



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning

Velthoven, B.C.J. van; Moolenaar, D.E.G.

Citation

Velthoven, B. C. J. van, & Moolenaar, D. E. G. (2009).
Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning.
Justitiële Verkenningen, 35(02), 31-53. Retrieved from
<https://hdl.handle.net/1887/15823>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15823>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning

*B.C.J. van Velthoven en D.E.G. Moolenaar**

Al vele jaren is een kleine maar hardnekkige groep van overwegend verslaafde delinquenten verantwoordelijk voor een aanzienlijke stroom delicten, vooral in de grote steden. Ondanks de relatief lichte ernst van veel van die delicten, in het algemeen eenvoudige vermogenscriminaliteit, bezorgen de veelplegers de samenleving veel overlast. Daardoor heeft het gevoelen postgevat dat een strenge aanpak van deze groep draaideurcriminelen flink zoden aan de dijk zou kunnen zetten. In het beleid is dan ook gekozen voor een intensieve persoonsgerichte en trajectmatige benadering, waarbij alle in de zorg- en strafrechtsketen betrokken instanties samenwerken. Belangrijk onderdeel, en sluitstuk, van de trajectmatige benadering vormt de op 1 oktober 2004 ingevoerde ISD-maatregel. Met een ISD-maatregel kan de rechter een verdachte voor de duur van (maximaal) twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders plaatsen. Voor de duur van de detentie is de maatschappij in ieder geval beveiligd tegen recidive. Maar de delinquent krijgt ook een programma aangeboden om, indien gewenst, zijn eventuele verslaving en andere specifieke problemen ter hand te nemen.

Volgens de richtlijnen van het OM wordt een ISD-maatregel alleen gevorderd bij zogenoemde 'zeer actieve veelplegers', dat wil zeggen: personen van achttien jaar of ouder die over een periode van vijf jaar meer dan tien processen-verbaal tegen zich zagen opmaken, waarvan ten minste één in het laatste jaar. De rechter toetst vervolgens of voldaan is aan de voorwaarden in artikel 38m lid 1 Sr:

- Het door de verdachte begane feit betreft een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan.
- De verdachte is de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel,

* Dr. Ben van Velthoven is universitair hoofddocent rechtseconomie aan de Faculteit der Rechtsgeschiedenis te Leiden. Dr. Debora Moolenaar is senior onderzoeker bij het WODC.

een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf. Het feit is begaan na tenuitvoerlegging van deze straffen of maatregelen en er moet voorts ernstig rekening mee worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan.

- De veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van de maatregel.

De ISD-maatregel vervangt de op 1 april 2001 geïntroduceerde SOV-maatregel. Belangrijkste punt van verschil is het bereik. Terwijl de SOV zich nog alleen richtte op een harde kern van mannelijke harddrugsverslaafden, kan een ISD-maatregel aan alle zeer actieve veelplegers worden opgelegd. Dat wil zeggen: ook niet-verslaafden, vrouwen en personen met een psychiatrische stoornis behoren tot de doelgroep. Een ander punt van verschil is het behandelingsprogramma. De SOV kende in beginsel drie fasen, van elk zes tot negen maanden, waarvan de eerste twee een duidelijk groepsgericht karakter hadden. De ISD bestaat uit twee fasen, waarvan inhoud en duur individueel worden ingevuld.

In deze bijdrage gaan we na of de gerichte aanpak van veelplegers maatschappelijk loont. Hoewel de samenleving graag een eind zou zien aan de maatschappelijke schade en de druk op het strafrechtelijk stelsel waarvoor deze groep verantwoordelijk is, is het niet vanzelfsprekend dat een intensieve aanpak verkieslijker is. Immers, twee jaar detentie en behandeling gaat gepaard met aanzienlijke kosten, die door diezelfde samenleving moeten worden opgebracht. Van belang is of de kosten van de selectieve aanpak opwegen tegen de baten.

Het geval wil dat van de ISD-maatregel nog geen echte effectiviteitsstudie beschikbaar is, waardoor een directe maatschappelijke kosten-batenanalyse niet mogelijk is. Maar er is wel evaluatieonderzoek gedaan naar de SOV (Koeter en Bakker, 2007). Zoals aangegeven, zijn er in beginsel niet onbelangrijke verschillen tussen SOV en ISD. Volgens een eerste tussenstand (Biesma, Van Zwieten e.a., 2006) echter lijken de verschillen in de praktijk, vooralsnog, mee te vallen. Bij gebrek aan beter zullen we ons voor een inventarisatie van de kosten en baten van de veelplegersaanpak dan ook baseren op de beschikbare onderzoeksresultaten ten aanzien van de SOV, aangevuld met gegevens uit de jaarlijkse Monitor Veelplegers (vergelijk Tollenaar, Meijer e.a., 2007; Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008).

De opbouw van ons verhaal is als volgt. Allereerst zetten we in het kort uiteen wat maatschappelijke kosten-batenanalyse wel en niet is, en staan we stil bij twee eerdere onderzoeken naar de kosten en baten van de aanpak van veelplegers. Vervolgens brengen we de relevante effecten van de SOV/ISD-maatregel in kaart. Via enige modellering proberen we de verschillende effecten voor de criminaliteit zodanig te kwantificeren, dat ze redelijk eenvoudig en overzichtelijk kunnen worden vertaald in kosten en baten. Ten slotte vullen we een en ander zo concreet mogelijk in aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal. We sluiten af met onze conclusie, aangevuld met een reeks kanttekeningen die de conclusie in perspectief plaatsen.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) in het kort¹

Wanneer we als samenleving een bepaald probleem willen aanpakken, zoals de overlast van veelplegers, dient zich de vraag aan of er geschikte interventies bestaan, en zo ja, welke daarvan de voorkeur verdient. Bij de besluitvorming kan maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) nuttige diensten bewijzen. In het kader van een KBA wordt een concrete interventie onder de loep genomen, die wordt vergeleken met een nulscenario, meestal het bestaande beleid. Allereerst dient een effectiviteitsstudie te worden uitgevoerd, waarin een systematische inventarisatie wordt gemaakt van alle effecten van de interventie, positief en negatief, nu en in de toekomst, materieel en immaterieel, ten opzichte van het nulscenario. Vervolgens worden al deze effecten, voor zover mogelijk, op geld gewaardeerd teneinde ze onderling vergelijkbaar te maken. Tot slot wordt het saldo van de verwachte baten en kosten van de interventie bepaald. Als het nettoresultaat negatief is, is dat een duidelijke contra-indicatie; de interventie levert blijkbaar in termen van maatschappelijke welvaart geen verbetering op. Is het nettoresultaat echter positief, dan kan worden geconcludeerd dat toepassing van de interventie tot een grotere maatschappelijke welvaart zou leiden dan het nulscenario.

1 Voor een uitgebreidere beschouwing over de betekenis van KBA en een nadere toelichting op de methodiek verwijzen we naar Van Velthoven (2008).

Als het eindoordeel van een KBA positief is, wil dat nog niet zeggen dat de interventie in kwestie per ommekeer moet worden ingevoerd. De uitkomsten van een KBA dienen namelijk met verstand te worden gebruikt.

Ten eerste, als het saldo van baten en kosten van een bepaalde interventie positief uitvalt, wil dat niet zeggen dat er niet nog andere, mogelijk beter scorende interventies denkbaar zijn. Dat verdient aparte aandacht.

Ten tweede is één ding zeker, ook bij voorbeeldig werk: de resultaten van een KBA zijn met onzekerheid omgeven. Deels hangt dat samen met de onzekerheid die nu eenmaal inherent is aan effectiviteitsstudies, deels is het een gevolg van de vrijwel onvermijdelijke problemen bij de waardering van de kosten en baten. Het is dan ook absoluut noodzakelijk om aandacht te besteden aan de robuustheid van de KBA-resultaten.

Ten derde dient onder ogen te worden gezien dat wellicht niet alle relevante effecten in geld uitgedrukt en in de berekening van het nettoresultaat meegenomen konden worden. Zo wordt in een goede KBA altijd aandacht besteed aan mogelijke immateriële effecten, maar zonder de pretentie (zeker niet bij de huidige stand van de wetenschap) dat ze afdoende gedekt worden. Door de niet (of niet volledig) op geld waardeerbare elementen nadrukkelijk als PM-post op te nemen, kan toch recht worden gedaan aan deze effecten. De beleidsmakers worden erop geattendeerd dat, behalve het nettoresultaat, ook andere aspecten meegewogen moeten worden in de uiteindelijke beslissing.

Ten slotte ligt onder een eventueel positief saldo een bepaalde verdeling van de baten en kosten over de diverse betrokkenen verborgen. Op zich kan in een KBA ook die verdeling zichtbaar worden gemaakt. Maar de vraag naar de rechtvaardigheid van de verdeling behoeft een afzonderlijk antwoord vanuit de samenleving.

Kortom, een KBA kan de maatschappelijke besluitvorming niet vervangen, maar voor die besluitvorming wel relevante, wetenschappelijk onderbouwde informatie aandragen.

Eerder onderzoek

De aanpak van veelplegers is in de afgelopen jaren twee keer eerder onderwerp geweest van KBA-achtig onderzoek.

Blokland en Nieuwbeerta (2006) vragen zich af of het in Nederland zou lonen om personen die een x aantal keer voor een misdrijf zijn veroordeeld, standaard voor de duur van y jaar vast te zetten. Van de verschillende varianten die ze bekijken, komt de combinatie van $x = 3$ en $y = 2$ het meest in de buurt van de SOV- en ISD-maatregel. Op die variant gaan we hier nader in.

Blokland en Nieuwbeerta baseren zich op gegevens over de totale criminele carrières van delinquenten (zowel first offenders, meerplegers als veelplegers), wier namen naar boven waren gekomen in een representatieve steekproef uit alle in 1977 onherroepelijk afgedane strafzaken. Met een simulatiestudie berekenen ze het effect op de criminaliteit, wanneer na elke derde veroordeling van een delinquent aansluitend twee jaar uit zijn criminele carrière zou worden weggeknipt. De analyse blijft daarmee beperkt tot het pure insluitingseffect.

Vervolgens vergelijken ze de meerkosten vanwege de langere detentie met de baten die voortvloeien uit de geringere maatschappelijke schade als gevolg van het terugdringen van de criminaliteit. De conclusie is dat de kosten vele, vele malen hoger zijn dan de baten. Blokland en Nieuwbeerta werpen dan ook de vraag op of een selectieve aanpak van veelplegers, zoals de ISD-maatregel, wel opportuun is en empirische legitimatie heeft.

Bij nadere beschouwing draagt hun onderzoek echter te weinig materiaal aan om zelfs maar een begin van een antwoord te geven op die – uiterst relevante – vraag. In de eerste plaats wordt hun KBA ontsierd door twee rekenfouten, waardoor de kosten (veel) te hoog en de baten (veel) te laag worden ingeschat. In de tweede plaats worden de baten onderschat doordat de besparing op de preventiekosten van burgers en bedrijven en op de immateriële schade van criminaliteit niet of nauwelijks aan bod komt. In de derde plaats beperkt hun analyse zich tot het pure insluitingseffect. De mogelijke gevolgen voor de criminaliteit vanwege specifieke en generale preventie blijven buiten beeld, evenals mogelijke effecten buiten de sfeer van de criminaliteit.²

Van een geheel andere orde is de becijfering van Slotboom en Wiebrens (2003). Met een simpel rekenmodel proberen ze twee typen interventies met elkaar te vergelijken: detentie en resocialisatie door middel van behandeling en begeleiding.

2 Zie voor meer details Van Velthoven (2008).

De analyse richt zich op de groep delinquenten waartegen in de loop van de tijd meer dan tien keer door de politie een proces-verbaal (PV)³ wordt opgemaakt en verzonden naar het OM. Wat zou er gebeuren als elke veelpleger bij gelegenheid van zijn elfde PV voor één jaar wordt gedetineerd en er op dat punt één jaar uit zijn totale criminele carrière zou worden weggeknipt? En hoe verhoudt zich dat tot een alternatief, waarbij elke veelpleger na zijn elfde PV voor de duur van één jaar in een resocialisatieprogramma wordt geplaatst?

Om het model invulling te geven baseren Slotboom en Wiebrens zich op informatie over het verloop van criminele carrières die is ontleend aan het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie over de jaren 1996-2001. Verder nemen ze aan dat de kosten van één jaar detentie en resocialisatie gelijk zijn, en dat de effectiviteit van het resocialisatieprogramma omgekeerd evenredig is met het aantal PV's dat een delinquent op zijn naam heeft staan. Op basis van deze gegevens rekenen ze voor dat detentie, bij gelijke kosten, een duidelijk grotere reductie van de criminaliteit zou opleveren dan resocialisatie.

Ook die conclusie is niet onweersproken gebleven. Zo wijzen Van der Meer en Hendriks (2004) erop dat de kosten per voorkomen PV volgens de becijfering van Slotboom en Wiebrens zouden uitkomen op € 29.000 voor detentie en € 55.000 voor resocialisatie. Lees: als de cijfers kloppen, zijn resocialisatie en detentie mogelijk geen van beide maatschappelijk aantrekkelijke opties. Belangrijker is echter dat de kosten en baten van resocialisatie volgens Van der Meer en Hendriks veel te ongunstig worden voorgesteld. De uitvoeringskosten van resocialisatie zijn veelal lager dan aangenomen. En aan de batenkant geldt dat de effectiviteit wordt onderschat, dat ten onrechte wordt voorbijgegaan aan een insluitingseffect, en dat er behalve een reductie van de criminaliteit ook nog andere gunstige effecten zijn, zoals gezondheidswinst en een beter maatschappelijk functioneren. Wartna en Tollenaar (2004) voegen daar nog aan toe dat de gebruikte HKS-informatie een te korte periode beslaat om een goed beeld te krijgen van complete criminele carrières.

3 Om misverstanden te voorkomen: wanneer in dit stuk over PV's wordt gesproken, gaat het steeds om door de politie opgemaakte processen-verbaal ter zake van aangehouden verdachten.

Samengevat zijn alle genoemde auteurs het erover eens dat het bijzonder nuttig is om de inrichting van het veelplegersbeleid te onderwerpen aan een kosten-batenanalyse. Maar de eerdere pogingen zijn duidelijk geen onverdeeld succes. Het is immers zeer wel denkbaar dat de negatieve eindoordelen over detentie respectievelijk resocialisatie zijn ingegeven door het buiten beeld laten van een aantal mogelijk relevante effecten, zowel op het terrein van de criminaliteit zelf (denk aan specifieke of generale preventie) als buiten de sfeer van het eigenlijke strafrecht (denk aan de kwaliteit van leven of arbeidsparticipatie). Een tweede kanttekening is dat de eerdere studies zich buigen over detentie en resocialisatie als afzonderlijke interventies, terwijl SOV en ISD toch vooral een combinatie zijn van beide. Reden voor ons om – opnieuw – de handschoen op te nemen.

Effecten van de gerichte aanpak van veelplegers

Zoals al eerder is opgemerkt, is er nog geen effectiviteitsstudie van de ISD beschikbaar, maar wel een effectevaluatie van de SOV. Koeter en Bakker (2007) hebben de ontwikkeling van de SOV-deelnemers op verschillende punten vergeleken met die van een controlegroep van regulier gedetineerden. Daarbij hebben ze voor zover mogelijk gecorrigeerd voor initiële verschillen, die onvermijdelijk waren omdat een experimentele opzet met random allocatie van respondenten niet mogelijk was. De SOV bleek te leiden tot een substantiële daling van het gebruik van verslavende middelen. Verder zorgde de SOV voor een merkbare verbetering in het maatschappelijk functioneren, vooral op de terreinen financiën en huisvesting. Ten slotte bleek het verschil in criminaliteitspreventie en -reductie aanzienlijk en statistisch significant.

Op zich zijn deze door Koeter en Bakker gerapporteerde bevindingen uiterst relevant en leerzaam. Mooi is ook dat ze verder reiken dan alleen het effect op de criminaliteit. Maar helaas moet worden vastgesteld dat ze niet genoeg houvast bieden voor een echte KBA. Ten eerste worden de resultaten gepresenteerd op een manier die wel aandacht besteedt aan de significantie van de effecten, maar de kwantitatieve omvang onderbelicht. Zo worden voor de kwaliteit van leven wel uiterst gedetailleerde cijfers verstrekt van de voormeting, maar wordt de nameting afgedaan met enkele grafiekjes die (te) weinig houvast bieden voor het kwantificeren van het verschil.

Evenmin wordt gerapporteerd met hoeveel dagen het betaalde en vrijwilligerswerk nu feitelijk toeneemt. En ook de feitelijke criminaliteitsreductie blijft onvermeld.⁴

Gelukkig zijn de onderzoekers zo bereidwillig geweest om ons een aantal aanvullende gegevens ter hand te stellen.⁵ Zo blijkt de kwaliteit van leven van de respondenten die bij de start van de interventie een gemiddelde Euroqol-score kende van 59,9 op een schaal van 0 (slechtst denkbare gezondheid) tot 100 (best denkbare gezondheid), 14 procentpunten te zijn toegenomen tot 73,9.⁶ Verder is het aantal productieve dagen (betaald werk, klusjes, vrijwilligerswerk) toegenomen van 0,5 in de dertig dagen voorafgaand aan de voormeting tot 6,5 in de dertig dagen bij de nameting. Ten slotte is de feitelijk gepleegde criminaliteit gedaald van 9,0 naar 3,9 PV's volgens de politieregistratie, en van 421 naar 50 delicten volgens de zelfrapportage van de SOV-deelnemers.⁷

Ten tweede beperkt de analyse van de criminaliteitsreductie zich tot wat we onder *specifieke preventie* kunnen rangschikken. Kort gezegd: zijn de SOV'ers na ommekomst van de interventie betere mensen en medeburgers dan zonder die interventie het geval zou zijn geweest? Maar door zijn specifieke karakter heeft de SOV nog andere effecten, effecten die deze interventie doen afwijken van andere vormen van resocialisatie tijdens detentie, en die de analyse aanzienlijk compliceren. Anders dan de controlegroep die voortgaat in het draaideurpatroon van opsluiten – vrijlaten – veroordelen – opsluiten, wordt de SOV-groep twee jaar vastgezet. Gedurende deze periode wordt de criminele carrière stilgezet. Er is dus een niet-onbelangrijk *insluitingseffect*. Verder is er ook zicht op een

4 Koeter en Bakker rapporteren over de criminaliteitsreductie in termen van het aantal delicten *per jaar at risk*, dat wil zeggen: het aantal delicten dat iemand gepleegd zou hebben als hij het hele jaar vrij zou zijn geweest. Dat cijfer is echter niet bruikbaar voor onze KBA, omdat het een imaginair getal is dat uit het zicht laat dat veelplegers onder bestaand beleid een niet-onaanzienlijk deel van het jaar gedetineerd zijn en in die tijd geen delicten kunnen plegen.

5 Wij zijn Maarten Koeter ten zeerste erkentelijk dat hij de moeite heeft willen nemen om de door ons gewenste gegevens bijeen te zoeken.

6 De genoemde cijfers verwijzen naar de algemene gezondheid van die deelnemers voor wie zowel een voor- als een nameting beschikbaar was. De Euroqol-scores voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid laten een vergelijkbaar patroon zien: een stijging van 60,1 naar 75,5 respectievelijk van 66,9 naar 76,6.

7 Waarbij kan worden aangetekend dat de SOV-deelnemers in het jaar voorafgaand aan de interventie gemiddeld 118,2 dagen waren gedetineerd en in het follow-upjaar nog maar 61,8 dagen.

generaal preventief effect. Voor potentiële delinquenten die pas in de beginfase van een criminele carrière verkeren, of die nog vóór dat begin staan, zal de afschrikkende werking waarschijnlijk gering zijn. Voor hen is de SOV-maatregel immers een ver-van-mijn-bed-show. Daarentegen is het zeer wel denkbaar dat de meer gevorderde delinquenten bij het plegen van nieuwe delicten worden geremd door het vooruitzicht dat na het tiende proces-verbaal en de derde onherroepelijke veroordeling in vijf jaar een SOV-maatregel wacht, met twee jaar detentie.

Modellering van de criminaliteitsreductie

Het beschrijven en kwantificeren van de drie effecten op de criminaliteit – specifieke preventie, insluiting, generale preventie – in hun onderlinge samenhang vraagt om enige precisie. Laten we die proberen te betrachten.

Om te beginnen zetten we een tijdas uit, van jaar 0 tot en met jaar 3. In jaar 0 heeft de samenleving van doen met een totale populatie van zeer actieve veelplegers (ZAVP's) die een draaideurpatroon vertonen dat formeel kan worden samengevat in:

- c^f , het gemiddelde aantal delicten, gepleegd tijdens de 365 – d^f dagen in vrijheid;
- d^f , de gemiddelde duur van de detentie, in dagen per jaar; en
- a^f , het gemiddelde aantal andere straffen (taakstraffen, geldboetes).

Vervolgens nemen we aan dat de samenleving in jaar 1 de keuze heeft tussen twee scenario's, ofwel het bestaande beleid voortzetten (het nulscenario), ofwel overgaan tot een gerichte aanpak van veelplegers door invoering van de SOV/ISD-maatregel (het alternatieve scenario).

Onder het *nulscenario* geldt voor alle ZAVP's dat ze met enige regelmaat tegen de lamp lopen, voor relatief korte tijd worden vastgezet, en na het vrijkomen hun criminele carrière vervolgen. Als we even afzien van uittreding uit de criminaliteit in de jaren 2 en 3,⁸ kan voor

8 Dat lijkt bij zo'n korte periode acceptabel gezien de groep waarover we het hebben. Wanneer we een langere periode zouden bestuderen, zou met uittreding zeker rekening gehouden moeten worden.

de gemiddelde ZAVP in de jaren 1, 2 en 3 het jaarlijks terugkerende draaideurpatroon worden beschreven met de parameters c^r , d^r en a^r . In het *alternatieve scenario* krijgt een relatief klein gedeelte van de ZAVP's in jaar 1 een SOV/ISD-maatregel opgelegd. Dat wil zeggen, deze groep wordt gedurende de jaren 1 en 2 vastgezet en behandeld en keert in jaar 3, het follow-upjaar, weer terug in de samenleving. Op de overige ZAVP's wordt het bestaande beleid toegepast. Voor de deelnemers aan de interventie geldt in beginsel dat ze gedurende de jaren 1 en 2 niet in de gelegenheid zijn om enig delict te plegen. Verder ligt het in de bedoeling dat ze door de interventie – tot op zekere hoogte – betere medeburgers worden. Hun nieuwe criminaliteitspatroon in jaar 3, na afloop van de maatregel, kan formeel worden beschreven door de parameters c^i , d^i en a^i . Daarbij hebben de parameters c , d en a dezelfde betekenis als hiervoor, maar geeft de index i aan dat het gaat om de groep ZAVP's die de interventie heeft ondergaan.

Behalve de deelnemers aan de interventie verdienen ook de overige ZAVP's onze aandacht. Het is immers denkbaar dat het vooruitzicht van de interventie een rem legt op hun recidive. We houden de mogelijkheid open dat hun criminaliteitspatroon daardoor verandert in c^{ni} , d^{ni} en a^{ni} . Daarbij hebben de parameters c , d en a wederom dezelfde betekenis als hiervoor, maar geeft de index ni aan dat het gaat om de groep ZAVP's die de interventie niet heeft ondergaan.

Vertaling in kosten en baten

In een KBA zijn we geïnteresseerd in de vraag of het alternatieve scenario in termen van maatschappelijke welvaart beter scoort dan het nulscenario. Bij invoering van het alternatieve scenario treden er, in vergelijking met het nulscenario, twee tegengestelde ontwikkelingen op. Enerzijds brengt de tenuitvoerlegging van de SOV/ISD-maatregel (extra) *uitvoeringskosten* met zich mee. Die kosten zijn betrekkelijk eenvoudig te bepalen, doordat we beschikken over DJI-gegevens in de vorm van een tarief per dag. Anderzijds worden er maatschappelijke kosten uitgespaard door de reductie van de criminaliteit. In de eerste plaats ondervinden de directe slachtoffers minder schade. Indirect neemt ook het risico om slachtoffer te worden af en daarmee de noodzaak om preventieve maatregelen te treffen. In de tweede plaats wordt de druk op de strafrechtelijke

keten kleiner, doordat er minder misdrijven zijn die vragen om de inzet van middelen voor opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen. Die besparingen op maatschappelijke kosten vormen met elkaar de *baten* van de SOV/ISD-maatregel.

Om die baten te specificeren hebben we nog enkele aanvullende gegevens nodig, te weten:

- S, de maatschappelijke schade (slachtoffers, preventie), per delict;
- O, de justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging, berechting enzovoort, per delict;
- U^d , de kosten van tenuitvoerlegging van detentie, per dag;
- U^a , de kosten van tenuitvoerlegging van andere straffen, per straf.

De baten vanwege *insluiting* schuilen hierin dat een SOV/ISD-deelnemer voor de duur van de maatregel niet de c^r -delicten per jaar kan plegen die hij anders gepleegd zou hebben, met als gevolg navenant minder schade en justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging en berechting. En voorts hoeven de detentie en de andere straffen (d^r respectievelijk a^r) die hij anders jaarlijks opgelegd zou hebben gekregen, niet ten uitvoer gebracht te worden.⁹ In de jaren 1 en 2 bedraagt de kostenbesparing per deelnemer dan:

$$2 \cdot [c^r \cdot (S + O) + d^r \cdot U^d + a^r \cdot U^a]. \quad (1)$$

De baten vanwege *specifieke preventie* vinden hun oorsprong in het feit dat een SOV/ISD-deelnemer in jaar 3, na afloop van de maatregel, minder delicten pleegt dan anders het geval zou zijn geweest (c^i in plaats van c^r) en daardoor ook minder straffen hoeft te ondergaan (d^i en a^i in plaats van d^r en a^r). Dat levert een kostenbesparing op in jaar 3 die per deelnemer kan worden geraamd op:

$$(c^r - c^i) \cdot (S + O) + (d^r - d^i) \cdot U^d + (a^r - a^i) \cdot U^a. \quad (2)$$

9 Het uitsparen van de kosten van de detentie die de SOV/ISD-deelnemers onder het nulsce­nario in de jaren 1 en 2 zouden hebben uitgezeten, kan op twee plaatsen in de rekenop­stelling worden verantwoord: door ze in mindering te brengen op de uitvoeringskosten van de interventie, of door ze op te voeren als een bate vanwege het insluitings­effect. Welke optie wordt gevolgd, maakt voor het eindresultaat geen enkel verschil. Met het oog op de empirische invulling hebben wij hier gekozen voor de tweede optie.

Ten slotte zijn er de mogelijke baten vanwege *generale preventie*. Die baten treden op als de niet-deelnemers hun gedrag veranderen onder invloed van de dreiging dat de maatregel in de toekomst ook op hen toegepast kan worden. Het gevolg zou zijn dat er in de jaren 1, 2 en 3 per niet-deelnemer minder delicten worden gepleegd dan voorheen (c^{ni} in plaats van c^r) en daardoor ook minder straffen ten uitvoer hoeven te worden gelegd (d^{ni} en a^{ni} in plaats van d^r en a^r). Die kostenbesparing moeten we vervolgens nog omrekenen in een bedrag per deelnemer, om het resultaat vergelijkbaar te maken met de andere kosten en baten. Wanneer we uitgaan van een totale populatie van ZAVP-veelplegers, van wie er N worden onderworpen aan de interventie, en de overige ZAVP – N (voorlopig) niet, zijn de baten vanwege *generale preventie* per deelnemer gelijk aan:

$$3 \cdot [(c^r - c^{ni}) \cdot (S + O) + (d^r - d^{ni}) \cdot U^d + (a^r - a^{ni}) \cdot U^a] \cdot (ZAVP - N)/N. \quad (3)$$

Een vereenvoudiging

De uitdrukkingen (1) tot en met (3) bieden ons een goed houvast voor een nadere kwantificering van de baten van de SOV/ISD-maatregel. Ze geven immers aan over welke feitelijke cijfers we graag zouden kunnen beschikken. Helaas is de werkelijkheid weerbarstig. Over de door deelnemers en niet-deelnemers gepleegde delicten en ondergane straffen zijn weliswaar tot op zekere hoogte gegevens bekend, maar niet in het detail dat in de uitdrukkingen (1) tot en met (3) wordt voorondersteld. In beschikbare publicaties is het een en ander te vinden over aantallen gepleegde delicten (in termen van PV's), maar al minder over de ondergane vrijheidsstraffen, en betrekkelijk weinig over de andere straffen.

Dat zou aanzienlijke problemen opleveren voor een kwantitatieve invulling van de uitdrukkingen (1) tot en met (3). Gelukkig kunnen we die omzeilen door een vereenvoudiging toe te passen. Daarvoor nemen we aan dat er een vaste verhouding bestaat tussen het aantal gepleegde delicten enerzijds (c) en het aantal, de soort en de zwaarte van de opgelegde straffen anderzijds (d respectievelijk a), ervan uitgaande dat de pakkans en de strafmaat voor ZAVP's bekend en constant zijn. Anders gezegd, we nemen aan dat:

- $d^r/c^r = d^i/c^i = d^{ni}/c^{ni} = d/c$; en
- $a^r/c^r = a^i/c^i = a^{ni}/c^{ni} = a/c$.

Onder deze aanname kunnen de uitdrukkingen voor de baten vanwege insluiting, specifieke preventie en generale preventie worden vereenvoudigd tot respectievelijk:

$$2 \cdot c^r \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \quad (1')$$

$$(c^r - c^i) \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \quad (2')$$

$$3 \cdot [(c^r - c^{ni}) \cdot (S + O + d/c \cdot U^d + a/c \cdot U^a) \cdot (ZAVP - N)/N. \quad (3')$$

Kanttekeningen

1. In de rekenopstelling zijn de eventuele verschillen tussen het alternatieve en het nulscenario in jaar 4 en volgende (nog) niet verantwoord. Voor zover de SOV/ISD-deelnemers ook op langere termijn betere medeburgers blijven dan zonder de interventie het geval zou zijn geweest, worden de baten van de interventie dus onderschat. Als we dit effect op langere termijn echter zouden willen meenemen, stuiten we op twee problemen. (a) Vooralsnog ontbreekt empirisch materiaal over de effecten op een termijn van meer dan één jaar. (b) Op iets langere termijn wordt ook de uittreding van ZAVP's uit de criminaliteit een factor waarmee rekening gehouden moet worden.
2. De rekenopstelling gaat ervan uit dat het draaideurpatroon van de gemiddelde ZAVP goed beschreven kan worden met de parameters c^r , d^r en a^r . Het gebruik van gemiddelden kan echter problematisch zijn als de SOV/ISD-deelnemers niet aselekt uit de totale populatie ZAVP's getrokken worden. Nu is het niet onaannemelijk dat de personen die als eerste naar de SOV/ISD zijn verwezen, tot de zwaarste deelgroep van ZAVP's behoorden.¹⁰ Indien er in dat opzicht inderdaad verschil is tussen SOV/ISD-deelnemers en overige ZAVP's, zullen de gemiddelden c^r , d^r en a^r moeten worden gedifferentieerd in een hogere c^{ri} , d^{ri} en a^{ri} voor de deelnemers aan de interventie en een lagere c^{rni} , d^{rni} en a^{rni} voor de niet-deelnemers.

10 In Voorhuis e.a. (2007) wordt de totale groep ZAVP's onderverdeeld in 3 deelgroepen:

- ISD+: meer dan 15 PV's plus 3 onherroepelijke en uitgezeten veroordelingen in afgelopen 5 jaar, met ten minste 1 feit gepleegd in het peiljaar;
- ISD: idem, maar dan met 11 tot 15 PV's; en
- ZAV: meer dan 10 PV's, maar voldoet nog niet aan eis in art. 38m Sr, waarna wordt vastgesteld dat in het begin vooral de doelgroep ISD+ op zitting is geplaatst. Inmiddels komen ook gewone ISD'ers aan de beurt.

3. Voor de rekenopstelling is een startpunt gekozen – jaar 1 – dat samenvalt met de invoering van de nieuwe interventie, en een enkel cohort dat vanaf jaar 1 wordt onderworpen aan de interventie. Wanneer de tijd voortschrijdt en het eerste cohort plaatsmaakt voor nieuwe deelnemers, wordt de analyse complexer.
 - (a) Eerste vraag is of de totale populatie ZAVP's uit jaar 0 een vaste samenstelling kent, die op langere termijn geleidelijk aan kleiner zou worden door uittreding. Indien dat het geval is, kan het proces van uittreding worden versneld wanneer via de SOV/ISD cohort na cohort tot betere medeburgers zou worden gemaakt. Alsdan zou na een aantal jaren het ZAVP-probleem zijn opgelost. En hoeft de SOV/ISD alleen als dreiging op papier te worden gehandhaafd, in verband met de generaal preventieve werking. Dat wordt echter anders als er, ondanks de versterkte generaal preventieve werking, rekening moet worden gehouden met toetreding van nieuwe ZAVP's in de loop van de tijd.
 - (b) Los van het vorige probleem: als in jaar 2 of later een tweede cohort deelnemers een SOV/ISD-maatregel krijgt opgelegd, is de uitgangspositie van dat cohort enigszins anders dan van het startcohort. Onder invloed van de generaal preventieve werking van de dreigende maatregel zijn ze mogelijk al iets terughoudender geweest met het plegen van delicten, en daarom wellicht meer – of juist minder – ontvankelijk voor resocialisatie tijdens de interventie. Indien zo'n verschil te verwachten is, moet het worden meegenomen in de rekenopstelling. Omgekeerd moet bij de resultaten van empirisch onderzoek naar de effecten van de maatregel worden gezien in hoeverre het generaal preventieve effect daarin nog niet of al wel verdisconteerd is.

De kosten en baten feitelijk ingevuld

In tabel 1 worden de kosten en baten van de gerichte aanpak van veelplegers zo goed mogelijk geconcretiseerd. We nemen daarbij de uitdrukkingen (1') tot en met (3') als uitgangspunt, maar voegen nog twee maatschappelijke baten toe die buiten de sfeer van de criminaliteit liggen. De interventie leidt immers ook tot een betere kwaliteit van leven van de betrokkenen en bevordert hun arbeidsmarktparticipatie, waardoor ze meer dan voorheen bijdragen aan de maatschappelijke productie van goederen en diensten.

Bij de kwantitatieve invulling baseren we ons voor de effecten van de maatregel voor een groot deel op de bevindingen van Koeter en Bakker (2007) ten aanzien van de SOV, met name via de aanvullende gegevens die ons ter beschikking zijn gesteld. Voor de karakterisering van de overige ZAVP's maken we gebruik van gegevens uit de Monitor Veelplegers (zie Tollenaar, Meijer e.a., 2007; Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008). Voor de geldelijke waardering van een en ander doen we een beroep op verschillende andere bronnen, waarbij we zo veel mogelijk het prijspeil van 2005 aanhouden.¹¹

Tabel 1: Kosten en baten van de SOV/ISD-maatregel, per deelnemer

	Aantal eenheden	Euro's per eenheid	Bedrag
1. Verbeterde kwaliteit van leven in jaar 3	0,35	80.000	28.000
2. Verhoogde arbeidsmarktparticipatie in jaar 3	72	75	5.400
3. Reductie criminaliteit			
a. insluiting tijdens jaren 1 en 2	18,0	82.500	1.485.000
b. specifieke preventie in jaar 3	5,1	82.500	420.750
c. generale preventie in jaren 1, 2 en 3	28,1	82.500	2.318.250
4. Effecten na jaar 3			PM
			+ -----
Totaal baten			4.257.400
Kosten tenuitvoerlegging SOV	715	208,30	148.900
Saldo baten en kosten			4.108.500

In de rest van deze paragraaf geven we een verantwoording van de cijfers in de tabel.¹² We beginnen met de *kwaliteit van leven*. Zoals aangegeven, neemt de Euroqol-score voor de algemene gezondheid van de SOV-deelnemers met 14 procentpunten toe ten opzichte van de voormeting. Koeter en Bakker (2007, p. 81) melden verder dat die verbetering reeds na zes maanden wordt bereikt. Aannemende dat de algemene gezondheid van de niet-deelnemers stabiel is, genieten deelnemers aan de interventie binnen de tijdshorizon van onze KBA dan 2,5 jaar van een verbeterde gezondheid. Wanneer we de verbetering van de Euroqol-score één op één vertalen in QALY's (quality adjusted life years),¹³ resulteert een toename van $2,5 \times 0,14 = 0,35$

11 Een enkel cijfer is niet precies gedateerd en mogelijk van een jaar eerder of later.

Gezien de zeer geringe inflatie in de jaren rond 2005, en het exploratieve karakter van onze berekening, vormt dat geen probleem van betekenis.

12 De lezer die minder geïnteresseerd is in deze verantwoording, kan doorbladeren naar de volgende paragraaf voor onze conclusie en een aantal kanttekeningen.

13 Zie bijvoorbeeld Wijnen (2008).

QALY. Die toename kan met behulp van de door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006) genoemde (bovengrens van) € 80.000 per gewonnen QALY eenvoudig op geld worden gewaardeerd. Tweede element is de *arbeidsparticipatie*. Uit de Monitor Veelplegers (Tollenaar, Meijers e.a., 2007, p. 48) weten we dat ZAVP's overwegend laag zijn opgeleid en in grote meerderheid werkloos of arbeidsongeschikt zijn. Slechts zo'n 10% heeft af en toe werk of doet klusjes. Soortgelijke cijfers vinden Koeter en Bakker (2007, p. 61 en 65) bij de voormeting ten aanzien van de SOV-deelnemers. Bij de nameting blijkt de gemiddelde arbeidsparticipatie van de SOV'ers echter duidelijk verbeterd. Nog steeds heeft meer dan de helft geen werk, maar het percentage dat ten minste tien van de dertig dagen betaald werk of klusjes verricht, is toegenomen van 5 naar 29. Het gemiddelde aantal productieve dagen (betaald werk, klusjes, vrijwilligerswerk) per deelnemer is gestegen van 0,5 naar 6,5 per maand, wat op jaarbasis een toename betekent van 72 dagen. Gegeven het overwegend lage opleidingsniveau van de betrokkenen en de aard van in ieder geval een deel van het werk (vrijwilligerswerk, klusjes) lijkt het reëel om voor de waardering van de arbeid uit te gaan van het minimumloon. De loonkosten van een alleenstaande minimumloner zonder kinderen lagen in 2005 op afgerond € 75 per dag.¹⁴

Derde element is de *reductie van de criminaliteit*. Indachtig uitdrukkingen (1') tot en met (3') hebben we daarvoor schattingen nodig van c^f , het gemiddelde aantal PV's per ZAVP onder bestaand beleid, c^i , het gemiddelde aantal PV's per SOV/ISD-deelnemer na afloop van de maatregel, en c^{ni} , het gemiddelde aantal PV's per overige ZAVP onder invloed van de generaal preventieve werking van de maatregel. Verder moeten we c^f als gemiddelde voor de hele populatie ZAVP's differentiëren in een hogere c^{ri} voor de SOV/ISD-deelnemers en een lagere c^{rni} voor de overige ZAVP's, als de personen die als eerste naar de SOV/ISD zijn verwezen, geen gemiddelde ZAVP's zijn geweest. Volgens gegevens afkomstig van de Monitor Veelplegers¹⁵ hebben de cohorten 2003 en 2004 in het peiljaar gemiddeld 4,1 en 3,9 PV's per

14 Ontleend aan het rekenprogramma Microtax op www.cpb.nl.

15 We bedanken Nikolaj Tollenaar voor een nadere toelichting op de reeds gepubliceerde cijfers, en voor het feit dat hij ons voorinzage heeft willen geven in nog te publiceren cijfers, zodat wij ons een indruk hebben kunnen vormen van de robuustheid van bepaalde ontwikkelingen.

ZAVP op hun naam gekregen. Middelen we die twee getallen, dan komen we op een geschatte c^r van 4,0.¹⁶

Kijken we vervolgens naar de bevindingen van Koeter en Bakker (2007), dan blijkt uit hun aanvullende gegevens dat de door de SOV-deelnemers gepleegde criminaliteit is gedaald van 421 naar 50 delicten volgens de zelfrapportage en van 9,0 naar 3,9 PV's volgens de politieregistratie. Die laatste 3,9 kunnen we gebruiken als schatting voor c^i .

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de 9,0 PV's per SOV-deelnemer in het jaar voorafgaand aan de interventie van een andere orde is dan het gemiddelde van 4,0 PV's voor de groep ZAVP's als geheel. Het is dus inderdaad noodzakelijk om de schatting van c^r te differentiëren in een c^{ri} voor de SOV/ISD-deelnemers en een c^{rni} voor de overige ZAVP's. Wanneer voor c^{ri} de waarde 9,0 wordt aangehouden, kan de waarde van c^{rni} worden geraamd op 3,7, uitgaande van zo'n 300 deelnemers aan de interventie¹⁷ en 5.600 niet-deelnemers binnen de totale populatie van 5.900 ZAVP's.¹⁸

Ten slotte c^{ni} . De Monitor Veelplegers (Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008, p. 4) maakt aannemelijk dat het recidivepatroon van de ZAVP's met ingang van het jaar 2005 een trendbreuk vertoont. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de trendbreuk blijvend is, en zo ja, wat precies de oorzaak is. Vooralsnog zijn we geneigd om deze trendbreuk op het conto te schrijven van een generaal preventieve werking, doordat de dreiging van twee jaar detentie feitelijk vanaf 1 januari 2005 voor alle veelplegers, in plaats van een beperkte deelgroep, van kracht is geworden. Zo blijkt voor de cohorten 2005 en 2006 het aantal PV's per ZAVP in het peiljaar gedaald te zijn tot 3,2. Die 3,2 houden we aan als schatting voor c^{ni} .

Keren we nu terug naar uitdrukking (1'), dan kan het effect van de insluiting tijdens de jaren 1 en 2 worden geschat op $2c^{ri} = 2 \times 9,0 =$

16 Dit getal vormt mogelijk een onderschatting, omdat de SOV in 2001 is geïntroduceerd en dus al een zeker generaal preventief effect op de cohorten 2003 en 2004 gehad kan hebben. Echter, de reikwijdte van de SOV was beperkt, evenals het aantal deelnemers in de beginjaren. Voor zover er al een generaal preventieve werking is geweest, is die in ieder geval van een andere orde van grootte dan bij latere cohorten.

17 Koeter en Bakker (2007, p. 42) gaan in hun evaluatiestudie uit van 250 deelnemers, de totale instroom in de SOV tot 25 april 2004. Uit justitiële bron weten we dat van 2001 t/m eind 2004 in totaal 329 SOV-maatregelen in eerste aanleg zijn opgelegd. Het gemiddelde aantal in 2005 t/m 2007 opgelegde ISD-maatregelen bedraagt 315 per jaar.

18 Zie de Monitor Veelplegers (Tollenaar, Huijbregts e.a., 2008, p. 3).

18,0 PV's per deelnemer, terwijl het effect van de specifieke preventie in jaar 3 volgens uitdrukking (2') uitkomt op $c^{\text{ri}} - c^{\text{i}} = 9,0 - 3,9 = 5,1$ PV's. Resteert de generale preventie. De generaal preventieve werking per niet-deelnemer gedurende de jaren 1 tot en met 3 bedraagt naar schatting $3(c^{\text{rni}} - c^{\text{ni}}) = 3 \times (3,7 - 3,2) = 1,5$ PV's. Zoals al opgemerkt, zijn er bij een totale populatie van ruim 5.900 ZAVP's tegenover zo'n 300 deelnemers aan de interventie ongeveer 5.600 niet-deelnemers. Kortom, voor elke deelnemer zijn er circa 18,7 niet-deelnemers die een zetje in de goede richting krijgen. Per deelnemer is het effect van de generale preventie dan $18,7 \times 1,5 = 28,1$ PV's. Om de criminaliteitsreductie *op geld te waarderen* hebben we volgens de uitdrukkingen (1') tot en met (3') een schatting nodig van $S + O + d/c \cdot U^{\text{d}} + a/c \cdot U^{\text{a}}$, ofwel: de gemiddelde maatschappelijke kosten per PV, als optelsom van de maatschappelijke schade (slachtoffers, preventie) en de justitiële kosten vanwege opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van de door veelplegers gepleegde delicten. Een schatting van de schade vinden we bij Groot, De Hoop e.a. (2007), met een uitsplitsing naar tien verschillende delicttypen. Door die cijfers om te slaan over het aantal PV's tegen verdachten voor diezelfde delicttypen krijgen we een raming van de gemiddelde schade per PV per type delict (zie tabel 2). In deze tabel zijn ook de justitiële kosten per type delict te vinden die het WODC op basis van financiële gegevens van justitiële instanties heeft berekend. Opgemerkt zij dat in de tabel alleen de voor de doelgroep van ZAVP's relevante typen delict zijn meegenomen. Moord en doodslag zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

De Monitor Veelplegers (Tollenaar, Meijer e.a., 2007, p. 53 en 69) geeft ons redelijk gedetailleerde cijfers over de samenstelling van de door ZAVP's gepleegde delicten. Als we de beschikbare cijfers middelen, komen we op een verdeling met 67,7% voor vermogensdelicten, 10,8% voor vernieling/verstoring openbare orde, 4,0% voor diefstal met geweld/afpersing, 8,0% voor geweld overig en kleine aandelen voor de overige categorieën in tabel 2. Door de gemiddelde maatschappelijke kosten per delicttype uit de laatste kolom van de tabel te wegen met deze aandelen in de door ZAVP's gepleegde criminaliteit kunnen we uiteindelijk de gemiddelde maatschap-

pelijke kosten per PV van een ZAVP bepalen. Deze komen in 2005 uit op afgerond € 82.500.¹⁹

Tabel 2²⁰: Gemiddelde maatschappelijke kosten per PV, uitgesplitst naar kostensoort en type delict (in euro's) ⁱ

Type delict	Schade (slachtoffers, preventie), S	Kosten justitiële keten			Maatschappelijke kosten
		Opsporing, vervolging, berechting, ^{iv} O	Tenuitvoerlegging sancties, ^v d/c.U ^d +a/c.U ^a	Totaal	
Vermogensdelicten	55.319	10.574	1.970	12.544	67.863
Vernieling/verstoring openbare orde	32.249	7.286	110	7.396	39.645
Diefstal met geweld/afpersing ⁱⁱ	636.644	13.081	19.727	32.809	669.453
Overig geweld ⁱⁱⁱ	45.878	9.132	387	9.519	55.397
Seksuele delicten	87.310	14.391	9.880	24.271	111.581
Verkeersdelicten	5.617	8.384	139	8.522	14.139
Opiumwetdelicten	0	11.320	6.408	17.729	17.729
Overige delicten	0	23.550	5.999	29.549	29.549

i De cijfers in deze tabel zijn het resultaat van een eerste verkenning van het WODC naar de kosten per type delict en hebben derhalve een zeer voorlopig karakter.

ii Groot, De Hoop e.a. (2007) maken geen onderscheid tussen diefstal met en zonder geweld. Hier is aangenomen dat de schade en de kosten van verzekeringen en preventie per PV in beide gevallen even groot zijn, maar dat het leed is veroorzaakt door diefstal met geweld.

iii Exclusief moord en doodslag.

iv Inclusief de kosten van tenuitvoerlegging van taakstraffen.

v Exclusief de kosten van tenuitvoerlegging van taakstraffen, maar inclusief de kosten van de administratieve afhandeling van taakstraffen; exclusief de kosten van vervangende hechtenis als gevolg van niet betaalde boetes en mislukte taakstraffen.

Bronnen: voor schade Groot, De Hoop e.a. (2007), bewerking WODC; voor de overige posten WODC

19 Daarvan heeft € 70.300 de vorm van schade en komt € 12.200 voor rekening van de justitiële keten. Het getal van € 82.500 per PV lijkt op het eerste gezicht wellicht idioot hoog, maar dat wordt anders wanneer wordt bedacht dat tegenover iedere PV tientallen feitelijk gepleegde delicten staan.

20 Als gevolg van afronding treedt er in sommige genoemde totalen een miniem verschil op met de som van de in de afzonderlijke kolommen genoemde getallen.

Tot slot komen we bij de *kosten van tenuitvoerlegging* van de SOV. Volgens Biesma, Van Zwieten e.a. (2006, p. 33) kreeg een penitentiaire inrichting vanwege de begroting van Justitie gedurende de detentie € 208,30 per dag voor een SOV'er.²¹ Het genoemde bedrag verwijst daarmee naar de intramurale fasen van de SOV. Voor de extramurale derde fase van de SOV bestonden in principe andere financieringsbronnen, ofwel bekostiging uit de AWBZ bij een CIZ-indicatie, ofwel een uitkering vanwege UWV of DWI. Omdat we niet over gedetailleerder gegevens beschikken, houden we de dagprijs van € 208,30 aan voor het gehele SOV-traject. De gemiddelde feitelijke duur is volgens Koeter en Bakker (2007, p. 125) 715 dagen. Weliswaar is de duur van de maatregel in beginsel twee jaar, maar er zijn afwijkingen mogelijk. Enerzijds kan de rechter het voorarrest in mindering brengen of de maatregel tussentijds beëindigen; anderzijds kan een SOV'er een delict plegen waarvoor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd die gedurende de maatregel ten uitvoer wordt gelegd en niet in mindering wordt gebracht.

Conclusie en kanttekeningen

Volgens de begroting in tabel 1 worden de kosten van de SOV/ISD-maatregel ruimschoots goedge maakt door de baten. Het nettoresultaat komt uit op € 4.108.500 per deelnemer. De SOV/ISD-maatregel scoort in termen van maatschappelijke welvaart dus duidelijk beter dan het vanouds bestaande draaideurbeleid. Ook als alleen naar de overheidsbegroting wordt gekeken, is het resultaat positief. Tegenover de extra uitvoeringskosten van de SOV/ISD van € 148.900 per deelnemer staat een besparing op justitiële kosten als gevolg van de criminaliteitsreductie van zo'n € 624.600 per deelnemer.

Het verschil tussen de baten en de kosten is ook dermate groot, dat het positieve eindoordeel niet snel in zijn tegendeel zal omslaan als de onderliggende gegevens en veronderstellingen met het beschikbaar komen van betere cijfers en inzichten aanpassing zouden behoeven. Om een voorbeeld te noemen: zelfs als de generaal preventieve werking nihil zou zijn, blijft het nettoresultaat dik positief.

21 Volgens opgave van DJI bedroeg de ISD-dagprijs in 2008 € 172,57, exclusief overhead sector GW (€ 15) en overhead HKT en LD (€ 30). De lagere kosten ten opzichte van de eerdere SOV hebben voornamelijk te maken met het schrappen van een avondprogramma.

Dat neemt niet weg dat het goed is om nadrukkelijk stil te staan bij de beperkingen van onze becijfering. In de titel van deze bijdrage is immers niet voor niets sprake van 'een verkenning'. We zetten daarom de belangrijkste probleempunten op een rijtje:

1. Eerste vraag is natuurlijk of de ISD-maatregel even goed werkt als de SOV. De ISD-maatregel heeft weliswaar veel gemeen met de eerdere SOV, maar er zijn ook verschillen. Zo kent de inhoud van het programma een andere inrichting, en is het programma door bezuinigingen ook minder intensief. Verder is de deelnemersgroep, zeker op termijn, aan verandering onderhevig. Enerzijds lijkt het aantal deelnemers met een psychiatrische stoornis toe te nemen, anderzijds komen ook veelplegers van een minder zwaar kaliber aan bod. Een en ander doet ongetwijfeld afbreuk aan de effectiviteit van de maatregel. Herhaald onderzoek naar de effectiviteit lijkt dan ook zeer gewenst.
2. Omdat verdere gegevens ontbraken, moesten we de baten van de SOV/ISD-maatregel in onze becijfering beperkt houden tot een follow-upperiode van één jaar. Voor zover de gunstige effecten langer aanhouden, betekent dit een onderschatting van het nettoresultaat. Onderzoek naar de effectiviteit op langere termijn is dan ook gewenst. Wij vermoeden dat een eenvoudig uitsplitsen van de SOV/ISD-deelnemers in de Monitor Veelplegers al veel interessante informatie kan aandragen.
3. Een ander punt waarover zo'n uitsplitsing in de Monitor Veelplegers ons kan informeren, is de vraag of de deelnemers aan de SOV/ISD-maatregel in termen van recidive- en detentiepatronen wel of niet gemiddelde veelplegers zijn. Bij onze becijfering bleek de eerste lichting deelnemers uit duidelijk zwaardere veelplegers dan gemiddeld te bestaan. Wanneer in de nabije toekomst ook de lichtere veelplegers aan bod komen, dienen de effecten te worden bijgesteld. De baten vanwege specifieke preventie en insluiting zullen dan lager worden, terwijl de baten vanwege generale preventie mogelijk wat hoger uitvallen.
4. De trendbreuk in het recidivepatroon van de veelplegers die in de Monitor met ingang van 2005 opgetreden lijkt te zijn, is door ons ten volle toegerekend aan de generaal preventieve werking van de SOV/ISD-maatregel. Die interpretatie behoeft nader onderzoek. Zal de trendbreuk een structureel karakter blijken te hebben? En kan de trendbreuk inderdaad ten volle worden toegeschreven aan de SOV/ISD-maatregel? Zo niet, dan moet het generaal preventieve effect in neerwaartse richting worden bijgesteld.

5. Om de gemiddelde baten van criminaliteitsreductie te kunnen bepalen, zijn we uitgegaan van de bestaande schatting van de totale maatschappelijke kosten van criminaliteit door Groot, De Hoop e.a. (2007). Die schatting hebben we vervolgens, rekening houdend met de samenstelling van de door ZAVP's gepleegde criminaliteit, omgeslagen over het aantal PV's. Bij de aldus berekende gemiddelde baten kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Enerzijds is de schatting van de totale kosten door Groot e.a., zoals de auteurs ook zelf aangeven, zeer waarschijnlijk een onderschatting. Niet alle kosten konden worden achterhaald en niet alle posten konden worden gekwantificeerd. Anderzijds is het natuurlijk de vraag of een gemiddelde de werkelijkheid dekt. Daarvoor zouden we moeten weten of (a) de verhouding tussen het feitelijke aantal gepleegde delicten en het aantal PV's voor ZAVP's en (b) de ernst van de door ZAVP's gepleegde delicten 'gemiddeld' zijn.
6. Ten slotte verdienen ook de kosten van de interventie nadere aandacht. Het zou vooral wenselijk zijn als er meer inzicht kwam in de kosten van de extramurale fase.

Literatuur

Biesma, S., M. van Zwieten e.a.

ISD en SOV vergeleken. Eerste

inventarisatie meerwaarde

Inrichting voor Stelselmatige

Daders boven eerdere

Strafrechtelijke Opvang

Verslaafden

Groningen/Rotterdam, Intraval,

2006

Blokland, A, P. Nieuwbeerta

De consequenties van 'three

strikes you're out' in Nederland.

Kosten en baten van het selectief
detineren van veelplegers

Proces, nr. 4, 2006, p. 124-130

Groot, I., Th. de Hoop e.a.

De kosten van criminaliteit.

Een onderzoek naar de kosten

van criminaliteit voor tien

verschillende delicttypen

Amsterdam, SEO, 2007

Koeter, M.W.J., M. Bakker

Effectevaluatie van de

Strafrechtelijke Opvang

Verslaafden (SOV)

Den Haag, WODC, Onderzoek

en beleid nr. 259, 2007

Meer, Chr. van der, V. Hendriks

Wordt resocialisatie met het

badwater weggegooid?

Justitiële verkenningen, jrg. 30,
nr. 2, 2004, p. 88-93

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Zinnige en duurzame zorg

Zoetermeer, 2006 (advies aan de minister van VWS)

Slotboom, A., C. Wiebrens

Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie

Justitiële verkenningen, jrg. 29, nr. 9, 2003, p. 40-53

Tollenaar, N., R.F. Meijer e.a.

Monitor Veelplegers. Jeugdige en zeer actieve veelplegers in kaart gebracht

Den Haag, WODC, Onderzoek en beleid nr. 256, 2007

Tollenaar, N., G.L.A.M. Huijbregts e.a.

Monitor Veelplegers 2008. Samenvatting van de resultaten

Den Haag, WODC, WODC-recidivestudies, Fact sheet 2008-1, 2008

Velthoven, B.C.J. van

Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid

Proces, nr. 4, 2008, p. 108-120

Voorhuis, N. (red.), m.m.v. L.

Koning, C. van der Meer e.a.

Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

Arrondissementsparket Amsterdam, 2007

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar

Resocialisatie of detentie?

Over uitvalkansen en kosten-batenanalyses

Justitiële verkenningen, jrg. 30, nr. 2, 2004, p. 98-102

Wijnen, W.

Bruikbaarheid van QALY's en

DALY's voor de verkeersveiligheid

Leidschendam, SWOV, rapport R-2007-13, 2008