

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 kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyse op het terrein van gezondheidsrisicobeheersing.

M.P.C. Scheepmaker, hoofdredacteur