (09.00u.-13.00u.). E-mail: wodc-informatiedesk@minjus.nl

Algemeen

1

Thomas, T.

Sex offender community notification; experiences from America
 The Howard journal, 42^e jrg., nr. 3, 2003, p. 217-228

De ontvoering van en de moord op de achtjarige Sarah Payne in 2000 leidde in het Verenigd Koninkrijk tot een campagne voor een 'Sarah's Law' die het mogelijk moet maken om gemeenschappen te laten weten wanneer er een veroordeelde dader van een seksueel misdrijf zich in hun buurt vestigt. Het register van seksuele misdadigers is in het Verenigd Koninkrijk nog niet openbaar, ondanks de roep hierom. In de Verenigde Staten zijn alle vijftig staten verplicht het publiek inzage te geven in hun registers van seksuele misdadigers op grond van 'Megan's Law', totstandgekomen in 1996 na de ontvoering van en de moord op de zevenjarige Megan Kanka. In dit artikel wordt de ervaring met het verwittigen van gemeenschappen op grond van 'Megan's Law' in de Verenigde Staten, met name de wijze waarop de informatie wordt verstrekt, nader onderzocht. Voorts wordt

gekeken naar eventuele lering die hieruit kan worden getrokken voor het Verenigd Koninkrijk, mocht men ertoe besluiten ook deze weg te volgen.

Met literatuuropgave.

2

Welch, M.

Ironies of social control and the criminalization of immigrants

Crime, law and social change, 39e jrg., 2003, p. 319-337

In de jaren negentig werden immigranten door Amerikaanse autoriteiten volgens de auteur steeds meer gecriminaliseerd. Dat kwam vooral door twee wetten die het Congres aannam als reactie op terroristische aanslagen: de Illegal immigration reform and immigration responsibility Act en de Anti-terrorism and effective death penalty Act. De auteur analyseert deze criminalisering aan de hand van de ideeën van Gary T. Marx. Deze socioloog benadrukte dat de door autoriteiten uitgeoefende sociale controle – bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe wetgeving – allerlei ‘tegenstrijdigheden’ in het leven kan roepen die bepaalde gedragingen die die sociale controle zou moeten afschrikken juist doen escaleren. Of nog erger: er kunnen ook situaties ontstaan dat handhavers uit strategische overwegingen geen

actie ondernemen of zich laten verleiden tot illegale acties.

Volgens de auteur maakt de Amerikaanse regering zich schuldig aan grove onrechtvaardigheden omdat de betreffende wetgeving niet alleen terroristen treft maar ook onschuldige asielzoekers en vluchtelingen.

Met literaturopgave.

Strafrecht en strafrechtspleging

3

Mackay, R.E.

Restorative justice and the children's hearings; a proposal

European journal of crime, criminal law and criminal justice, 11e jrg., nr. 1, 2003, p. 1-17

Het huidige Schotse rechtssysteem is een mix van maatregelen gericht op rehabilitatie en retributie, waarbij alleen daders worden betrokken. Dit werkt volgens de auteur averechts. Het doel van rechtspraak zou zijns inziens in de eerste plaats moeten zijn het bevorderen van schadeherstel. In dit artikel wordt daarom een voorstel gedaan tot het invoeren van restauratieve principes binnen het Schotse systeem van behandeling van jeugdrechtszaken. Een schadeherstellend proces zou dan plaats moeten vinden binnen de betreffende hoorzittingen. Alle betrok-

kenen (jonge daders met hun ouders, slachtoffers met hun naasten en bijvoorbeeld maatschappelijk werkers en leraren) zouden, naar Canadees voorbeeld en overlegstructuren binnen familiegroepen, aanwezig moeten zijn bij de hoorzitting, die wordt voorgezeten door één persoon uit de rechterlijke macht. Het Schotse rechtsplegings-systeem ten aanzien van jeugd-delinquenten dat door de auteur wordt voorgestaan, duidt hij aan als het overlegmodel met betrekking tot restauratieve rechtspleging ('Restorative Justice Conference model'). Binnen dit overlegmodel wordt zowel de dader als het slachtoffer de mogelijkheid geboden vrijuit te spreken en wordt het misdrijf verhelderd. Van hieruit is het mogelijk om de juiste maatregelen te treffen, waarmee schade aan slachtoffers zoveel mogelijk wordt hersteld en daders de consequenties van hun acties leren inzien en zo mogelijk niet weer opnieuw in de fout gaan.

Criminologie

4

Cantillon, D., W.S. Davidson e.a.
Measuring community social organization; sense of community as a mediator in social disorganization theory

Journal of criminal justice, 31^e jrg., 2003, p. 321-339

De sociale desorganisatietheorie zegt dat er een relatie bestaat tussen buurtkenmerken en verschillen in betrokkenheid bij crimineel gedrag. Naarmate een buurt een sterkere sociale samenhang vertoont, zullen de jongeren uit die buurt minder geneigd zijn tot crimineel gedrag. Volgens de onderzoekers is de sociale organisatie van een gemeenschap in voorgaande onderzoeken niet goed gemeten. Zij introduceren het gemeenschapsgevoel als de beste maat voor de samenhang en de ondersteunende functie van een buurt. Gemeenschapsgevoel is een emotioneel geladen begrip dat wordt omschreven als de mate waarin de bewoners zich identificeren met een gemeenschap, het gevoel hebben dat ze van belang zijn voor die gemeenschap en de gemeenschap van belang is voor hen, het gevoel hebben dat de gemeenschap hun waarden deelt en tegemoet komt aan hun behoeften, en affectief gehecht zijn aan andere leden van de gemeenschap. Uit het onderzoek blijkt dat het gemeenschapsgevoel van belang is voor de relatie tussen het wonen in een achterstandsbuurt en het gedrag van jongeren. Jongeren in slechte buurten die een sterk gemeenschaps-

gevoel hebben, leggen meer pro-sociaal gedrag aan de dag en doen het beter op school dan jongeren in slechte buurten die een zwak gemeenschapsgevoel hebben. Een dergelijke bemiddelende invloed bleek het gemeenschapsgevoel echter niet te hebben op het plegen van delinquent gedrag. Met literatuuropgave.

5

Chapple, C.L.

Examining intergenerational violence; violent role modeling or weak parental controls?

Violence and victims, 18e jrg., nr. 2, 2003, p. 143-159

Bekend is dat wanneer ouders gewelddadig zijn jegens elkaar, het waarschijnlijker wordt dat hun kinderen zich in hun relaties ook gewelddadig opstellen. Maar de dynamiek en het mechanisme hierachter zijn niet helemaal duidelijk. De auteurs interviewden 980 leerlingen van twee scholen in Southerntown, Arkansas met een self-report vragenlijst, die was opgesteld uitgaande van de rolmodeltheorie (Bandura) en de sociale controle theorie (Hirschi). In deze vragen ging het zowel om feitelijk gedrag als attitudes. Ook werd bij de jongeren geïnformeerd naar geweld tussen hun ouders en in hun eigen relaties ('dating violence'), welke gevoe-

lens ze jegens hun ouders hebben en wat die van hun vrienden weten. Respondenten, zo blijkt na bivariate en multivariate analyse, die getuige waren van geweld tussen hun ouders voelden minder binding met hen dan andere respondenten. Ze maakten vaker afspraken, bij die relaties waren er ook relatief vaak gewelddadige incidenten. Die respondenten bleken verder ouders te hebben die niet goed op hen letten. Attitudes over geweld bleken samen te hangen met minder affectieve relaties met ouders. De onderzoeksbevindingen geven door de bank genomen veel ondersteuning aan de socialecontroletheorie, wat minder aan de rolmodeltheorie. Met literatuuropgave.

6

Copes, H.

Societal attachments, offending frequency, and techniques of neutralization

Deviant behavior, 24e jrg., nr. 2, 2003, p. 101-127

Volgens bepaalde opvattingen van Sykes en Matza gebruiken regelovertreders rationalisaties – 'neutralisatietechnieken' worden ze door deze twee criminologen genoemd – om hun daden voor zichzelf te rechtvaardigen en opkomende schuldgevoelens te neutraliseren. De auteur test

de bewering van Sykes en Matza dat het hanteren van deze technieken afhankelijk is van de mate waarin de regelovertreder verbonden is met de maatschappij en van hoe vaak hij criminaliteit begaat. Voor het onderzoek werden 42 voorwaardelijk gestrafte autodieven geïnterviewd. Bij de operationalisering van 'maatschappelijke binding' werd gekeken naar drie items: werk, huwelijkse staat en opleiding. Gegevens werden bewerkt met het computerprogramma Nudi*st. De auteur komt tot de conclusie dat respondenten met meer binding met de maatschappij meer neutralisatietechnieken hanteren dan respondenten met minder binding. Of respondenten veel of weinig auto's hadden gestolen, maakte weinig uit: in beide gevallen werden één of meer rationalisatietechnieken gebruikt. De auteur stuitte op een breed scala van rationalisaties, de meest voorkomende waren 'het slachtoffer verdiende het door zijn domheid of non-chalance gewoon om bestolen te worden' en 'ik toonde mijn vrienden dat ik het kan'. De bevindingen ondersteunen over het algemeen de opvattingen van Sykes en Matza. Met literatuuropgave.

7

Graham-Kevan, N., J. Archer

Physical aggression and control in heterosexual relationships; the effect of sampling

Violence and victims, 18^e jrg., nr. 2, 2003, p. 181-196

In dit artikel gaan de auteurs op basis van nieuw self-report onderzoek in op de verschillende patronen van fysieke agressie binnen heteroseksuele relaties. Uit eerder onderzoek (Johnson, 1995) bleek dat er twee typen relaties zijn waarbinnen sprake is van fysieke agressie. Bij de ene vorm ('gewoon' relationeel geweld) is sprake van incidentele fysieke agressie, veelal als gevolg van verlies van zelfbeheersing van één van de partners. Bij de andere vorm ('patriarchaal terrorisme') is de fysieke agressie het gevolg van patriarchale machtsverhoudingen tussen beide seksen, en bedoeld om controle en gezag te behouden. De onderzoekspopulatie bestond uit drie verschillende steekproeven van studenten, vrouwen die slachtoffer waren van huiselijk geweld en mannelijke gevangenen die onder andere wegens het plegen van geweldsdelicten gedetineerd waren. Het doel van het onderzoek was om de bruikbaarheid van de begrippen 'gewoon' relationeel geweld en 'patriarchaal geweld' te evalueren door deze toe te passen op verschillende

onderzoeksgroepen. De auteurs concluderen op basis van dit onderzoek dat er verschillende patronen van fysieke agressie onderscheiden kunnen worden binnen de onderzochte subgroepen. Dit betekent dat de tweedeling 'gewoon' relationeel geweld en 'patriarchaal geweld' nuancering behoeft. De resultaten vormen goede aanknopingspunten om op een effectieve manier in te grijpen bij vormen van fysieke agressie binnen heteroseksuele relaties.

8

Hess, H.

Like Zealots and Romans; terrorism and empire in the 21st century

Crime, law and social change, nr. 39, 2003, p. 339-357

In dit artikel worden drie categorieën van terrorisme onderscheiden. Hierbij wordt het soort boodschappen dat de groepelingen trachten over te brengen als criterium genomen. Onderscheiden worden 'Repressief Terrorisme' (bijvoorbeeld de Ku Klux Klan in Amerika of de Grijsse Wolven in Turkije), 'Oproerig Terrorisme' met een etnisch/nationaal/separatistisch karakter, (bijvoorbeeld de Ira in Ierland of de Eta in Spanje) en, ten slotte, 'Sociaalrevolutionair Terrorisme' (bijvoorbeeld Action Direct in Frankrijk of de Rote

Armee Fraktion in Duitsland).

Om deze vormen van terrorisme te kunnen verklaren maakten wetenschappers tot dusverre gebruik van het psychiatrische en het sociologische model.

Beide verklaringsmodellen worden door de auteur besproken. Maar de laatste tien jaar zijn er nieuwe vormen van terrorisme ontstaan (met name fundamentalistisch islamitisch van aard, bijvoorbeeld Al Qaeda) in reactie op globalisering en machtsweldlust van met name de Verenigde Staten. Hieraan moeten de traditionele verklaringsmodellen worden aangepast. Er is volgens de auteur hoop dat de Amerikaanse grootmacht in de nabije toekomst in staat zal zijn om het gebruik van haar militaire strijdmacht te legitimeren en om alle andere vormen van geweld te criminaliseren. Zodoende kan een halt worden toegeroepen aan de verschrikkingen van oorlogen en kan een wereldwijde strijd tegen terrorisme worden begonnen. Met literatuuropgave.

9

Koons-Witt, B.A., P.J. Schramm

The prevalence and nature of violent offending by females
Journal of criminal justice, 31^e jrg., nr. 4, 2003, p. 361-371

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de aard en

omvang van geweldscriminaliteit door vrouwen. Daartoe werd gebruikgemaakt van gegevens ontleend aan het National Incident-Based Reporting System over het jaar 1998. Het onderzoek richtte zich op de relatie tussen het alleen dan wel met anderen plegen van verschillende typen geweldsdelicten, de daarbij gebruikte wapens en de etniciteit van de daders. Uit de resultaten blijkt dat vrouwen meer betrokken zijn bij zware mishandeling dan bij roof, moord en doodslag. Dit geldt vooral voor vrouwen die solitair geweldsdelicten plegen. Wanneer ze samen met anderen geweldsdelicten begaan, komt roof het meeste voor. In het algemeen zijn vrouwen meer betrokken bij geweldsdelicten waarbij als wapen vaker een mes of 'lichamelijke wapens' als vuisten en tanden worden gebruikt. Wanneer vrouwen samen met mannen een geweldsdelict plegen, gebruiken ze vaker een schietwapen. Zwarte vrouwen plegen vaker samen met andere vrouwen een geweldsdelict en blanke vrouwen doen dat vaker samen met mannen. Met literatuuropgave.

10

Livet Dye, M.L., K.E. Davis

Stalking and psychological abuse; common factors and relationship-specific characteristics

Violence and victims, 18^e jrg., nr. 2, 2003, p. 163-180

Tachtig procent van de gevallen van stalking voltrekt zich binnen de context van een intieme relatie, in het bijzonder wanneer de relatie net beëindigd is. In dit artikel beschrijven de auteurs een studie naar de relatiespecifieke kenmerken die met zowel psychisch misbruik als met stalking samenhangen. Met behulp van een vragenlijst is een serie relevante schalen voorgelegd aan een selecte steekproef van studenten, wier intieme relatie net beëindigd was (N=342). Met behulp van de uitkomsten hebben de onderzoekers twee theoretische modellen voor de beide vormen van misbruik getoetst. De modellen omvatten naast persoonskenmerken als woede-temperament, behoefte aan controle over de partner, onveilige hechting en ervaringen met een rigide opvoeding ook relatie-specifieke factoren als de kwaliteit van de relatie en de mate van passie, het initiatief tot het verbreken van de verhouding en de obsessieve, jaloezische en woedende reactie op het eind van de relatie. Na analyse van de model-

len aan de hand van de schaal-scores blijken de hypothesen van de onderzoekers te worden bevestigd. In het algemeen zijn onveilige hechting, een rigide opvoeding en de behoefte aan controle over de partner belangrijke voorspellers van beide vormen van misbruik. Voor vormen van psychisch misbruik vormt de onbevredigende relatie een duidelijke aanvullende factor. Bij vormen van stalking is de mate van woede en jaloezie over de verbreking de meest relevante aanvullende factor. De werking hiervan blijkt sterk te worden beïnvloed door wie de relatie verbreekt en de mate van passie die in de relatie bestond. Met literatuuropgave.

11

Rosenfeld, R., B.A. Jacobs e.a.

Snitching and the code of the street

British journal of criminology, 43e jrg., nr. 2, 2003, p. 291-309

De auteurs interviewden twintig straatcriminelen uit St. Louis (Missouri) om meer te weten te komen over hun opvattingen over criminele informanten en de politie. Die opvattingen blijken sterk onder invloed te staan van 'de code van de straat', gedragsregels die als vervanging van wettelijke regels interpersoonlijk gedrag sturen. Maar die opvattingen tonen ook een zeke-

re ambivalentie bij de geïnterviewden tegenover deze code. Enerzijds gaf geen van hen op directe wijze toe een informant te zijn, maar sommigen wel op indirecte wijze; anderzijds zeiden ze dat de straat ervan wemelt ('iedereen is het'). De interviews tonen een angst voor de politie grenzend aan paranoia, een gevoel overal en altijd in de gaten te worden gehouden. Volgens de auteurs draagt de politie door veelvuldig gebruik te maken van criminele informanten waar 'deals' mee worden gesloten bij aan de verharding en de gewelddadigheid van het stadse leven. Deze verharding – wraakgevoelens, onderling wantrouwen en de bedreiging verraden te worden – legt dikwijls de basis voor een dodelijke spiraal van geweld. De politie veroorzaakt ook dat het onderlinge vertrouwen bij de straatcriminelen verdwijnt en dat hun sociale gemeenschappen worden ondergraven. De auteur pleit er daarom voor straatcriminelen mogelijkheden te bieden om met de politie samen te werken. Met literatuuropgave.

12

Weerman, F.M.

Co-offending as social exchange; explaining characteristics of co-offending

British journal of criminology,

43^e jrg., nr. 2, 2003, p. 398-416

In de literatuur zijn verschillende studies bekend die zich richten op de kenmerken van het medeplegen van misdrijven. Tot op heden werd echter betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de variabelen die het verschijnsel medeplegen kunnen verklaren. Een causaal model ontbreekt. Na een korte analyse van de relevante literatuur, een typering van acht meest in het oog springende kenmerken van delicten met meerdere daders en van drie gangbare gezichtspunten op het fenomeen medeplegen, focust de auteur op de 'social exchange'-theorie: medeplegen is een gebeurtenis waarbij de partijen materiële en immateriële goederen uitwisselen. Nadat hij het begrip 'goederen' uiteen heeft gerafeld in een zestal categorieën (diensten, betalingen, aandeel in opbrengst, waardering, acceptatie en informatie), beschrijft hij een causaal model waarin een drietal sleutelvariabelen bepalend zijn voor de mate van medeplegen (bereidheid tot medeplegen, beschikbaarheid van medeplegers en aantrekkelijkheid voor medeplegers). Het model wordt gecompleteerd door een negental factoren die de toepasselijkheid van de sleutelvariabelen bepalen. De gepresenteerde theorie en het verklaringsmodel

geven een passend antwoord op de eerdere bevindingen in de literatuur, maar empirisch onderzoek dient deze nog nader te valideren. Vooralsnog lijkt de theorie nieuwe gezichtspunten op te kunnen leveren voor criminologen, beleidsmakers en wets-handhavers.

Met literatuuropgave.

Gevangeniswezen/tbs

13

Roberts, J.V.

Evaluating the pluses and minuses of custody; sentencing reform in England and Wales

The Howard journal, 42^e jrg., nr. 3, 2003, p. 229-247

In dit artikel bespreekt de auteur de recente wetgevingshervormingen in Engeland en Wales inzake het opleggen van gevangenisstraffen aan veroordeelde verdachten. Deze hervormingen betreffen onder andere het opstellen van richtlijnen voor het opleggen van gevangenisstraffen, het uniformeren van straffen en het verminderen van het opleggen van gevangenisstraffen. Het idee achter deze laatste hervorming is dat een rechter slechts dan een gevangenisstraf oplegt als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. De auteur waardeert de hervormingen als positief en is van mening dat deze

hervormingen een bijdrage leveren aan het terugdringen van de gevangenispopulatie in Engeland en Wales, die de afgelopen decennia explosief is gestegen.

14

Rivera, B.D., E.L. Cowles e.a.

An exploratory study of institutional change; personal control and environmental satisfaction in a gang-free prison

The prison journal, 83e jrg., nr. 2, 2003, p. 149-170

De overheid van een (door de auteurs niet nader genoemde) Amerikaanse staat besloot op een gegeven moment een bendevrije gevangenis te creëren. Hiertoe werden aanvankelijk vier gevangenissen geselecteerd, waarvan er één uiteindelijk werd uitgekozen als de bendevrije gevangenis; uit de drie andere werden gedetineerden overgeplaatst naar hun nieuwe behuizing. De auteurs analyseerden met behulp van interviews de percepties van de betrokken gedetineerden op deze organisatorische verandering. Ze maakten daarbij gebruik van de acht-delige typologie van Hans Toch. Deze typologie bestaat uit acht basisbelevingen – behoeften – waar gedetineerden naar streven in de realiteit van hun leefomgeving. Drie groepen gedetineerden werden geïnterviewd: een groep uit de gevangenis die

bendevrij werd gemaakt (de permanente groep), een groep uit de drie andere gevangenissen (de transfergroep) en een groep bestaande uit nieuwe gedetineerden (de vrijwilligersgroep). De vrijwilligersgroep blijkt het meest positief te zijn over de organisatieveranderingen, de andere groepen waren minder positief. Ook blijkt dat de acceptatie van de onderzochte organisatieverandering sterk afhangt van hoe gedetineerden het aspect ‘persoonlijk controle’ beleven. Dit aspect kent twee dimensies: het gaat om mogelijkheden om zelf keuzes te maken en om de voorspelbaarheid van veranderingen.

Met literatuuropgave.

15

Snider, L.

Constituting the punishable woman; atavistic man incarcerates postmodern woman

British journal of criminology, 43^e jrg., nr. 2, 2003, p. 354-378

In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de vermeende kennis, bij zowel feministen als niet-feministen, over het straffen van vrouwen tussen 1970 en 2000. Daarbij wordt een verband gelegd tussen de tendens om veroordeelde vrouwen al dan niet te detineren enerzijds (de detentiespiraal), en anderzijds conceptuele, ideologische,

economische en politieke verschuivingen in de westerse wereld. De auteur betoogt dat de kennisclaims van de kritische criminologie – waartoe ook de feministische criminologie behoort – componenten vormen van de detentiespiraal, en dat met deze factor rekening moet worden gehouden bij analyses van de vergelijking tussen kennis en macht. Verder onderzoekt de auteur hoe constructies van vrouwen die binnen de feministische criminologie zijn ontwikkeld, invloed hebben gehad op de manier waarop vrouwen nu worden gestraft. Dit betekent volgens haar dat alle varianten binnen de criminologie, van rechts realistische tot kritische en postmoderne criminologie, medeplichtig zijn aan het zoeken naar strafbaarheid, waardoor de moderne samenleving wordt gekenmerkt. Om de strafbare vrouw, zoals deze is geconstitueerd door de hedendaagse strafwet, te begrijpen, moeten wij echter verder kijken, buiten de academische wereld, en ons niet afvragen welke discoursen worden geproduceerd, maar naar welke discoursen door politici, het publiek en de strafrechtsbeoefenaren wordt geluisterd. Met literatuuropgave.

Reclassering

16

Seiter, P., K.R. Kadela

Prisoner reentry; what works, what does not and what is promising?

Crime & delinquency, 49e jrg., nr. 3, 2003, p. 360-388

Het doel van de auteurs is het bieden van een overzicht van evaluatiestudies van Amerikaanse en Canadese beleidsprogramma's met betrekking tot maatschappelijke herintreding van gedetineerden om te bezien welke factoren die herintrede bevorderen. Als instrument van onderzoek hanteerden ze de MSSM – de Maryland Scale of Scientific Methods – van Sherman, Gottfredson en MacKenzie. Met deze schaal kunnen studies worden beoordeeld op hun interne validiteit en onderzoeksopzet door ze een score te geven variërend van niveau 1 (zwak) tot en met niveau 5 (sterk). De auteurs evalueerden 35 herintredestudies waarin de aandacht was gericht op voorbereiding op de arbeidsmarkt, afkicken van drugs, algemene scholing, halfway houses en de herintrede van seksuele en geweldadige delinquenten. Positieve resultaten vonden de auteurs voor de beroeps- en drugsprogramma's en in bepaalde mate ook voor de andere programma's. Ze pleiten er nadrukkelijk voor

dat gevangenisautoriteiten zich op de hoogte stellen van de programma's waarvan de effectiviteit is komen vast te staan en ook om deze programma's uit te breiden. Met literatuuropgave.

Jeugdbescherming en -delinquentie

17

Chui, W.H., B. Tupman e.a.

Listening to young adult offenders; views on the effect of a police-probation initiative on reducing crime

The Howard journal, 42^e jrg., nr. 3, 2003, p. 263-281

De auteurs beschrijven de resultaten van het project ARC (Addressing Repeat Criminality) in Zuidwest-Engeland. De doelgroep bestond uit jonge recidivisten, voornamelijk plegers van drugsgerelateerde delicten, die intensief door de politie werden begeleid. Als onderdeel van de evaluatie bleek het luisteren naar de mening van de jongeren een uitstekende en krachtige methode om hun perceptie van de invloed van het experiment en hun ideeën met betrekking tot het nut van dit misdaadreduceerende project weer te geven. Verschillende centrale thema's kwamen voort uit de gegevens van het diepte-interview met betrekking tot het succes van het

initiatief om hen aan te spreken op hun crimineel gedrag. Deze gegevens behelzen onder meer de houding van de daders ten opzichte van hun daden, hun eigen verklaringen voor hun criminaliteit, hun inzichten over de omgang met meerderen en het nut van het ARC-project. Ook blijken de verklaringen van de jeugdige recidivisten waardevol voor de beoordeling hoe het project kan en moet worden verbeterd.

Met literatuuropgave.

Politie

18

Kane, R.J.

Social control in the metropolis; a community-level examination of the minority group-threat hypothesis

Justice quarterly, 20^e jrg., nr. 2, 2003, p. 265-295

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de relatie tussen de aanwezigheid van minderheidsgroepen in steden en het vermogen van de politie om sociale controle uit te oefenen. De hypothese luidde dat procentuele toenames in de populaties zwarten en latino's in de stad New York leidt tot een toename van de politieactiviteiten in de betreffende districten. Daarbij werd gecontroleerd voor facto-

ren als de vraag naar politiediensten van het brede publiek en de interne eisen die de politieorganisatie stelt. De hypothese werd getoetst op drie meetmomenten: 1975, 1982 en 1992. Uit de resultaten bleek dat alleen veranderingen in de latinopopulatie samengingen met veranderingen in politieactiviteit. Die relatie was niet lineair: wanneer de latinopopulatie minder dan 23% vormde van de totale populatie in een politiedistrict, was de relatie negatief (toename van de latino's leidde tot minder politieactiviteit), maar boven de 23% werd de relatie positief (de politie ontwikkelde meer activiteit naarmate de populatie latino's verder toenam). Toenames in de populatie zwarten waren niet gerelateerd aan politieactiviteit. De auteurs bespreken de consequenties van deze resultaten voor hun hypothese, die zegt dat politieactiviteit gerelateerd is aan de perceptie van minderheidsgroepen als bedreigend. Met literatuuropgave.

Slachtofferstudies

19

DeWees, M.A., K.F. Parker

The political economy of urban homicide; assessing the relative impact of gender inequality on sex-specific victimization

Violence and victims, 18e jrg., nr. 1, 2003, p. 35-54

Zijn de maatschappelijke verschillen tussen mannen en vrouwen op het punt van inkomen, opleiding en arbeidsmarktkansen van invloed op hun kans om slachtoffer van moord/doodslag te worden? Als theoretisch kader voor deze onderzoeksvraag hanteren de auteurs de routineactiviteiten-theorie en de 'backlash'-hypothese. Deze hypothese zegt dat wanneer de status van vrouwen vergeleken met die van mannen stijgt, dit hun kans op victimisatie vergroot, aangezien mannen zich als gevolg van die statusstijging vaker gewelddadiger zullen opstellen om hun sociale autoriteit te behouden. De auteurs maken gebruik van de Supplementary Homicide Reports van de FBI over moorden (één dader en één slachtoffer) in 165 steden in 1990. De gehanteerde regressiemethode was de SUR-methode (seemingly unrelated regression). De auteurs concluderen dat indien vrouwen in een situatie zitten van structurele achterstand in termen van beperkte maatschappelijke mogelijkheden, hun victimisatiekans kleiner wordt. Dit onderzoeksresultaat biedt volgens hen een zekere steun aan de beide genoemde theoretische uitgangspunten. Wat

betreft de victimisatiekans van vrouwen blijkt verder ongelijkheid in termen van opleiding vergeleken met de andere twee ongelijkheidsindicatoren de grootste voorspellende variabele te zijn. De victimisatiekans voor mannen wordt bepaald door factoren als armoede, scheiding of wonen in zuidelijke staten. Met literatuuropgave.

20

Kernic, M.A., V.L. Holt e.a.

Resolution of depression among victims of intimate partner violence; is cessation of violence enough?

Violence and victims, 18e jrg., nr. 2, 2003, p. 115-129

Jaarlijks worden in Amerika naar schatting 1,8 miljoen vrouwen gevictimiseerd door hun partner. Veel slachtoffers lijden aan psychische problemen. Het doel van dit artikel is na te gaan welk effect het heeft op depressieve symptomen als de dader stopt met zijn wangedrag. De onderzoeksgroep bestond uit 448 mishandelde vrouwen uit Seattle die werden ondervraagd met een vragenlijst en vervolgens nog driemaal (na drie maanden, na negen maanden, na twee jaar) met een follow-up. De vaststelling van depressies gebeurde met de CES-D schaal. Misbruik – psychisch, fysiek en seksueel – werd gemeten met de Conflict

Tactic Scale. Met behulp van gegeneraliseerde schattingsvergelijkingen concluderen de auteurs dat wanneer de dader zijn gewelddadigheid beëindigt, depressies over het algemeen afnemen bij fysiek, seksueel en psychisch misbruikte vrouwen. Bij vrouwen die alleen psychisch misbruikt waren, kon deze afname niet worden vastgesteld. Met literatuuropgave.

21

Schreck, C.J., J.M. Miller e.a.

Trouble in the school yard; a study of the risk factors of victimization at school

Crime and delinquency, 49e jrg., nr. 3, 2003, p. 460-484

Jongeren die op school slachtoffer worden van een misdrijf vormen een onderwerp van algemene bezorgdheid. Met deze studie proberen de onderzoekers te achterhalen welke factoren ertoe bijdragen dat sommige leerlingen op de basisschool en tweede fase leerlingen in het voortgezet onderwijs slachtoffer worden van diefstal en geweld en anderen niet. Uit eerdere studies blijkt dat een verscheidenheid aan situationele en individuele factoren hieraan kunnen bijdragen. Maar deze hadden geen betrekking op de school als plaats van misdrijf. Om te bepalen welke factoren het meest opvallend zijn bij

criminaliteit op school, maken de onderzoekers gebruik van het 'School Safety and Discipline'-onderdeel uit het 'National Household and Education Survey' van 1993. De onderzoeksgroep bestond uit 6418 scholieren. Om de gegevens te analyseren werd gebruikgemaakt van de logistische regressie-methode. Er werd ontdekt dat, ondanks het feit dat omgevingsfactoren enige invloed hebben op het risico slachtoffer te worden van een misdrijf op het terrein van de school, de kans hierop in verband kan worden gebracht met de aanwezigheid van mogelijke misdadige groepen op school of individuele scholieren die delinquente trekjes vertonen en die criminele vrienden hebben. De pogingen die scholen ondernemen om hun leerlingen te beschermen door middel van metaaldetectoren en beveiligingsbeambten blijken niet succesvol te zijn. Met literatuuropgave.

22

Smith, A., T. Chiricos

Structural antecedents of aggravated assault; exploratory assessment of female and male victimization

Violence and victims, 18e jrg., nr. 1, 2003, p. 55-70

Mannen lopen een grotere kans slachtoffer te worden van ernsti-

ge geweldpleging dan vrouwen. Bij vrouwen zijn de mannelijke daders vaak bekenden en bij mannen onbekenden. Toch zijn de cijfers de afgelopen 25 jaar meer gelijk komen te liggen. Wellicht dragen factoren als hogere opleiding, plaats binnen de arbeidsmarkt en vermeerderde sociale contacten van vrouwen hieraan bij. In deze studie wordt onderzocht of de sociaalstructurele factoren die geweldsmisdrijven bij vrouwen voorspellen verschillen van die van mannen. Gebruikmakend van seksespecifieke cijfers ten aanzien van ernstige geweldsdelicten uit heel Florida (zestig districten), worden met behulp van regressieanalyse drie belangrijke verklaringen voor ernstige slachtofferschap getoetst: dagelijkse bezigheden, sociale wanorde en sekseongelijkheid. Hoewel er in eerste instantie enige verschillen leken te zijn ten aanzien van voorspellende factoren voor ernstige mishandeling van mannen en vrouwen, moest na een z-test van de overeenkomsten van de coëfficiënten worden geconcludeerd dat er geen 'echte' significante verschillen waren. Ondanks dit onderzoeksresultaat blijft het van belang de invloed van omgevingsfactoren op het aantal ernstige misdrijven te bepalen, ook gezien het feit dat er in de Verenigde Staten sprake

lijkt te zijn van een afname van het aantal ernstige misdrijven gericht tegen mannen, terwijl de cijfers voor vrouwen relatief stabiel blijven.

Met literatuuropgave.

Boeken en rapporten

Onderstaande publicaties kunnen door justitiemedewerkers (departement en veld) te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Koninginnegracht 19, Den Haag, e-mail: a.eind@minjus.nl; tel.: 070-3706554/3.

Albanese, J.S., D.K. Das e.a.
(red.)

Organized crime; world perspectives

New Jersey, Prentice Hall, 2003

Binsbergen, M.H. van

Motivatie voor behandeling; ontwikkeling van behandelmotivatie in een justitiële instelling

Antwerpen; Apeldoorn, Garant, 2003 (diss.)

Blomberg, A.B., S. Verberk e.a.

Een gunstig aanbod; een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten

Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, 2002

Bogaerts, S., A.C. Spapens e.a.

De bal of de man? Profielen van verdachten van voetbal gerelateerde geweldscriminaliteit

Tilburg, IVA, 2003

Hamming, A.

Acculturatie en delinquentie bij Marokkaanse en Turkse adolescenten

Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Klinische Ontwikkelingspsychologie, 2003

Hofstee, E.J.

TBS

Deventer, Kluwer, 2003

Hulst, H. van

Geen snelle recepten; gezichtspunten en bouwstenen voor een andere aanpak Antilliaanse jongeren

Amsterdam, Aksant, 2003

Kooijman, K., I.J. ten Berge

Fysieke bestraffing van kinderen; een inventarisatie van wettelijke verboden in vier Europese landen

Utrecht, NIZW, 2003

Lünnemann, K., A. Overgaag

De pleger het huis uit; knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2003

Overdijk-Francis, J.E.,

J.A.C. Verheyden e.a. (red.)

Etnische minderheden en het belang van binding; een onderzoek naar antisociaal gedrag onder jongeren

Den Haag, Sdu, Koninklijke Vermande, 2003

Ramsay, M. (red.)

Prisoners' drug use and treatment; seven research studies

Londen, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2003

Roo, A., R. Jagtenberg

De praktijk van mediation in ons omringende landen; een vergelijkend onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Justitie

Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2003

Schuyt, K., G. van den Brink (red.)

Publiek geweld

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003

Sherman, L.W., D.P. Farrington e.a. (red.)

Evidence-based crime prevention
Londen; New York, Routledge, 2002

Silke, A., J. Horgan e.a. (red.)

Terrorists, victims and society; psychological perspectives on terrorism and its consequences
Chichester, John Wiley, 2003

Wilsem, J.A. van

Crime and context; the impact of individual, neighbourhood, city and country characteristics on victimization / Criminaliteit en context; de invloed van individuele, buurt, gemeente-, en landkenmerken op slachtofferschap
Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003 (diss.)

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het Ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl. De rapporten tot en met nr. 196 zijn uitgegeven door Gouda Quint BV en zijn te bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 23, 7400 GA Deventer, tel.: 0570-63 31 55. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2001, 2002 en 2003 verschenen rapporten.

Onderzoek en Beleid**Huls, F.W.M., M.M.****Schreuders, M.H. Ter Horst-
van Breukelen, F.P. van Tulder
(red.)***Criminaliteit en rechtshand-
having 2000; ontwikkelingen en
samenhangen*

2001, O&B 189

**Jungmann, N., E. Niemeijer,
M.J. ter Voert***Van schuld naar schone lei;
evaluatie Wet Schuldsanering
natuurlijke personen*

2001, O&B 190

Leuw, Ed., N. Mertens*Evaluatie beginselenwet Tbs/wet
Fokkens*

2001, O&B 191

**Huijbregts, G.L.A.M., F.P. van
Tulder, D.E.G. Moolenaar***Model van justitiële jeugd-
voorzieningen voor prognose en
capaciteit*

2001, O&B 192

Kruissink, M., C. Verwers*Het nieuwe jeugdstrafrecht; vijf
jaar ervaring in de praktijk*

2001, O&B 193

Verrest, P.A.M.*Ter vergelijking; een studie naar
het Franse vooronderzoek in
strafzaken*

2001, O&B 194

Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw*Van vast naar mobiel; een eva-
luatie van het experiment met
elektronisch huisarrest voor min-
derjarigen als modaliteit voor de
voorlopige hechtenis*

2002, O&B 195

**Moolenaar, D.E.G., F.P. van
Tulder, G.L.A.M. Huijbregtsen,
W. van der Heide***Prognose van de sanctiecapaciteit
tot en met 2006*

2002, O&B 196

**Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel,
C.F.M. van der Meij***Evaluatie van de Wet BOB; fase 1:
de eerste praktijkervaringen met
de Wet bijzondere opsporings-
bevoegdheden*

2002, O&B 197

**Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen,
H.G. van de Bunt m.m.v.****R.F. Kouwenberg, G. Paulides,
J. Barendsen***Georganiseerde criminaliteit in
Nederland; tweede rapportage op
basis van de WODC-monitor*

2002, O&B 198

Voert, M. ter, J. Kuppens*Schijn van partijdigheid rechters*

2002, O&B 199

Daalder, A.L.*Het bordeelverbod opgeheven;
prostitutie in 2000-2001*

2002, O&B 200

Klijn, A., G. Beijers*De gekozen achternaam; beteke-
nis van de wijziging van artikel 5
van het Burgerlijk Wetboek*

2002, O&B 201

Kruissink, M., C. Verwers*Jeugdreclassering in de praktijk*

2002, O&B 202

Eshuis, R.J.J.*Van rechtbank naar kanton;
evaluatie van de competentie-
grensverhoging voor civiele*

handelszaken in 1999

2002, O&B 203

Meijer, R.F., M. Grapendaal,

M.M.J. van Ooyen,

B.S.J. Wartna, M. Brouwers,

A.A.M. Essers

Geregistreerde drugcriminaliteit

in cijfers; achtergrondstudie bij

het Justitieonderdeel van de

Nationale Drugmonitor:

Jaarbericht 2002

2003, O&B 204

Tak, P.J.J.

The Dutch criminal justice

system; organization and opera-

tion – second revised edition

2003, O&B 205

Kromhout, M., M. van San

Schimmige werelden; nieuwe

etnische groepen en jeugdcrimi-

naliteit

2003, O&B 206

Kogel, C.H. de, C. Verwers

De longstay afdeling van

Veldzicht; een evaluatie

2003, O&B 207

Moolenaar, D.E.G.,

G.L.A.M. Huijbregts

Sanctiecapaciteit 2007; een

beleidsneutrale prognose

2003, O&B 208

Eshuis, R.J.J.

Claims bij de rechtbank

2003, O&B 209

Combrink-Kuiter, C.J.M.,

E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens,

M.J. ter Voert

Ruimte voor Mediation

2003, O&B 210

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen

(eindred.)

Criminaliteit en rechtshandha-

ving 2001; ontwikkelingen en

samenhangen

2003, O&B 211

The European Sourcebook

The European Sourcebook of

Crime and Criminal Justice

Statistics – 2003 (second edition)

Den Haag, Boom Juridische uit-

gevers, 2003, O&B 212

Onderzoeksnotities

Beenackers, E.M.Th.

Effectiviteit van sanctieprogram-

ma's: op zoek naar interventies

die werken; met name bij zeden-

en geweldsdelinquenten en delin-

quenten met cognitieve tekorten –

een literatuuronderzoek

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 1,

2001

Heide, W. van der,

D.E.G. Moolenaar, F.P. van

Tulder

Prognose van de sanctiecapaciteit

2000-2005

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 2,

2001

Kruissink, M., A.A.M. Essers

Ontwikkeling van de jeugdcrimi-

naliteit; periode 1980-1999

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 3,

2001

Moolenaar, D.E.G.

Tussen uitspraak en detentie;

een verklaring voor het verschil

tussen twee methoden om de

behoefte aan sanctiecapaciteit te

meten

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 4, 2001

Bernasco, W.

Trajectvorming in en rond de justitiële jeugdinstellingen

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 5, 2001

Baas, N.J.

Probleemouders, probleemkinderen? Een literatuurstudie van transgenerationale overdracht van problemen die tot kinderschermingsmaatregelen (kunnen) leiden

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 6, 2001

Beke, B.M.W.A., W.J.M. de Haan, G.J. Terlouw

Geweld verteld; daders, slachtoffers en getuigen over 'geweld op straat'

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 7, 2001

Smit, P.R., S. van der Zee, W. van der Heide, F. Heide

Moord en doodslag in 1998

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 8, 2001

Ginkel, E.C. van

Telling beslag op zeeschepen in Nederland en de omliggende landen

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 1, 2002

Jacobs, M.J.G., A.A.M. Essers, R.F. Meijer

Daderprofielen van autodiefstal; een vooronderzoek met behulp van de WODC-Strafrechtmonitor en het Herkenningsdienstsysteem

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 2, 2002

Verrest, P.A.M.,

E.M.Th. Beenackers

Evaluatie Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek; eerste fase van het onderzoek

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 3, 2002

Bol, M.W.

Jeugdcriminaliteit over de grens; een literatuurstudie naar ontwikkeling, wetgeving, beleid, effectieve preventie en aanpak (ten aanzien) van jeugdcriminaliteit buiten Nederland

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 4, 2002

Baas, N.J.

Mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken: een internationaal literatuuronderzoek

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 5, 2002

Winter, J., U. Noack, P. Bissara, D. Trevisan, J. Bates, J.S.

Christensen, M. van Ginneken

Cross border voting in Europe; the expert group on cross-border voting in Europe: final report

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 6, 2002

Siepermann, M., M. van Ooyen-Houben

Gebruik en aanschaf van cannabis door 16- en 17-jarigen

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 7, 2002

Berg, E.A.I.M. van den, m.m.v.

R. Aidala, E.M.Th. Beenackers

Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak

WODC, Onderzoeksnotitie nr. 8, 2002

Tijdschriftenlijst

WODC-documentatie

Onderstaande tijdschriften werden in 2003 geraadpleegd ten behoeve van de selectie van artikelen voor het literatuuroverzicht van Justitiële verkenningen.

- Advocatenblad
Algemeen politieblad
American journal of orthopsychiatry
American journal of sociology
American sociological review
Ars aequi
Australian and New Zealand journal of criminology
Balans
British journal of criminology
Canadian journal of criminology
Child welfare
Contemporary sociology
Corrections compendium
Crime and delinquency
Crime & justice international
Crime, law and social change
Criminal justice
Criminal justice and behavior
Criminal justice ethics
Criminal justice review
Criminal law review
Criminologie
Criminology
Delikt en delinkwent
Deviant behavior
Eurocriminology
European journal of crime, criminal law and criminal justice
ESC Newsletter Criminology in Europe
Evaluation review
Facta
Federal probation
Handhaving
Howard journal of criminal justice
International journal of drug policy
International journal of offender therapy and comparative criminology
International journal of the sociology of law
International review of victimology
Intersec
Journal of contemporary criminal justice
Journal of crime and justice
Journal of criminal justice
Journal of criminal law and criminology
Journal of family violence
Journal of law and society
Journal of quantitative criminology
Journal of research in crime and delinquency
Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention
Jurimetrics journal

- Justice quarterly
 Kriminalistik
 Kriminologisches Journal
 Maandblad geestelijke volks-
 gezondheid
 Migrantenrecht
 Migrantenstudies
 Monatsschrift für Kriminologie
 und Strafrechtsreform
 Nederlands juristenblad
 Nederlands tijdschrift voor de
 psychologie en haar grens-
 gebieden
 Nemesis
 Neue Kriminalpolitik
 New England journal on crimi-
 nal and civil confinement
 Nul tot 25
 Opportuun
 Panopticon
 Perspectief
 Police journal
 Policing & society
 Politie magazine
 Polizei, die
 Prison journal
 Prison service journal
 Proces
 Recherchemagazine
 Recht der werkelijkheid
 Rechtsgeleerd magazijn Themis
 Rechtshulp
 Reclassering
 Revue de droit pénal et de
 criminologie
 Revue de la gendarmerie
 nationale
 Revue de science criminelle et de
 droit pénal comparé
 Sancties
 SEC; kwartaalblad voor samen-
 leving en criminaliteit
 Security journal
 Security management
 Social and legal studies
 Social forces
 Social justice
 Social problems
 Theoretical criminology
 Tijdschrift voor criminologie
 Tijdschrift voor de politie
 Tijdschrift voor de sociale sector
 Tijdschrift voor herstelrecht
 Tijdschrift voor mediation
 Tijdschrift voor psychiatrie
 Vigiles
 Violence and victims
 Zeitschrift für die gesamte
 Strafrechtswissenschaft
 Zeitschrift für Rechtssoziologie
 Zeitschrift für Strafvollzug und
 Straffälligenhilfe

Register Justitiële verkenningen

Jaargang 2002

ERRATUM

Tot onze spijt is in JV9, 2002 een foutief register jaargang 2002 opgenomen. Hier volgt het correcte register 2002.

Jaargang 2002	Nr.	Blz.
Boer, J. de <i>Scoren met kinderen; handel in jeugdige voetballers</i>	3	31
Bonta, J. <i>Recidivepreventie bij delinquenten; een overzicht van de huidige kennis en een visie op de toekomst</i>	8	20
Boone, M., R. Poort <i>Wat werkt (niet) in Nederland? De What Works principes toegepast op het programma-aanbod van de Reclassering</i>	8	48
Bos, W., H. de Doelder <i>Berechting van 'sportief' wangedrag; aspecten van straf- en tuchtrecht in de sport</i>	3	59
Boutellier, J.C.J. <i>Jeugdbescherming als speerpunt van jeugdbeleid</i>	9	29
Bovenkerk, F. <i>Multiculturele misdaad en Nederlands strafrecht</i>	5	50
Brants, C., K. Brants <i>Vertrouwen en achterdocht; driehoeksverhouding justitie-media-burger</i>	6	8
Bunt, H.G. van de <i>De onderste steen; enkele kanttekeningen bij het primaat van het strafrecht in de waarheidsvinding</i>	2	8
Bunt, H.G. van de <i>Nota Criminaliteitsbeheersing; investeren in meer van hetzelfde</i>	4	8
Cliteur, P.B. <i>Dat zeg jij! Ploerten en heiligen heb je in iedere cultuur</i>	5	19
Dantzig, A. van <i>Een frisse kijk op de Kinderbescherming; over verzwegen vanzelfsprekendheden</i>	9	81

	Nr.	Blz.
Deijkers, E.		
<i>De kinderbescherming; hoe nu verder?</i>	9	10
Eshuis, R.J.J.		
<i>Speelveld voor onderzoek</i>	2	87
Fijnaut, C.		
<i>Parlementaire politiek en wetenschappelijk onderzoek; een uitdagende ervaring</i>	2	65
Fijnaut, C.		
<i>De aanslagen van 11 september 2001 en de reactie van de Europese Unie</i>	4	26
Galenkamp, M.		
<i>De multiculturele samenleving in het geding; op zoek naar fundamenteën</i>	5	75
Gestel, B. van		
<i>Media en criminaliteitsbestrijders; wie beïnvloedt wie?</i>	6	29
Geveke, H.		
<i>De staat van commissies; tussen politiek en waarheidsvinding</i>	2	50
Haan, E.		
<i>Over emigratie en welvaart; de economische ontwikkelingen van Curaçao en Aruba vanaf 1986</i>	1	35
Haenen, M.		
<i>Waarheidsvinding en journalistiek</i>	2	93
Heere, B.		
<i>Malversaties in de voetbalwereld; amateurisme, verdeeldheid en de schimmige transfermarkt</i>	3	20
Hermanns, J.		
<i>Wat werkt in de gezinsvoogdij?</i>	9	50
Hofstede, G.		
<i>Culturele diversiteit in de hedendaagse samenleving</i>	5	9
Hoogenboom, A.B.		
<i>De Matrix; over de toekomst van misdaad en de inlichtingenfunctie van de politie</i>	4	15
Hughes, G., E. McLaughlin en J. Muncie		
<i>Aan de rand van de afgrond; de toekomst van misdaadbesteding en publieke veiligheid</i>	4	63
Hulst, J.F.		
<i>Burgudu; postkoloniale strijd omwaardigheid</i>	1	21
Kruithof, B.		
<i>'Dat strengheid ook liefde is'; meer dan een eeuw kinderbescherming</i>	9	17

	Nr.	Blz.
Lent, L. van <i>Beeldvorming in de strafrechtspleging; openbaarheid, legitimiteit en appearances</i>	6	42
Manen, N.F. van <i>Integratie of identiteit; een onvermijdelijke keuze</i>	5	28
Maris van Sandelingenambacht, C.W. <i>'Ik heb mijn naam gezuiverd'; over eerwraak en cultureel verweer</i>	5	61
Meuwese, S. <i>Jeugdzorg in het perspectief van internationale rechtsnormen</i>	9	62
Meyer, E. <i>Strafrechtelijk onderzoek en waarheidsvinding</i>	2	26
Munneke, H. <i>Staatsrecht in de Cariben; van lokaal speelterrein naar aanpassing aan de internationale orde</i>	1	47
Muller, E.R. <i>Waarheidsvinding en parlementair onderzoek</i>	2	36
Nelen, J.M. <i>Dansen op het slappe koord; wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit</i>	2	79
Nijboer, J.F. <i>Westenwind en strafklimaat; de symboolwaarde van recidive als algemene strafverzwaringsgrond</i>	8	9
Oostindie, G.J. <i>Een antwoord op de Curaçaose exodus?</i>	1	9
Örücü, E. <i>Waar wet en cultuur elkaar ontmoeten; cultureel pluralisme, juridisch pluralisme en pragmatisme</i>	5	96
Panhuis, P.J.A. van <i>De betekenis van risicotaxatie; overschat én onderschat</i>	8	94
Perry, D. <i>Bewijsgerelateerde praktijk en bewijsgerelateerd beleid; modernisering van de reclassering in Engeland en Wales</i>	8	36
Philipse, M., T. van Erven en J. Peters <i>Risicotaxatie in de tbs; van geloof naar empirie</i>	8	77
Reijntjes, J.M. <i>Bestrafing op de Antillen; hoge strafmaat, harde strafexecutie</i>	1	67

	Nr.	Blz.
Roermund, B. van		
<i>Jeugdbescherming als rechtsbescherming</i>	9	71
Rutten, S.W.E.		
<i>Nederlands recht op een multiculturele grondslag</i>	5	85
San, M. van		
<i>'Mijn vader is ook geen engeltje'; Curaçaose jeugdige delinquenten en hun opvoeders</i>	1	79
Scheepmaker, M.P.C.		
<i>'Justitie heeft een imagoprobleem'; een gesprek met Peter R. de Vries</i>	6	63
Schnabel, P.		
<i>Vervelende feiten; criminaliteit onder allochtone jongens</i>	4	88
Schrils, J.		
<i>Nèt loke falta; Rapport Adviescommissie Antilliaans medeburgerschap</i>	1	90
Staveren, H.T. van		
<i>De juridische basis van het 'dopingverbod' in de sport</i>	3	46
Stokvis, R		
<i>Sport en corruptie</i>	3	29
Theeboom, M.		
<i>Vechtsporten; leren vechten of ... leren niet te vechten?</i>	3	73
Velthoven, B.C.J.		
<i>Pakkansen, strafmaten, en het 'marktmodel' van Ehrlich; economische invalshoeken voor het criminaliteitsonderzoek</i>	4	45
Vries, G.H. de		
<i>Wat is waarheid? Een filosofische benadering</i>	2	16
Wartna, B.S.J.		
<i>De WODC-recidivemonitor; meer inzicht in de werking van strafrechtelijke interventies</i>	8	64
Wijkerslooth, J.L. de, J. Simonis		
<i>Voorlichters, communicatieadviseurs en media-managers; de etaleurs van de overheid?</i>	6	52
Willemse, H.M., E.H.F. Backbier		
<i>Etnische botsingen met de strafwet</i>	5	38
Yperen, T. van		
<i>Vasthoudend en effectief vernieuwen van jeugdzorg</i>	9	40

Register Justitiële verkenningen

Jaargang 2003

	Nr.	Blz
Brandsma, M. <i>Justitiebeleid inzake ADR; op zoek naar de grenzen van verantwoordelijkheid</i>	8	35
Brenninkmeijer, A.F.M. <i>De onafhankelijke en onpartijdige rechter; een internationaal perspectief</i>	1	91
Bron, R.P. <i>'Van dienders blijf je af!'; verbaal geweld tegen politieambtenaren</i>	3	65
Bunt, H.G. van de, E.K.J. Pladdet <i>Geweld op zee; een verkenning naar de aard en omvang van zeepiraterij</i>	2	29
Bunt, T. <i>Waarom mensen niet moeten vloeken</i>	3	17
Combrink-Kuiters, C.J.M. en E. Niemeijer <i>Mediation in de justitiële infrastructuur</i>	8	8
Crombag, H.F.M. <i>Over wraak; resultaten van een empirisch onderzoek</i>	5	56
Dam-Mieras, R. van <i>Wat is biotechnologie?</i>	6	9
Dennen, J.M.G. van der <i>De evolutionaire aspecten van wraak; waarom wraak zoet is en bovendien heilige plicht</i>	5	73
Dijk, F. van, F. Lauwaars <i>De zittende magistratuur in verandering; is moderniseren ook verbeteren?</i>	1	121
Doelen, F.C.J. van der <i>De politieke grenzen van de rechtspraak</i>	1	131
Duyndam, J. <i>Voorwaarden voor vergeving; een stappenplan</i>	5	88
Ellian, A. <i>De discriminatie tussen heilige en gewone meningen</i>	3	26
Eschen, S. <i>Mensen kloneren? Een overzicht van de discussie</i>	6	58

	Nr.	Blz.
Eshuis, R., M. ter Voert		
<i>De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters; van insiders- naar outsidersperspectief</i>	1	74
Faber, E.		
<i>Wegbrengen van schepen en de Nederlandse verzekeringsbeurzen</i>	2	44
Galjaard, H.		
<i>Biotechnologie en geneeskunde</i>	6	72
Genn, H.		
<i>Mediation in Engeland en Wales</i>	8	42
Gruszczyńska, B., I. Rzeplińska en A. Rzepliński		
<i>Corruptie in Polen; een alledaags verschijnsel</i>	4	20
Harjono, M., E. Leemans		
<i>Vervuilen loont; organisatie van internationale scheepvaart stimuleert milieuvervuiling op zee</i>	2	58
Heestermans, H.		
<i>Hoe schelden we?</i>	3	49
Hollander, A.E.M. de, A.H. Hanemaaijer		
<i>Management van gezondheidsrisico's: mogelijkheden en beperkingen van kosten-batenanalyses</i>	9	70
Huls, N.J.H., P.A.M. Mevis en N. Visscher		
<i>De kloof tussen rechtspraak en samenleving; over de klantvriendelijkheid van de rechter</i>	1	11
Jagtenberg, R.W. en A.J. de Roo		
<i>Mediation: verplicht of vrijwillig?</i>	8	56
Janssen, R.T.A.		
<i>Wettelijk kader remt biotechnologie</i>	6	35
Janssens, F.		
<i>De strafbare belediging; schelden doet soms zeer</i>	3	37
Jochemsen, H., H. van der Pol en C. Visser		
<i>Biotechnologie; ethiek en regelgeving</i>	6	45
Kleter, G.A., H.A. Kuiper		
<i>Biotechnologie en voedselveiligheid</i>	6	86
Król, M.		
<i>De staat van Polen; een democratie zonder staatsburgers</i>	4	9
Kruit, P.J.J. van der, D.S. Blocq		
<i>Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine</i>	2	102
Kwak, A.-J.		
<i>Rechterlijk gezag in het geding; over het marktplein, de ivoren toren en het glazen huis</i>	1	32

	Nr.	Blz.
Malsch, M.		
<i>De leek als rechter en de rechter als leek</i>	1	47
Meijer, E.J.		
<i>Grensbewaking in Polen</i>	4	39
Meijknecht, P.		
<i>Het Poolse privaatrecht; graadmeter van politieke veranderingen in Polen</i>	4	48
Middelhoven, L.K., F.M.H.M. Driessen		
<i>Schelden in het (semi-)publieke domein; een onderzoek onder verschillende beroepsgroepen</i>	3	54
Mlicki, P.P.		
<i>De politie in Polen; hervormingen en uitdagingen</i>	4	29
Nieuwenhuis, J.J.		
<i>Tragedie en recht; Twee manieren om wraak te temmen</i>	5	9
Nijboer, J.F.		
<i>Gerechtelijke dwalingen en de rol van deskundigen; een vergelijking tussen Engeland en Nederland</i>	1	105
Patijn, A.		
<i>Biotechnologie en het recht</i>	6	23
Pel, M.		
<i>Mediation naast rechtspraak; naar een effectieve geschilafdoening op maat</i>	8	21
Pool, C.		
<i>Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland</i>	4	63
Prinsen, H.M., R.M.M. Vossen		
<i>Naleving en handhaving van regelgeving; loont het de moeite?</i>	9	54
Roos, Th.A. de		
<i>Burger en strafrechtspleging; is het strafrechtelijk discours passé?</i>	1	62
Schreuder, M.		
<i>Het werk van de mediator; twee voorbeelden uit de praktijk</i>	8	68
Slotboom, A., C. Wiebrens		
<i>Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie</i>	9	40
Soons, A.H.A.		
<i>Rechtshandhaving op zee; het internationaal-rechtelijk kader</i>	5	73

	Nr.	Blz.
Sterkenburg, P.G.J. van <i>Vloeken; hedendaagse uitdrukkingen en veranderingen</i>	2	9
Stokkom, B.A.M. van <i>De taboeïsering van wraak; is wraak moreel aanvaardbaar?</i>	5	46
Suurmond, G., B.C.J. van Velthoven <i>Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein</i>	9	8
Teitler, G. <i>Zeeroof in Zuid Oost Azië; een historische vergelijking</i>	2	10
Verrijn Stuart, H.H.M. <i>Is daar iemand, iemand, iemand...? Over vergeving en identiteit in de context van het strafproces</i>	5	19
Vos, J.M.C. <i>Het vragende slachtoffer; de functie van wrok in een moderne rechtsstaat</i>	5	31
Vuijsje, H. <i>Schelden deed geen pijn; de opkomst van het openbaar leedvermaak</i>	3	20
Weenink, A., S. Huisman <i>Poolse bendes in Nederland; voorlopige bevindingen</i>	4	81
Wesemann, P. <i>Kosten en baten van alcoholcontroles in het verkeer</i>	9	30
Winchester, N. <i>Open registers, zelfregulering en criminaliteit</i>	2	71

Volg het debat!

Multiculturaliteit in de strafrechtspleging

Redactie Frank Bovenkerk, Mieke Komen, Yücel Yeşilgöz



Prijs € 27,50

inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-301-9

- Deze bundel is het eerste resultaat van het onderzoeksprogramma Multiculturaliteit in misdaad en strafrechtspleging. Doel van het onderzoek is om verschillende theoretische gezichtspunten en empirische bevindingen te combineren in een theorie die zowel abstract is als zo praktisch dat de uitvoerders van de strafrechtspleging er in hun beleid en praktijk iets aan hebben. De analyse van het onderzoeksmateriaal is met name gericht op de vier grootste etnische minderheidsgroepen in Nederland, te weten mensen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse origine.
- Een selectie van onderwerpen: nieuwe strafrechtsproblemen in Nederland als gevolg van toegenomen multiculturaliteit, de oorzaken van allochtone misdaad (beide van de hand van Frank Bovenkerk), multiculturaliteit bij de politie, de raad voor de kindbescherming, in psychiatrische rapportages pro justitia, in detentie, reclassering en slachtofferhulp.
- Dit boek biedt een betrouwbare en actuele handleiding voor al diegenen die zich in hun dagelijkse praktijk bezighouden met het strafrecht en de criminologie in relatie tot etnische minderheden.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Tweede, uitgebreide druk

De veiligheidsutopie

Hedendaags onbehagen en verlangen rond
misdaad en straf

Auteur Hans Boutellier



Prijs € 26,-

inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-393-0

- De veiligheidsutopie is een diagnose van de hedendaagse cultuur. De bestrijding van criminaliteit is een onderdeel van een algemeen verlangen naar veiligheid. Veiligheid verenigt, maar hoe? Dat is de centrale vraag van deze tijd.
- De veiligheidsutopie verscheen in juni 2002 en is uitgebreid in deze tweede druk. Het boek levert een voortdurende belangrijke bijdrage aan de discussie rond veiligheid.
- De auteur, Hans Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

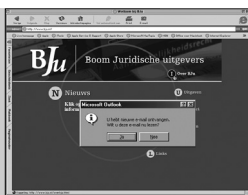
Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Als eerste op de hoogte van de nieuwe titels

E-brief met titel- informatie

- Er verschijnen in het fonds Criminologie, rechtshandhaving en veiligheid jaarlijks circa 15 tijdschriftafleveringen en 40 boektitels. U kunt op de hoogte blijven van de titels die in voorbereiding zijn door u te abonneren op onze gratis e-brief Criminologie, rechtshandhaving en veiligheid. De brief informeert zeswekelijks over de titels die in voorbereiding zijn. Hiermee biedt de e-brief u een optimale ondersteuning bij het bijhouden van de relevante vakliteratuur.
- Iedere brief bevat o.a. een korte inhoudsomschrijving, de prijs en de reeks waarin het boek verschijnt én de inhoudsopgave van de nieuwste nummers van de tijdschriften *Justitiële verkenningen* en *PROCES*.
- Maak ook gebruik van deze *geheel gratis* service en meld u aan via e-mail: <marketing@bju.nl>.



Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl