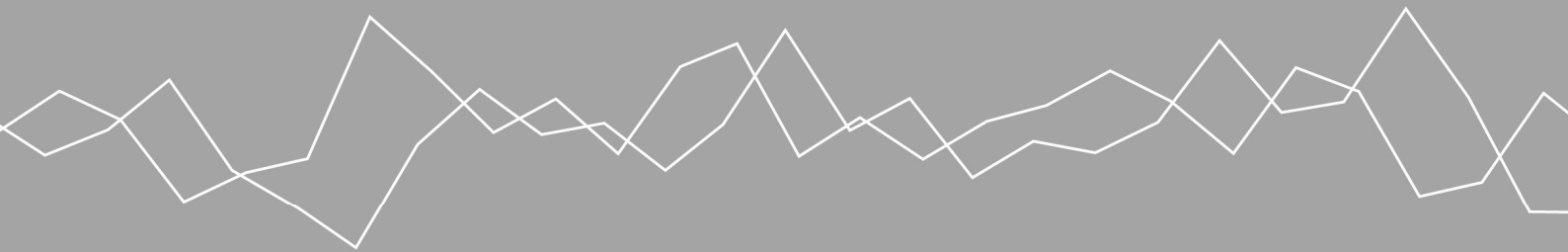


Kosten-batenanalyses voor BZK



Amsterdam, maart 2010

In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kosten-batenanalyses voor BZK

Joost Poort (SEO Economisch Onderzoek)
Carl Koopmans (SEO Economisch onderzoek)
Lauri de Boer (LPBL)
Veroni Larsen (LPBL)
Merei Lubbe (LPBL)
Gerard Marlet (Atlas voor Gemeenten)
Clemens van Woerkens (Atlas voor Gemeenten)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

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

SEO-rapport nr. 2010-18
ISBN 9789067335492

Copyright © 2010 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 MKBA en KEA	3
2.1 Wat is een MKBA?.....	3
2.2 Wat is een KEA?	4
2.3 Waarom een KEA of een MKBA?	5
2.4 Methodiek MKBA.....	5
2.5 Overeenkomsten en verschillen MKBA en KEA	13
2.6 Relatie met de beleidsdoorlichting.....	14
2.7 Relatie met de Multi-criteria-analyse	15
3 Toetsingskader	17
3.1 Beslisboom	17
3.2 Checklist randvoorwaarden	18
3.3 Als niet aan randvoorwaarden wordt voldaan.....	21
3.4 Lokaal versus landelijk.....	24
4 Toetsing BZK-terreinen	27
4.1 Sociale veiligheid.....	27
4.2 Fysieke veiligheid en bestuur: brand	30
4.3 Diversiteitbeleid.....	32
4.4 Vitale infrastructuur	34
4.5 Polarisatie en radicalisering.....	35
4.6 Conclusies.....	37
5 BZK voorbeelden: maatregelen en effecten	39
5.1 Maatregelen brandveiligheid.....	39
5.2 Alcoholpreventie onder jongeren	42
5.3 Conclusie.....	48
6 Monetarisering	49
6.1 Sociale veiligheid.....	49
6.2 Fysieke veiligheid.....	57
6.3 Monetariseren effecten op andere beleidsterreinen.....	59
7 Casus toezicht	61
7.1 Doel en opzet casus	61
7.2 Projectbeschrijving MKBA.....	63
7.3 Kwantificeren effecten	67
7.4 Monetariseren	74

7.5	MKBA-opstelling.....	81
7.6	Conclusie MKBA.....	84
7.7	Beschouwing casus.....	84
8	Aan de slag.....	87
Bijlage A	Waarde van kwaliteit van leven	93
Bijlage B	Begeleidingscommissie een deelnemers expertmeetings	95
Bijlage C	Literatuur.....	97

Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksvragen

Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) en kosteneffectiviteitanalyses (KEA's) worden steeds vaker gebruikt om de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken te ondersteunen. De roep om verantwoording van beleidskeuzen – zowel achteraf als vooraf – wordt groter en MKBA's en KEA's zijn instrumenten die daarbij kunnen helpen. Zo kan de kwaliteit van besluiten worden verbeterd, en kan belastinggeld worden besteed aan projecten die aantoonbaar werken.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) streeft ernaar haar besluitvorming meer op empirisch bewijs te baseren. Bestaande handleidingen voor het uitvoeren van kosten-batenanalyses blijken echter ver af te staan van projecten en maatregelen die voor het Ministerie van BZK en decentrale overheden relevant zijn.

Om deze reden bestaat bij het Ministerie van BZK behoefte aan inzicht voor welke beleidsterreinen en beleidsvragen een MKBA of KEA een geschikt instrument is. Vervolgens is dan de vraag wanneer het beter is een MKBA uit te voeren en wanneer een KEA, welke informatie nodig is om dergelijke analyses daadwerkelijk uit te voeren en welke kennis reeds voorhanden is voor zulke MKBA's. Deze rapportage beoogt te voorzien in die behoefte.

MKBA en KEA: methodiek, overeenkomsten en verschillen

Een MKBA brengt op een systematische en samenhangende manier *alle* door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd: het zogeheten *nulalternatief*. De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een toename van de maatschappelijke welvaart.

Een KEA vergelijkt de doelmatigheid van verschillende maatregelen. Maatregelen worden vergeleken op hun effectiviteit en afgezet tegen de te maken kosten. Een KEA bepaalt met welke investering een concreet doel tegen een zo laag mogelijke prijs kan worden gerealiseerd (kostenminimalisering), of welk beleidsalternatief – gegeven het budget – maximaal bijdraagt aan de doelstelling (effectmaximering).

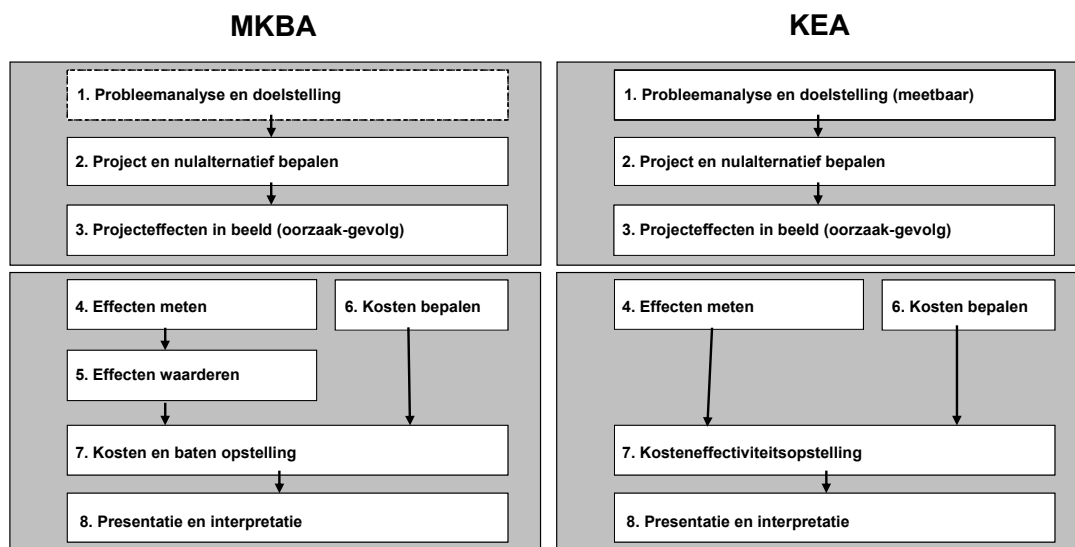
Er zijn veel overeenkomsten tussen de stappen voor een MKBA en die van een KEA. Figuur 0.1 zet de beide methoden naast elkaar.

- Beide analyses starten met *de probleemanalyse en de doelstelling*, al is deze fase in een MKBA minder relevant.
- De volgende stap is het scherp *omschrijven van het project- en het nulalternatief*. Het projectalternatief is de beschrijving van het project of de maatregel die wordt onderzocht, evenals alternatieve maatregelen die overwogen worden. Het nulalternatief beschrijft de meest

waarschijnlijke situatie wanneer de maatregel niet doorgaat en is dus iets anders dan ‘niets doen’. De kosten en baten van het projectalternatief worden hier tegen afgezet.

- Het in kaart brengen en *kwantificeren van de effecten* en de kosten volgt daarna. Het gaat daarbij zowel om de bedoelde effecten (hoe leidt het beleid tot de doelstelling van beleid: de beleidstheorie) als om onbedoelde, andere effecten. Effecten in een MKBA worden veelal ingedeeld in direct, indirect en extern. Deze indeling is belangrijk om te zorgen dat alleen effecten die daadwerkelijk leiden tot een welvaartsverandering worden meegenomen en er dus geen sprake is van dubbel telling van effecten. Het kwantificeren van de effecten is vaak de lastigste stap in een MKBA en KEA. Hiervoor wordt bij voorkeur deugdelijk opgezet *ex post*-effectenonderzoek gebruikt: wat waren de werkelijke effecten in een vergelijkbaar project elders? In veel gevallen zal voor de terreinen van BZK harde effectinformatie niet beschikbaar zijn. Het alternatief is dan het gebruik van enquêtes en/of inschattingen van experts. Daarbij geldt: hoe zachter de inschatting van effecten, hoe belangrijker het maken van gevoeligheidsanalyses en het presenteren van bandbreedtes in plaats van schijnbaar harde getallen.
- Het belangrijkste verschil komt bij de laatste stap, waar voor een MKBA alle effecten zoveel mogelijk in euro's worden uitgedrukt: *effecten waarden* tot kosten of baten. De KEA volstaat met de verhouding tussen effecten en kosten. Bij deze stap moeten in een MKBA ook effecten worden gewaardeerd die geen directe marktprijs hebben. Hier gaat het bijvoorbeeld om de waarde van een mensenleven of leed als gevolg van een misdrijf, of om het gevoel van onveiligheid of welbehagen in een buurt met overlast en criminaliteit. Deze stap maakt de uitkomsten van MKBA's soms controversieel. Tegelijk is deze stap echter cruciaal, wanneer een project veel ongelijksoortige effecten en neveneffecten heeft. Het waarderen van effecten is dan de manier om al die effecten op voet van gelijkheid te brengen. Effecten die binnen de randvoorwaarden van het onderzoek niet in geld kunnen worden uitgedrukt, worden vermeld als Pro Memorie (PM)-posten.
- Tot slot worden dan in een MKBA alle effecten omgerekend naar euro's van een basisjaar en opgeteld. Daaruit volgt een maatschappelijk saldo plus of min PM-posten.

Figuur 0.1 Stappenplan van MKBA en KEA

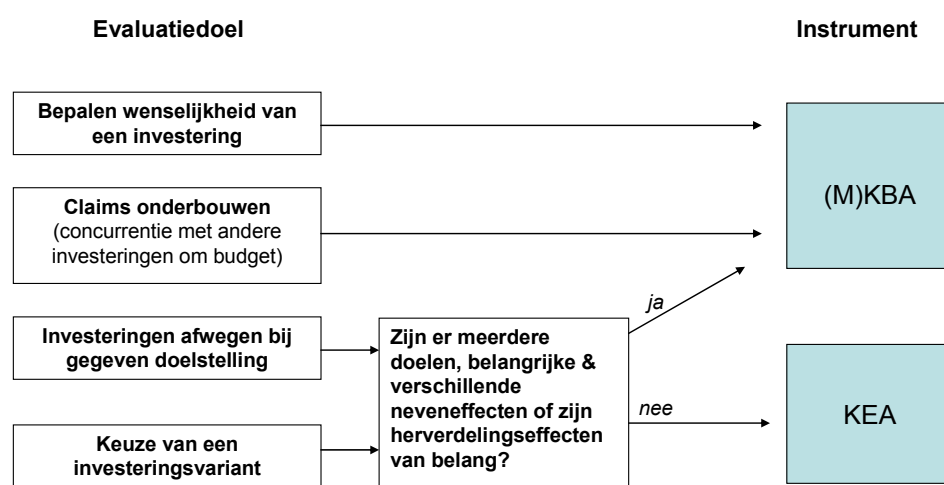


Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Keuze voor MKBA of KEA

Wanneer dient gekozen te worden voor een MKBA als analyse-instrument en wanneer voor een KEA? Die vraag is te beantwoorden door te kijken naar het doel van de analyse. Figuur 0.2 onderscheidt vier doelen. Een KEA is het meest geschikte instrument wanneer er een doelstelling is die bij de analyse niet ter discussie staat en die in één indicator kan worden uitgedrukt. Voorts moeten er geen belangrijke neveneffecten zijn die (sterk) verschillen tussen de projectvarianten. In alle andere gevallen verdient de MKBA de voorkeur, omdat die op integrale wijze de voors en tegens van projecten en maatregelen in beeld brengt.

Figuur 0.2 Beslisboom MKBA of KEA



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Randvoorwaarden

Om een MKBA of KEA zinvol uit te kunnen voeren dient aan een aantal randvoorwaarden te zijn voldaan:

1. De investering of beleidsmaatregel is voldoende concreet uitgewerkt;
2. Er is voldoende bruikbare effectinformatie;
3. Er zijn voldoende mogelijkheden tot monetarisering van effecten (alleen MKBA);
4. Inspanning voor het maken van een KEA of MKBA staat in verhouding tot de omvang of impact van de maatregel;
5. Er is voldoende tijd om dit proces te doorlopen.

Zeker bij onderwerpen op het terrein van het Ministerie van BZK is vaak aan één of meer van de randvoorwaarden voor de MKBA of KEA niet voldaan. Toch moet de conclusie niet zijn dat deze instrumenten daarmee hun waarde verliezen. Ook als het niet mogelijk is een volledige MKBA uit te voeren en tot een saldo van kosten en baten te komen, kan het zinvol zijn om analyses te maken volgens het MKBA-denkraam.

Vaak zijn effecten en oorzakelijke verbanden onvoldoende inzichtelijk, waardoor kwantificering problematisch is. Een eerste mogelijkheid is dan om de *vermeende* effecten van een maatregel in beeld te brengen. Wanneer vervolgens langs de MKBA-lijnen de vraag wordt gesteld welke

effecten feitelijk een dubbeltelling betreffen, kan de besluitvorming worden verbeterd, zelfs zonder effecten te kunnen kwantificeren of monetariseren.

In aanvulling daarop kan getracht worden de doelstelling van beleid (de beoogde effecten) te monetariseren, en daarmee een beeld te geven van de investering die gerechtvaardigd is om dit doel te bereiken. Als er wel effectinschattingen zijn, maar deze zijn niet eenduidig of van mindere kwaliteit, dan kunnen de analyses verder gaan. Het effect wordt niet als harde waarde ingebracht, maar als onzekerheid waarmee gevoeligheidsanalyses kunnen worden gedaan. De MKBA krijgt daarmee het karakter van een *indicatie-MKBA*. Daarbij kunnen expert-opinions worden ingezet om voorlopige aannames te maken over effectiviteit. Vervolgens is de vraag hoe effectief het beleid moet zijn, wil het tot een maatschappelijk positief saldo leiden. In de presentatie van de MKBA staat dan ook niet het saldo centraal, maar deze analyses, aangevuld met inzichten over de voorwaarden voor succes uit effectstudies en expert-opinions.

Als de monetarisering niet eenduidig is, dan kan op dezelfde wijze als voor de effectmeting de monetaire waarde als onzekerheid in het MKBA-model worden ingevoerd. Hiermee kan duidelijk worden hoe hoog de waarde zou moeten zijn om het beleid maatschappelijk te rechtvaardigen. Het geeft hiermee input voor de discussie over de vraag of het gaat om zinvol beleid. Als de effecten wel te kwantificeren zijn (zoals bijvoorbeeld bij het diversiteitbeleid), dan is daarnaast een kosteneffectiviteitanalyse mogelijk.

Lokaal versus landelijk

Veel MKBA's en KEA's op de terreinen van het Ministerie van BZK zullen lokaal of regionaal gemaakt worden, omdat de besluitvorming over concrete maatregelen of projecten op dit niveau plaatsvindt. Op landelijk niveau zal daarom eerder gewerkt moeten worden met casestudies of fictieve standaardvoorbeelden. De uitkomsten van lokale MKBA's zijn niet zomaar te generaliseren of op te tellen om te komen tot een landelijk beeld. Een vereiste tussenstap bestaat eruit te kijken in hoeverre de voorbeeldcases representatief zijn, en in welke verhouding zij voorkomen. De MKBA-uitkomsten in de verschillende categorieën moeten gewogen worden om deze op te kunnen schalen tot een nationaal beeld.

Geschiktheid BZK-terreinen

Aan de hand van de hiervoor genoemde criteria zijn vijf beleidsterreinen binnen BZK gescreend op hun geschiktheid voor MKBA's of KEA's. Het betreft hier een steekproef die niet de ambitie had een compleet beeld te geven van de stand van zaken binnen alle beleidsterreinen. De conclusies per beleidsterrein zijn als volgt:

Sociale veiligheid: De vragen op dit beleidsveld zijn veelal zeer geschikt voor KEA's en MKBA's, ook al vallen niet alle relevante vragen binnen het domein van BZK. Effecten lenen zich in beginsel goed voor monetarisering. Een zwakke schakel vormt de beschikbaarheid van voldoende kwalitatief effectonderzoek. Voorlopig kan gewerkt worden met 'indicatie-MKBA's' op basis van het beschikbare onderzoek en expert-aannamen. Wanneer op deze wijze het werken met MKBA's toeneemt, is de kans groot dat deze vervolgens een drijvende kracht worden achter het verder uitbouwen van wetenschappelijk verantwoord effectonderzoek.

Brandveiligheid (als onderdeel van het programma fysieke veiligheid): Ook bij brandveiligheid geldt dat er nog veel te verbeteren valt aan de kwaliteit van de informatie over effectiviteit. Dit hoeft een zinvol begin met indicatie-MKBA's en KEA's echter niet in de weg te staan. Aan de hand van het werken met MKBA's en KEA's in de praktijk kan de kwaliteit verbeterd worden. Het verdient daarom aanbeveling effectstudies te stimuleren.

Diversiteit: Er zijn op het beleidsterrein diversiteitvraagstukken die zich onmiskenbaar lenen voor een MKBA of KEA. De beschikbare effectinformatie en de mogelijkheden tot moneteriseren zijn op dit moment echter onvoldoende om op korte termijn tot uitvoering van een dergelijke analyse te komen. Daarom dient te worden ingezet op systematische evaluatie van de effecten.

Vitale infrastructuur: Binnen het programma vitale infrastructuur zijn veel beleidsvragen denkbaar die zich uitstekend lenen voor een MKBA of KEA. Ook wordt systematisch gewerkt aan het vergaren van informatie die licht schijnt op de effectiviteit van maatregelen. Moneterisering is in veel gevallen eveneens mogelijk. Echter, gegeven de verdeling van verantwoordelijkheden horen deze vragen óf binnen andere departementen thuis, óf ze zijn niet aan de orde.

Polarisatie en radicalisering: Er zijn op het beleidsterrein polarisatie- en radicaliseringvraagstukken die zich lenen voor een MKBA of KEA. Een volledig doordachte beleidstheorie is momenteel echter nog niet voorhanden. Alle projecten die financieel zijn ondersteund worden geëvalueerd en evaluaties worden bijeengebracht in een meta-evaluatie. Uit de evaluaties blijkt echter dat het lastig is de outcome van preventieprojecten te bepalen. Over de waardering van de brede maatschappelijke gevolgen is nog weinig bekend. Op weg naar MKBA's of KEA's als basis voor beleid, zou gestart kunnen worden met het expliciteren van de beleidstheorie en het zoeken naar een methode om de einddoelen te moneteriseren.

Moneterisering

Wanneer de effectiviteit van maatregelen aan de hand van wetenschappelijke literatuur of expertoordelen gekwantificeerd is, is de volgende stap in een MKBA de moneterisering. Dit rapport geeft op het terrein van BZK een aantal handvatten voor moneterisering van effecten, die deels als kengetallen te gebruiken zijn in MKBA's.

Een belangrijk kengetal is dan van de QALY, de waarde van een jaar in goede gezondheid. De waarde die in de literatuur hiervoor gebruikt wordt loopt uiteen. In MKBA's is het evenwel van belang dat iedereen dezelfde waarde hanteert, zodat studies zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn. Om die reden adviseert deze handleiding voortaan te werken met een waarde van € 80.000 en in een gevoeligheidsanalyse te werken met een ondergrens van € 50.000 en een bovengrens van € 100.000. Het gebruik van deze waarden zou tussen de departementen en de planbureaus moeten worden afgestemd, zoals ook gebeurd is met de discontovoet.

Voorts geeft deze studie kengetallen voor de maatschappelijke kosten van overtredingen en de kosten en baten van afname van de onveiligheid. In de tabellen 0.3 en 0.4 gebeurt dat per delict, uitgesplitst naar verschillende kostensoorten. Hoewel deze getallen aan voortschrijdend inzicht onderhevig zijn en nooit onomstreden zullen zijn, lijkt het mogelijk deze in kengetallen-MKBA's te gebruiken.

Tabel 0.5 geeft de maatschappelijke waarde weer van een generieke afname van overlast, onveiligheid en verloedering in een specifieke achterstandswijk. Die maatschappelijke waarde komt voort uit de toename van het woongenot in een veiliger woonomgeving. Deze getallen zijn niet als kengetallen te gebruiken voor MKBA's omdat ze afhankelijk zijn van de specifieke situatie in de wijk waarop ze betrekking hebben. Ze kunnen wel eenvoudig voor een specifieke casus worden berekend.

Tabel 0.3 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	Preventie	Slachtofferhulp	Opsporing	Vervolg	Berechting	Tenuitvoerlegging	Reclassering	Totaal
Geweldsmisdrijven totaal	333	13	180	82	97	706	64	1.476
Moord en doodslag	333	13	882	4.825	4.178	105.141	4.038	119.410
Zedendelicten	333	13	58	61	62	830	47	1.403
Mishandeling en misdrijven tegen leven excl. dood	333	13	446	171	214	1.031	149	2.359
Diefstal met geweld	333	13	716	650	675	7.915	284	10.587
Bedreiging en afpersing	333	13	83	23	30	119	21	622
Vermogensdelicten totaal	189	1	170	16	22	58	13	470
Gekwalificeerde diefstal en heling	189	1	325	36	47	160	47	806
Eenvoudige diefstal	189	1	90	7	9	15	3	314
Bedrog, verduistering, valsheidsmisdrijven	189	1	315	30	42	101	4	683
Vernieling	189	1	78	4	12	70	3	357
Verkeerswegenwet totaal	189	1	251	59	47	24	13	585
Rijden onder invloed	189	1	170	49	30	12	7	459
Overig Verkeerswegenwet	189	1	606	103	122	73	37	1.132
Economische delicten	189	1	3.104	372	396	88	31	4.182
Opiumdelicten	189	1	146	46	54	403	29	870
Overige delicten	189	1	379	230	207	511	177	1.694

Bron: Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

Tabel 0.4 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	Schade	productieverlies	medische kosten	leed	politie en justitie 2006	totaal
Moord en doodslag	0	754369	0	1813876	126752	2694998
Zedendelicten	0	0	0	1946	1489	3435
Vermogensdelicten	496	0	0	693	499	1688
Mishandeling	0	64	155	4420	2504	7144
Vernieling/openbare orde	299	0	0	304	379	982
Wegenverkeerswet	203	16	79	257	621	1176
Economische delicten	nvt	nvt	nvt	nvt	4439	4439
Opiumdelicten	nvt	nvt	nvt	nvt	923	923
Overige delicten	nvt	nvt	nvt	nvt	1798	1798

Bron: Groot *et al.* (2007); Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

Tabel 0.5 Maatschappelijke waarde toename woongenot door een afname van 10 % overlast, onveiligheid en verloedering in een specifieke achterstandswijk

GEWELDSMISDRIJVEN	€ 5,7 miljoen
DIEFSTAL/INBRAAK	€ 0,2 miljoen
woninginbraak	
fietsendiefstal	
auto-inbraak	
OVERLAST	€ 2,7 miljoen
overlast van dronken mensen	
overlast van drugsgebruikers	
overlast van omwonenden	
overlast van jongeren	
VERLOEDERING	€ 9,7 miljoen
vernielingen	
rommel op straat	
bekladding	

Bron: Atlas voor gemeenten (2010)

Het contant maken van kosten en baten kan binnen het domein van BZK gebeuren met de discontovoet die ook in andere beleidsterreinen en bij FES-aanvragen gebruikt wordt. Volgens de laatste actualisatie van de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%, plus een projectspecifieke risico-opslag. Het vaststellen van de hoogtes van zulke specifieke opslagen vaak lastig. Daarom is het gebruikelijk een algemene risico-opslag van 3% te hanteren. Samen geeft dit een (reële) discontovoet van 5,5%.

Uitwerking en toepassing methodiek: casus toezicht

Tot besluit is voor een aantal investeringsopties in toezicht een concrete uitwerking van een MKBA gegeven. Gekeken is naar cameratoezicht in een binnenstedelijk gebied, en cameratoezicht versus toezichthouders in een woonwijk.

In deze voorbeeld-MKBA bleken de beschikbare effectiviteitstudies niet van het niveau dat gewenst is om stellige uitspraken te doen. Op basis van de aannames die vervolgens, mede aan de hand van een expertmeeting, zijn gedaan is de conclusie dat er grote verschillen zijn in het maatschappelijk rendement van cameratoezicht en toezichthouders. Het rendement is afhankelijk van de plek waar het toezicht plaatsvindt en het probleem waarop het toezicht zich richt. Het maatschappelijk rendement van cameratoezicht in een binnenstedelijke omgeving is positief. Dat komt omdat daar veel vermogensdelicten zoals auto-inbraak en fietsendiefstallen voorkomen, waartegen cameratoezicht effectief kan optreden.

In een woonwijk lijkt het maatschappelijk rendement van cameratoezicht daarentegen negatief. Dat komt vooral doordat het effect van cameratoezicht op de grootste problemen in woonwijken – overlast van jongeren en verloedering hebben een groot negatief effect op de veiligheidsbeleving en het woongenot van mensen in de wijk – laag wordt ingeschat. De impact van cameratoezicht kan mogelijk verbeteren door de werking ervan te richten op het vermijden van overlast in de woonomgeving. Toezichthouders hebben hierop al veel meer effect. Het maatschappelijk rendement van extra toezichthouders in een woonwijk is dan ook hoog positief. Bij overlast van jongeren en verloedering in de woonwijk ligt extra menselijk toezicht vooralsnog dus meer voor de hand dan cameratoezicht.

De uitkomsten uit de MKBA zijn zeer gevoelig voor het waterbedeffect: het verplaatsen van problemen naar een andere wijk door ze in de ene wijk aan te pakken. Het is dan ook van belang om naast extra toezicht erop toe te zien dat de problemen zich niet verplaatsen. Met name mensen die vermogensdelicten plegen zijn berekenend, en zullen hun werkgebied verleggen als er ergens extra toezicht komt. Daar moet rekening mee gehouden worden, want als meer verplaatsing optreedt dan waar in deze MKBA rekening mee is gehouden, kan het maatschappelijk rendement van extra toezicht als sneeuw voor de zon verdwijnen.

1 Inleiding

Wat is beter: investeren in brandmelders en sprinklers, of het aanscherpen van de maximale aanrijdtijden van de brandweer? En is het efficiënter om in een uitgaansgebied te investeren in cameratoezicht of in meer blauw op straat? Een antwoord op dergelijke vragen kan in principe gegeven worden met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) worden steeds vaker gebruikt om de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken te ondersteunen. Ook buiten de infrastructuur, waar voor Nederland de basis ligt van dit instrument. De roep om verantwoording van beleidskeuzen – zowel achteraf als vooraf – wordt groter en MKBA's en kosteneffectiviteitsanalyses (KEA's) zijn instrumenten die daarbij kunnen helpen. Zo kan de kwaliteit van besluiten worden verbeterd en kan geld gaan naar projecten die aantoonbaar werken.

Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) streeft ernaar haar besluitvorming meer op empirisch bewijs te baseren. Bestaande handleidingen voor het uitvoeren van kosten-batenanalyses blijken echter ver af te staan van projecten en maatregelen die voor het Ministerie van BZK en decentrale overheden relevant zijn. Om deze reden bestaat bij het Ministerie van BZK behoefte aan inzicht voor welke beleidsterreinen en beleidsvragen een MKBA of KEA een geschikt instrument is. Vervolgens is dan de vraag wanneer het beter is een MKBA uit te voeren en wanneer een KEA, welke informatie nodig is om dergelijke analyses daadwerkelijk uit te voeren en welke kennis reeds voorhanden is voor zulke MKBA's.

Deze rapportage beoogt te voorzien in die behoefte. Hoofdstuk 2 zet het verschil tussen een KEA en een MKBA uiteen en schetst de stappen die in beide analyses moeten worden doorlopen. Daarna geeft Hoofdstuk 3 een toetsingskader: wanneer moet welk van beide instrumenten worden gebruikt? Ook bespreekt dat hoofdstuk de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om een MKBA of KEA uit te kunnen voeren en gaat het in op de relatie tussen analyses met een lokaal of regionaal karakter, en het landelijke beeld. Vervolgens houdt Hoofdstuk 4 vijf geselecteerde beleidsterreinen binnen het aandachtsgebied van BZK tegen het licht. Het toetsingskader uit Hoofdstuk 3 wordt daarbij gehanteerd: in hoeverre lenen de vraagstukken binnen deze terreinen zich voor MKBA's of KEA's? Is er voldoende bekend over de effectiviteit van maatregelen? En zijn de effecten in geld uit te drukken? Hoofdstuk 5 keert de zaken om en schetst vanuit de onderzochte beleidsterreinen een aantal aansprekende voorbeelden van projecten en maatregelen die zich goed lenen voor een MKBA. Daarbij wordt uiteengezet hoe in de onderhavige gevallen te werk gegaan kan worden. Een noodzakelijke stap in iedere MKBA is het in geld uitdrukken van de effecten. Hoofdstuk 6 bespreekt hoe dit mogelijk is voor een aantal effecten die als rode draad door de BZK-terreinen lopen en reikt waar mogelijk kengetallen aan op basis van de beschikbare literatuur. Hoofdstuk 7, ten slotte, illustreert de ontwikkelde MKBA-methodiek aan de hand van een fictieve case op het gebied van de sociale veiligheid: toezicht.

2 MKBA en KEA

2.1 Wat is een MKBA?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt op een systematische en samenhangende manier *alle* door een project veroorzaakte effecten in kaart en vergelijkt deze met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd: het zogeheten *nulalternatief*. De baten van het project worden net als de kosten uitgedrukt in euro's. Dit geldt ook voor de zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of je veilig voelen. Als de baten vervolgens groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een toename van de maatschappelijke welvaart. Resultaat van een MKBA is bijvoorbeeld dat een brede school in een niet-achterstandswijk een verwacht positief welvaartseffect heeft van ruim € 2 miljoen plus een PM. (zie Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Voorbeeld van een eenvoudige MKBA-tabel

Kosten en Baten van de Brede basisschool (in niet-achterstandswijk)	× € 1.000
BATEN	2.534 + PM
1. directe effecten	
Hogere lonen jongeren	1.963
Vermeden kosten als gevolg van uitval	136
2. Indirecte effecten	
Meer werkende ouders	30
Hogere lonen en vermeden kosten a.g.v. toenemende vaardigheden	2
Directe werkgelegenheid	79
Schaalvoordelen multifunctionele accommodatie	n.v.t.
3. Externe effecten	
Minder jeugdcriminaliteit en overlast jongeren a.g.v. gevarieerder onderwijs	65
Besparing criminaliteit in de wijk a.g.v. minder uitval	112
Reductie overlast jongeren a.g.v. langere schooltijden	33
Verbetering sociale cohesie	113
Meer beweging en gezonder leven	PM
KOSTEN	-474
SALDO	2.060 + PM

Bron: Berenschot, Atlas voor Gemeenten en Oberon: *MKBA Brede School*, 2006

Een MKBA geeft de volgende inzichten: welke positieve en negatieve effecten zijn er? Hoe verhouden de kosten zich tot de baten? Welke risico's en onzekerheden zijn er? Wie profiteert en wie betaalt?

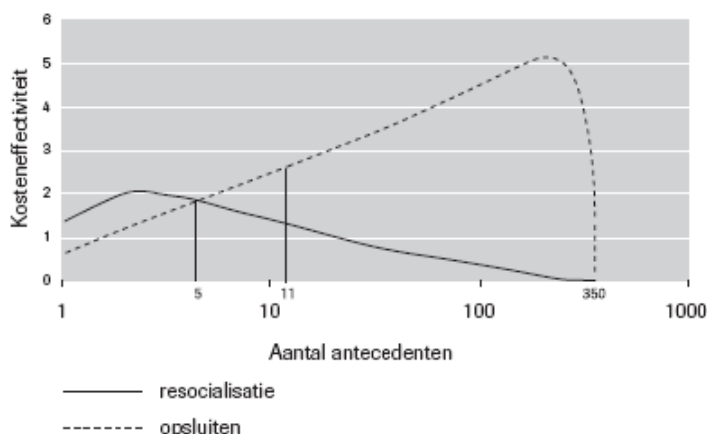
Kenmerk van een MKBA is dat de effecten voor alle individuen binnen de maatschappij in kaart worden gebracht en dus niet alleen voor de initiatiefnemers. De MKBA vindt zijn oorsprong in de economische welvaartstheorie. Basisidee is dat voorkeuren van individuen in de maatschappij leidend moeten zijn bij afwegingen in overheidsbeleid en dat deze voorkeuren in geld uit te drukken zijn.

2.2 Wat is een KEA?

Een kosteneffectiviteitanalyse (KEA) vergelijkt de doelmatigheid van verschillende maatregelen. Maatregelen worden vergeleken op hun effectiviteit en afgezet tegen de te maken kosten. Een KEA bepaalt met welke investering een concreet doel tegen een zo laag mogelijke prijs kan worden gerealiseerd (kostenminimalisering) of het beleidsalternatief dat, gegeven het budget, maximaal bijdraagt aan de doelstelling (effectmaximering).

Een voorbeeld is te vinden in een kosten-/batenthemanummer van Justitiële verkenningen. Slotboom en Wiebrens (2003) presenteren daarin een verkenning naar de kosteneffectiviteit van detentie versus resocialisatieprojecten, waarbij ze benadrukken dat het principe achter de berekening belangrijker is dan de exacte getallen. De auteurs definiëren de baten van veiligheidsbeleid in termen van het aantal voorkomen delicten. Voor een veelpleger waarvan 10 eerdere delicten zijn geregistreerd, zorgt detentie bijvoorbeeld voor 2,44 voorkomen delicten per persoon. Resocialisatie heeft een effect van 1,27 voorkomen delict per persoon. De onderzoekers concluderen daarmee dat – bij gelijke kosten van detentie en resocialisatie – detentie kosteneffectiever is. In onderstaande curve is weergegeven dat dit geldt voor criminelen die meer dan vijf delicten op hun naam hebben staan. Wanneer er minder delicten zijn gepleegd, is resocialisatie kosteneffectiever. Criminelen aan het begin van hun carrière zijn immers eenvoudiger op het rechte pad te brengen dan doorgewinterde criminelen.

Figuur 2.1 Vanaf vijf delicten is het kosteneffectiever criminelen op te sluiten



Bron: Slotboom en Wiebrens (2003)

Bij een KEA in zijn zuiverste vorm worden de kosten en effecten alleen vanuit het perspectief van het gestelde doel beoordeeld, zoals bovenstaand het aantal voorkomen delicten. Andere effecten worden niet meegenomen.

Om met meer effecten rekening te houden, kan worden gekozen voor een tussenvorm van MKBA en KEA: een maatschappelijke kosteneffectiviteitanalyse (MKEA). Hierbij worden maatregelen vergeleken op hun effectiviteit, en afgezet tegen de *maatschappelijke* kosten. Neveneffecten worden in geld uitgedrukt en meegenomen in de analyse. Te denken valt aan neveneffecten als milieuschade (meer kosten) of extra gezondheidsbaten (minder kosten).

2.3 Waarom een KEA of een MKBA?

MKBA's en KEA's passen in een toenemend kostenbewustzijn bij de besteding van publieke middelen. De roep om verantwoording van beleidskeuzen – zowel achteraf als vooraf – wordt groter. KEA's en MKBA's zijn instrumenten die daarbij helpen. Het zijn hulpmiddelen bij besluitvorming, omdat ze een rationele onderbouwing bieden – een systematisch kader om voor- en nadelen van investeringen en beleidsmaatregelen in beeld te brengen en tegen elkaar af te wegen. Bij de beoordeling van FES-claims hanteert het CPB eveneens een MKBA-kader om de maatschappelijke efficiëntie van een claim te beoordelen. Een positieve uitkomst van die efficiëntiebeoordeling is een noodzakelijke voorwaarde voor een positief eindoordeel. Een claim die vergezeld gaat van een goed onderbouwde en positieve MKBA zal dan ook veel meer kans maken op een positief eindoordeel.

Een MKBA geeft meer informatie en mogelijkheden om afwegingen te maken dan een KEA. Met een MKBA kunnen meerdere en ongelijksoortige effecten in beeld worden gebracht en afgewogen. Dit kan niet met een KEA in zijn pure vorm. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld herverdelingseffecten. Een MKBA brengt deze beter in beeld dan een KEA. Daarnaast wordt niet alleen de wenselijkheid van de maatregelen gerangschikt, maar kan – door de juiste keuze van het nulalternatief bij de beleidsmaatregelen¹ – ook de norm of de doelstelling zelf worden beoordeeld.

Maar ook de MKBA kent haar beperkingen. De effecten van maatregelen zijn lang niet altijd goed bekend. En vrijwel nooit zijn *alle* effecten van een maatregel in welvaartstermen te vangen. Dit levert over het algemeen niet gemonetariseerde of kwalitatief beschreven PM-posten op die ook in de afweging betrokken dienen te worden. Het feit dat sommige effecten wel in geld zijn uitgedrukt – ook al zijn ze met onzekerheid omkleed – en andere effecten als PM-post blijven staan, creëert het risico dat de cijfers een eigen leven gaan leiden.

Daarnaast kunnen beleidsmakers en politici verschillen in hun waardering van de risico's en onzekerheden en van de mogelijke herverdelingseffecten die het gevolg zijn van de onderzochte maatregelen. Een MKBA ontslaat de bestuurder daarom niet van zijn verantwoordelijkheid om afwegingen te maken. De MKBA mag niet worden gezien als een absoluut besliscriterium dat de bestuurder overbodig maakt, maar het is wel een nuttig hulpmiddel bij besluitvorming (Savelberg, 't Hoen en Koopmans, 2008).

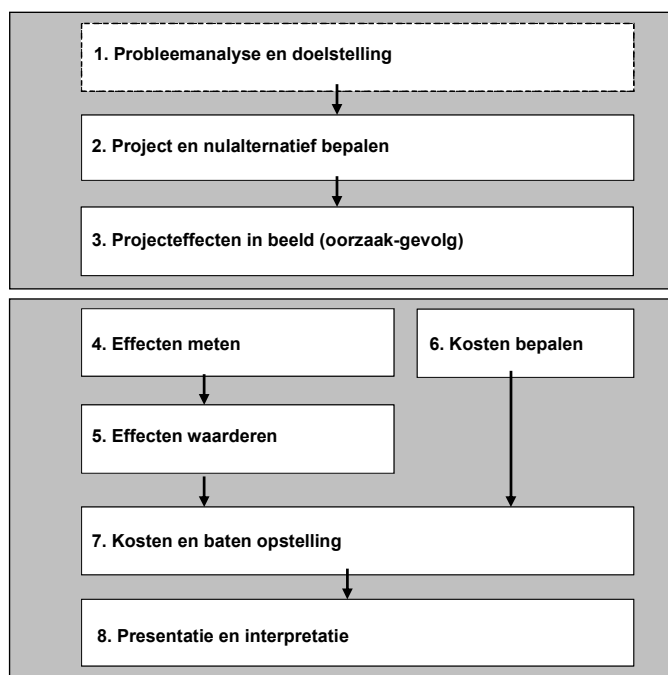
2.4 Methodiek MKBA

Deze paragraaf licht de stappen voor de MKBA verder toe. De systematiek volgt zoveel mogelijk de in Nederland gangbare OEI-methodiek. Deze methodiek is vanaf 1998 ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken.² Onderstaand stappenplan is hierdoor geïnspireerd.

¹ Het nulalternatief bij een MKBA is de meest waarschijnlijke oplossing indien de maatregel niet wordt uitgevoerd, zie ook 2.4.2.

² De kern van de methodiek is aanvankelijk vastgelegd in de zogeheten OEI-leidraad: Eijgenraam, Koopmans, *et. al.*, 2000: *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport & Deel II: Capita Selecta*. Gelijktijdig werd een aantal onderliggende deelstudies gepubliceerd. In latere jaren volgden meerdere aanvullingen op de leidraad.

Figuur 2.2 MKBA stappenplan



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

2.4.1 Probleemanalyse en doelstelling

Een MKBA start met een helder omschreven probleemanalyse en doelstelling. Deze zijn belangrijk om te zorgen dat de focus in het besluitvormingsproces niet teveel op een bepaald project komt te liggen.³ Als de probleemanalyse en de doelstelling scherp zijn, verdwijnen alternatieve oplossingen minder snel uit het oog. Tegelijkertijd geldt dat een breder geformuleerde doelstelling ook een grotere variëteit aan oplossingen zal kennen. Voor het verbeteren van de leefbaarheid in een buurt zijn bijvoorbeeld zeer diverse maatregelen mogelijk. Voor het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad zijn de mogelijkheden beperkter. Het is de kunst om de doelstelling op het juiste niveau te formuleren, niet te breed en niet te smal. De sleutel hiervoor is te vinden in de probleemanalyse. Overigens komen beleidsvoornemens niet altijd voort uit problemen of knelpunten. Er kunnen zich ook kansen voordoen. Voor de uit te voeren MKBA is dit geen probleem. De probleemanalyse (of kansanalyse) geeft tevens een beeld van de maximaal te bereiken effecten als het probleem geheel wordt weggenomen (of de kansen volledig worden benut).

2.4.2 Project- en nulalternatief

Een belangrijke stap is het formuleren van de beleidsalternatieven: het project- en het nulalternatief. Het projectalternatief is de beschrijving van het project of de maatregel die wordt onderzocht. Dit omvat de inspanningen (input: mensen en middelen) en het product/de dienst waar dit toe leidt (output). Het project moet ruim genoeg omschreven zijn, inclusief alle noodzakelijke investeringen. Tegelijkertijd moet het project ook niet groter worden gemaakt dan

³ Dit probleem trad bijvoorbeeld op bij de Zuiderzeelijn. Daar kwam de focus al snel te liggen op een dure spoorlijn die nauwelijks aansloot bij de economische problemen van het Noorden. Zie: Tweede Kamer, 2004 (Commissie Duivesteijn).

nodig is om de afweging zuiver te houden. Een projectalternatief is de kleinst mogelijke verzameling investeringen.

In deze stap wordt ook gezien of er alternatieve oplossingen voor het geformuleerde probleem of doel zijn. Deze kunnen op een heel ander terrein liggen. Om de veiligheidsgevoelens te verbeteren kan bijvoorbeeld worden ingezet op meer blauw op straat. Alternatieven hiervoor zijn betere verlichting of inzetten op een betere sociale cohesie. Maar alternatieve oplossingen betreffen ook vaak een breder palet aan beleidsinstrumenten dan investeringen en subsidies: het kan ook gaan om regelgeving, heffingen, convenanten en voorlichting. Interessant hierbij is dat de diverse maatregelen onder de verantwoordelijkheid van verschillende partijen kunnen vallen: verschillende ministeries, gemeenten of politie. Dit is bij de onderwerpen van BZK regelmatig het geval.

Het nulalternatief beschrijft de meest waarschijnlijke situatie wanneer de maatregel niet doorgaat. De kosten en baten van het projectalternatief worden hiertegen afgezet. Het nulalternatief is niet hetzelfde als 'niets doen'. Bij een groot knelpunt is dit over het algemeen geen optie. Als niets doen dan toch als nulalternatief wordt gekozen, dan dreigt het gevaar van overschatting van toekomstige problemen, en daarmee van de baten. Zo is het bij ernstige ongeregelde heden in een wijk waarschijnlijk geen optie om helemaal niets te doen. Tegelijkertijd moet het nulalternatief ook niet de vorm krijgen van een volwaardig projectalternatief. Daarmee verdwijnt immers de vraag van tafel of het beleid überhaupt zinvol is. Als stelregel voor het nulalternatief geldt: 'zet het huidige beleid voort', of 'doe het minimale extra'. In de voorbeeld-MKBA 'Toezicht' die in hoofdstuk 7 wordt uitgewerkt, geldt als nulalternatief voortzetting van het huidige beleid op het gebied van toezicht.

2.4.3 Projecteffecten bepalen

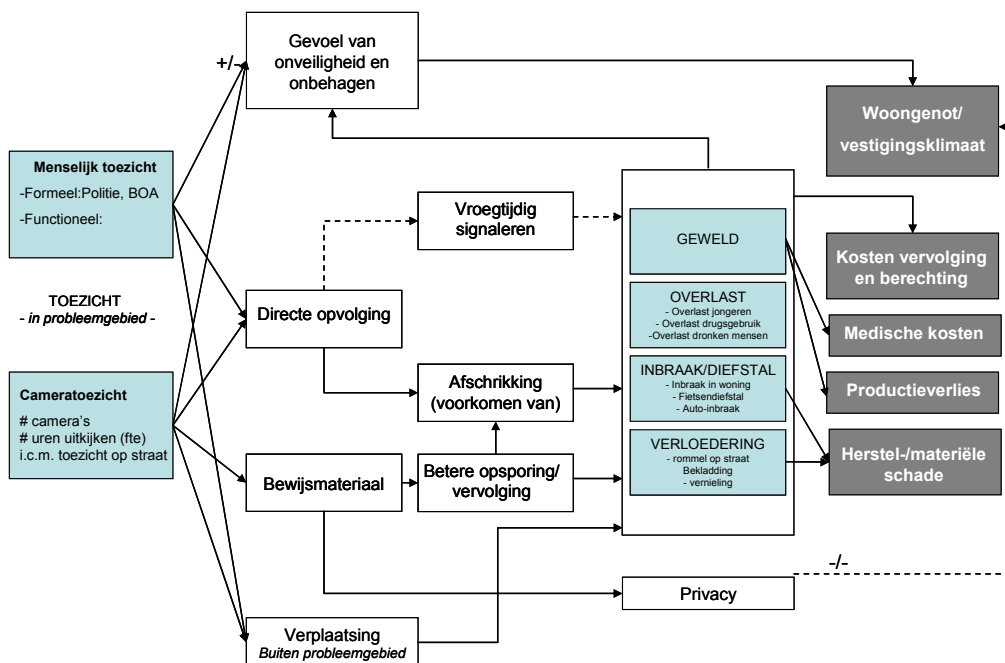
Om de te verwachten projecteffecten in beeld te brengen moeten de causale relaties tussen het project/de maatregel en de verschillende effecten in beeld worden gebracht. Het gaat daarbij zowel om de bedoelde effecten (hoe leidt het beleid tot de doelstelling van beleid: de beleidstheorie) als om onbedoelde, andere effecten. De effectenketens worden in oorzaak-/gevolgdiagrammen weergegeven. Figuur 2.3 uit de casus van Hoofdstuk 7 geeft een indruk hoe dit er uit kan zien. De figuur is geïnspireerd op de beleidstheorie-schema's in het rapport 'Sociale veiligheid ontsleuteld' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2008). Links in het diagram staat de maatregel/het project, in dit geval toezicht. Via oorzaak-/gevolgrelaties leidt dit naar de eindeffecten. Dit zijn zowel doelstellingen van beleid (zie de blokken rechtsboven in het diagram) en eventueel andere maatschappelijke effecten, zoals privacy-effecten en verplaatsing (blokken rechtsonder).

Vervolgens worden in deze stap de effecten gecategoriseerd. Effecten in een MKBA worden veelal ingedeeld in direct, indirect en extern. Deze indeling is belangrijk om te zorgen dat alleen effecten die daadwerkelijk leiden tot een welvaartsverandering worden meegenomen en er dus geen sprake is van dubbelrekening van effecten.⁴ *Directe projecteffecten* zijn kosten en baten voor eigenaar, exploitant en afnemers van de goederen en diensten waarop het project betrekking heeft. In het voorbeeld van cameratoezicht gaat het dan bijvoorbeeld om kosten voor de

⁴ De gehanteerde definities zijn gebaseerd op een aanvulling op de OEI-leidraad (Elhorst *et al.*, 2004).

overheid ('eigenaar' en 'exploitant' van de camera's) en om meer veiligheid voor burgers en bedrijven (de 'afnemers' van de 'dienst' veiligheid).

Figuur 2.3 Voorbeeld oorzaak-/gevolgdiagram (toezicht)



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Indirecte effecten zijn kosten en baten die via markttransacties worden doorgegeven aan producenten en consumenten. In veel gevallen betreft het puur een doorgifte van baten, die niet nog eens bij de directe effecten dienen te worden opgeteld. De MKBA-literatuur gebruikt daarbij de metafoer van een vijver waarin een steen wordt geworpen: de kringen worden steeds groter, maar de totale waterspiegelstijging is niet groter dan het volume van de steen. Wel kan de wijze waarop effecten worden doorgegeven van belang zijn voor de verdelingseffecten: wie betaalt en wie profiteert.

In sommige gevallen – met name in het sociale domein – zijn effecten nauwkeuriger te meten en in geld uit te drukken aan de hand van indirecte effecten dan aan de hand van directe effecten. Een voorbeeld is hier het effect van cameratoezicht op de huizenprijzen in een wijk. Dit zijn doorgegeven baten: het directe effect van toegenomen veiligheid gaat in de stenen zitten. Maar het is goed mogelijk dat de huizenprijzen nauwkeuriger te meten en beter te moneteriseren zijn dan iets abstracts als 'de veiligheid'. Dit voorbeeld illustreert tevens een ander belangrijk punt: het is weliswaar mogelijk en valide om effecten te meten via de indirecte effecten, maar daar komt het risico van dubbel telling om de hoek kijken. Wanneer zowel de waarde van meer veiligheid als het effect op de huizenprijzen wordt ingeboekt, wordt hetzelfde effect abusievelijk tweemaal meegeteld. Een vuistregel daarbij is, dat wanneer twee (directe of indirecte) effecten via een causale keten met elkaar zijn verbonden (meer veiligheid *leidt tot* hogere huizenprijzen) deze effecten niet beide volledig mogen worden meegeteld.

Het woord 'volledig' in de vorige zin is van belang. In sommige gevallen kunnen indirecte effecten namelijk toch gedeeltelijk aanvullend zijn ten opzichte van de directe effecten. Dat is het

geval wanneer de directe effecten schaalvoordelen opleveren, markten beter laten functioneren of effecten uit het buitenland aantrekken. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer cameratoezicht in Amsterdam een positief effect heeft op het internationaal toerisme of het investeringsklimaat. Een uitgangspunt in de MKBA-literatuur is dat *additionele* indirecte effecten tussen 0 en 30% bedragen van de directe welvaartseffecten. Omvangrijkere effecten vereisen grondige onderbouwing.

Externe effecten zijn kosten en baten die buiten iedere markt om bij anderen dan de eigenaar of exploitant en afnemers van projectgoederen en -diensten worden veroorzaakt en die deze partijen niet van nature meenemen in hun beslissing. In het voorbeeld van cameratoezicht zou het kunnen gaan om nadelige effecten op de privacy. Het klassieke voorbeeld uit infrastructuur zijn de uitstoot van schadelijke stoffen en geluidhinder.

2.4.4 Projecteffecten kwantificeren

Het kwantificeren van de in stap drie geïnventariseerde relaties is vaak de lastigste stap in de MKBA. De (verwachte) ontwikkelingen bij het projectalternatief worden afgezet tegen de (verwachte) ontwikkelingen bij het nulalternatief en kwantitatief ingevuld. Het gaat om het netto-effect van beleid.

Hiervoor wordt bij voorkeur deugdelijk opgezet *ex post*-effectenonderzoek gebruikt: wat waren de werkelijke effecten in een vergelijkbaar project elders? Soms zijn modellen beschikbaar om de effecten in te schatten. Dit geldt met name voor de ‘hardere’ sectoren als het verkeer en vervoer. In veel gevallen zal voor de terreinen van BZK harde effectinformatie niet beschikbaar zijn (zie ook toetsingskader Hoofdstuk 3). Het alternatief is dan het gebruik van enquêtes en/of inschattingen van experts. Daarbij geldt: hoe zachter de inschatting van effecten, hoe belangrijker het maken van gevoeligheidsanalyses en het presenteren van bandbreedtes in plaats van schijnbaar harde getallen. Hoofdstuk 5 illustreert voor een aantal BZK-voorbeelden hoe effecten in kaart kunnen worden gebracht.

2.4.5 Effecten moneteriseren

Er zijn verschillende methoden om de effecten in geld uit te drukken. De keuze van de methode wordt ingegeven door het type effect en de beschikbaarheid van gegevens. Daarbij bestaat een onderscheid tussen geprijsde en niet-geprijsde effecten:

1. **Geprijsde effecten.** Hier gaat het bijvoorbeeld om de bijdrage die wordt betaald voor producten of diensten. Deze effecten zijn eenvoudig in geld uit te drukken.
2. **Niet-geprijsde effecten.** Hier gaat het bijvoorbeeld om de waarde van een mensenleven of leed als gevolg van een misdrijf. Hoewel deze effecten geen directe marktwaarde hebben, is het van belang ze toch zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Vaak kan dat langs indirecte weg of via enquêtes. Er zijn diverse methoden om niet-geprijsde effecten te waarderen:
 - a. *Revealed preference.* Deze methode gebruikt de waargenomen prijs op een (afgeleide) markt, zoals bijvoorbeeld de woningmarkt. Meer veiligheid in de buurt komt tot uitdrukking in een hogere woningprijs (de hedonische prijsmethode). Voor de bepaling van de toeristische waarde van bijvoorbeeld een binnenstad kan de

reiskostenmethode worden gebruikt, waar men de waarde afleidt van de reiskosten die men bereid is te maken om een bezoek te kunnen brengen.

- b. *Stated preference*: Deze methode gebruikt de aangegeven waarde van een goed in enquêtes. De methode wordt gebruikt wanneer er geen markt is en er ook niet direct een alternatieve markt voorhanden is om de waarde van af te leiden. Een voorbeeld is de waardering van bepaalde landschappen door recreanten. *Stated preference* onderzoek, zoals via *contingent valuation method* (CVM) of *conjoint valuation* (zie bijvoorbeeld Koopmans, 2005), probeert dan de bereidheid tot betalen te achterhalen op een hypothetische markt. De kwaliteit van enquêteresultaten is sterk afhankelijk van de onderzoeksopzet. Over het algemeen hebben economen een voorkeur voor de *revealed preference* methode. Wat mensen doen, zegt veelal meer over de waarde die zij ergens aan toekennen, dan wat mensen over de waarde zeggen.
- c. *Vermijdingskosten*. Bij deze methode wordt het effect gewaardeerd op de kosten die gemaakt moeten worden om het effect niet plaats te laten vinden. Te denken valt aan geluidschermen of isolatie in geval van geluidsoverlast.

In de praktijk zal blijken dat er vrijwel altijd effecten zijn die binnen de randvoorwaarden van het onderzoek niet in geld kunnen worden uitgedrukt: de zogenoemde Pro Memorie (PM)-posten. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de effecten niet in beeld te brengen zijn of omdat er – binnen de tijd en het budget beschikbaar voor het onderzoek – geen prijskaartje gevonden kan worden. Daarbij geldt dat hoe meer posten niet specifiek worden bepaald en/of niet in geld worden uitgedrukt, hoe schetsmatiger en onvollediger de MKBA wordt. In de loop der jaren is een veelheid aan benamingen ontstaan voor dergelijke MKBA's, zoals kengetallen-MKBA (KKBA), MKBA-light of houtskoolschets-MKBA. In hoofdstuk 6 wordt voor een aantal belangrijke eindeffecten van de BZK-terreinen (met name veiligheid) de monetarisering verder uitgewerkt.

2.4.6 Kosten

De kosten van een project of maatregel dienen net als de baten afgezet te worden tegen het nulalternatief. Ook dient goed te worden gekeken of de uitgaven van de initiatiefnemers in alle gevallen kosten zijn of soms ook overdrachten aan derden, waar geen kosten tegenover staan (herverdeling). Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer grondeigenaren een speculatiewinst maken op te ontwikkelen landbouwgronden (herverdeling van ontwikkelaars naar grondeigenaar). Ook is het van belang om naast de initiële investering eventuele exploitatiekosten en kosten van beheer en onderhoud mee te nemen. Tot slot is de tijdsdimensie van groot belang. Het tijdstip waarop de kosten gemaakt worden in relatie tot het moment dat de baten worden gerealiseerd is zeer bepalend voor de uitkomst van de MKBA (zie 2.4.7).

2.4.7 Kosten en baten in de tijd plaatsen en contant maken

In deze stap worden de kosten en baten in de tijd uitgezet en vervolgens uitgedrukt in euro's van een basisjaar.

Tijdshorizon

Als tijdshorizon geldt de levensduur van het project, omdat het optreden van de baten hier direct mee samenhangt. Als het project voor onbepaalde tijd blijft bestaan, is de te beschouwen periode in beginsel niet begrensd. Maar in veel gevallen verdwijnen de effecten op enig moment, bijvoorbeeld aan het einde van de levensduur van de investering.

De tijdspanne tussen kosten en baten varieert sterk tussen soorten investeringen. Bij investeringen in het sociale domein gaan de kosten vaak ver voor de baat uit. Zo zorgt het voorkomen van schooluitval ver na het project voor de meeste maatschappelijke baten: pas wanneer deze kinderen de arbeidsmarkt opgaan. Cameratoezicht beoogt juist direct effect te sorteren, maar zal zijn effect verliezen wanneer de camera's (= de investering) worden verwijderd.

Discontovoet

Nadat effecten in de tijd zijn geplaatst, worden ze teruggerekend naar het basisjaar en opgeteld. Dit heet het 'contant maken' of 'verdisconteren' van de kosten en baten. Hoe verder kosten en baten in de toekomst liggen, hoe minder ze op dit moment 'waard' zijn.

De *discontovoet* die in die rekenstap gebruikt wordt, is van grote invloed op de uitkomst van een MKBA. Hoe hoger de discontovoet, hoe minder kosten en baten in de toekomst meetellen. Wanneer de baten van een project in de verre toekomst liggen en de kosten in de nabije toekomst, weegt de discontovoet zwaar mee voor het uiteindelijke saldo van kosten en baten. De kosten tellen dan immers meer mee dan de baten, waardoor een hogere discontovoet het verschil kan maken tussen een positief en een negatief saldo.

De onderzoeker of beleidsmaker is uiteraard niet vrij om naar eigen inzicht een discontovoet te kiezen. Het gebruik ervan is aan regels gebonden. Volgens de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%,⁵ plus een risico-opslag. Indien mogelijk dient deze risico-opslag specifiek voor een project te worden berekend. Bij verschillende risicoprofielen van kosten en baten ligt het voor de hand ook verschillende opslagen toe te passen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat *et. al.*, 2004; p. 18, 30). Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat relatief zekere baten worden verdisconteerd met een relatief lage risico-opslag, terwijl onzekere baten met een relatief hoge risico-opslag worden verdisconteerd. Het vaststellen van de hoogtes van zulke specifieke opslagen is evenwel geen sinecure. Daarom is het gebruikelijk een algemene risico-opslag van 3% te hanteren.⁶

⁵ Brief van de minister van Financiën d.d. 8 maart 2007, kenmerk IRF 2007-0090 M. Bij de introductie van de OEI-leidraad tot begin 2007 bedroeg de reële discontovoet 4 % (Eijgenraam, Koopmans, *et. al.*, 2000).

⁶ Een uitzondering geldt voor niet-omkeerbare externe effecten: daarvoor is de opslag recent vastgesteld op 1,5% (Tweede Kamer, 2009).

Wanneer geen projectspecifieke risico-opslag is bepaald, komt de reële discontovoet dus op 5,5%. Kosten en baten die één jaar in de toekomst liggen, tellen dan 5,5% minder zwaar dan kosten en baten in het basisjaar. In jaar 13 tellen kosten en baten nog maar voor de helft mee, na 20 jaar voor een derde etc.

2.4.8 Presentatie

Een goede presentatie van de MKBA-resultaten is essentieel om de besluitvorming goed te kunnen ondersteunen. Ook hierover is in OEI-verband een aanvulling verschenen (Koopmans, 2004). Een aantal aandachtspunten betreft de manier waarop PM-posten worden gepresenteerd. Deze dienen consequent in beeld te worden gebracht om te voorkomen dat ze in de afweging buiten de boot vallen. Ook dient aangegeven te worden of ze positief (PM +) of negatief (PM -) zijn.

Een MKBA wint aan kracht wanneer ook het ‘verhaal’ achter de MKBA goed wordt neergezet. Een MKBA is niet alleen een rekenkundige exercitie. Het is de welvaartseconomische vertaling van de visie achter de investering. Daarom is het van belang om de relatie met deze visie zichtbaar te maken, met oog voor de neveneffecten.

Daarnaast is het presenteren van bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses en het helder maken van de verdelingseffecten (de actoranalyse) van belang. Bij de opstelling van de contante waarde van de kosten en de baten wordt daarom een uitsplitsing naar partijen (actoren) gemaakt, zodat herverdelingseffecten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Tevens wordt aan het eind van het onderzoekstraject onderzocht hoe de uitkomsten veranderen bij realistische veranderingen in de gehanteerde aannames: de gevoeligheidsanalyse. Dit levert een bandbreedte op waarbinnen de uitkomst van de MKBA zich realiter moet begeven.

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een MKBA-uitkomst met een bandbreedte en PM-posten. Het betreft een MKBA voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar verstedelijking in 2006. In de tabel staan diverse PM-posten; deze worden meegenomen in het saldo. De belangrijkste onzekere factor is de waarde van open ruimte; deze wordt met een (forse) bandbreedte weergegeven. Afhankelijk van de waarde van de PM-posten geeft de MKBA het beeld dat verdere verdichting in de toekomst wellicht minder rendabel is.

Tabel 2.2 MKBA van verstedelijkingsvarianten in Nederland

	Verdichting	Minder verdichting
	verschillen t.o.v. bestaand beleid, netto contante waardes	
	in 2004 (€ mln)	
Investerings en exploitatiekosten	-264	489
Grondopbrengsten voor gemeenten	32	59
Baten voor bewoners	3	8
Winsten voor grondeigenaren	-106	97
Baten hoogwaardig OV	7	-13
Kwaliteit en rendement bestaand OV	+PM	-PM
	11	-120
Open ruimte	58 to 211	-45 to -194
Kwaliteit van voorzieningen	PM (+/-)	PM (-/+)
Kwaliteit bestaande woningen	20	-25
Synergie met stadsvernieuwing	PM (+)	PM (-)
Veiligheid	PM	PM
Milieu-effecten verkeer	-3	-25
Netto baten	-88 to -242 +/-PM	275 to 424 +/-PM

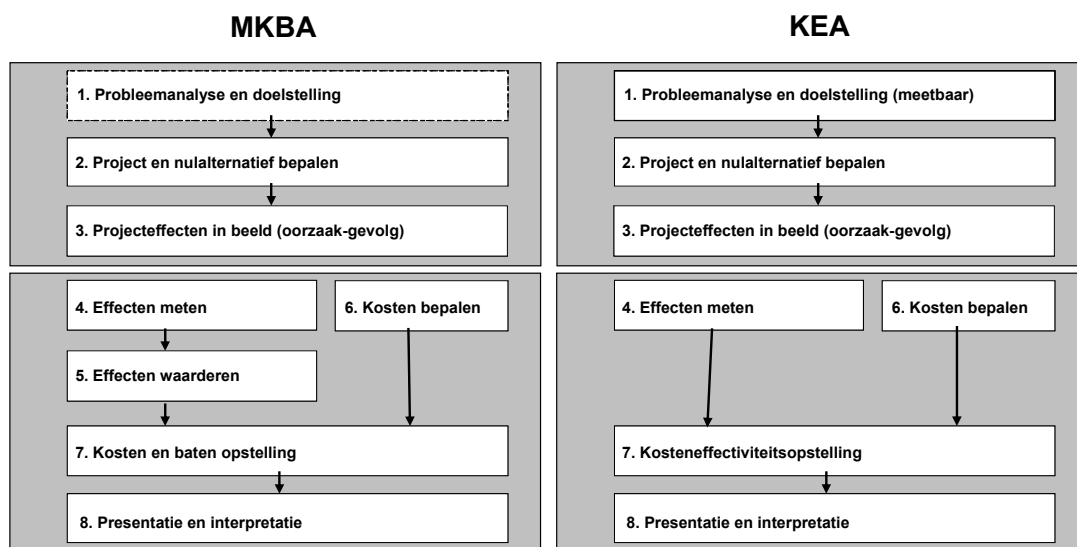
PM=Pro Memorie (niet gemonetariseerd)

Bron: Ecorys, 2005, Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking, Rotterdam (bewerking).

2.5 Overeenkomsten en verschillen MKBA en KEA

Er zijn veel overeenkomsten tussen de stappen voor een MKBA en die van een KEA. Figuur 2.4 zet de beide methoden naast elkaar. Beide analyses starten met de probleemanalyse en de doelstelling, het scherp omschrijven van de maatregelen, het in kaart brengen en kwantificeren van de effecten en de kosten. Het belangrijkste verschil komt bij de laatste stap, waar voor een MKBA alle effecten zoveel mogelijk in euro's worden uitgedrukt (effecten waarden tot kosten of baten). De KEA volstaat met de verhouding tussen effecten en kosten.

Figuur 2.4 MKBA en KEA stappenplan



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Een ander verschil betreft de rol van de probleem- en doelstelling. De eerste stap is bij de MKBA-methode in stippelijnen gezet, omdat de beleidsdoelstelling in de analyse geen verdere rol speelt. Het doel is slechts van belang om de alternatieve maatregelen scherp te kunnen definiëren. Feitelijk gaat de MKBA ervan uit dat de doelstelling die wordt nagestreefd bestaat uit het verbeteren van de maatschappelijke welvaart. De concrete beleidsdoelstelling wordt dan gezien als een afgeleide daarvan. Of het doel wordt bereikt, is echter op zich in een MKBA niet van belang. Bij de KEA speelt de beleidsdoelstelling wel een rol. De meest kosteneffectieve maatregel is immer die maatregel, die het gestelde doel tegen de laagste kosten kan realiseren. Het doel zelf wordt niet ter discussie gesteld.

2.6 Relatie met de beleidsdoorlichting

Een MKBA of KEA sluit nauw aan bij het instrument van de beleidsdoorlichting. Een belangrijk verschil is wel dat een beleidsdoorlichting periodiek wordt gepland en een MKBA of KEA doorgaans zal worden uitgevoerd wanneer de beleidscyclus daar aanleiding toe geeft: er moet bijvoorbeeld nieuw beleid ontwikkeld worden. Zeker wanneer daarbij een wat breder palet aan maatregelen of investeringen op tafel ligt, ligt het voor de hand om het uitvoeren van een MKBA of KEA en een beleidsdoorlichting onderling af te stemmen.

De wijziging van de Regeling Evaluatieonderzoek schrijft voor dat beleidsdoorlichtingen en beleidsevaluaties een vast onderdeel zijn van de beleidscyclus (Tweede Kamer 2007-2008; 31308, nr. 2). Departementen worden gedwongen systematisch na te denken over:

- het maatschappelijke probleem dat ze met beleid willen oplossen,
- de rol van de overheid en de subsidiariteitsvraag,
- de beleidsdoelstelling,
- de instrumenten die worden ingezet,
- de effectiviteit van die instrumenten en het beleid in relatie tot de beleidsdoelstelling, inclusief de neveneffecten van de instrumenten en de effecten van andere instrumenten,
- de hoogte van de budgetten en de onderbouwing daarvan.

Beleidssevaluaties vooraf (*ex ante*) en achteraf (*ex post*) zijn daarmee verankerd geraakt in de beleidspraktijk. De beleidsdoorlichting gebeurt weliswaar op het niveau van de algemene en operationele doelstellingen en niet op dat van de instrumenten, maar inzicht in de effectiviteit van de instrumenten is idealiter al vooraf onderzocht en is onontbeerlijk om de effectiviteit van het beleid op het niveau van de doelstellingen te evalueren.

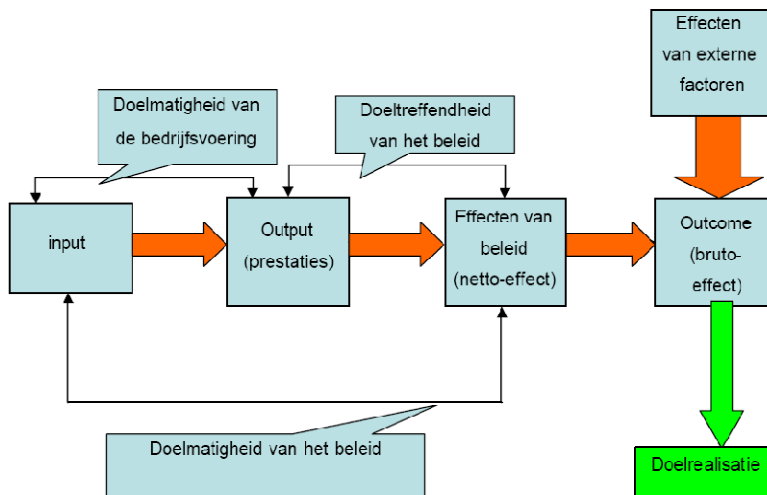
Hierbij wordt echter onderkend dat effectiviteitsmeting moeilijk is en soms niet tot eenduidige antwoorden leidt. Verantwoorde effectevaluaties worden daarom niet altijd haalbaar geacht omdat ze niet mogelijk, te gecompliceerd of te kostbaar zouden zijn:

“Een verantwoorde effectevaluatie veronderstelt dat kan worden bepaald in welke mate de doelbereiking is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. En dat vereist dat de situatie met beleid kan worden afgezet tegen de situatie dat er geen (of ander) beleid wordt gevoerd (de zogenaamde counterfactual). Hiervoor zijn wel meer mogelijkheden dan nu worden benut, maar een dekkende programmering van effectenonderzoek behoort niet tot de mogelijkheden. In

een beleidsdoorlichting moet de vraag naar het effect van het beleid wel zo goed mogelijk beantwoord worden door de effecten aan te duiden en de plausibiliteit van de effectiviteit aan te geven. Ook moet worden onderzocht of effectevaluaties beschikbaar zijn of uitgevoerd kunnen worden.” (Tweede Kamer, 2007-2008, 31308, nr. 2).

Eenzijds wordt hier dus gewezen op onbenutte mogelijkheden, maar anderzijds wordt gewaarschuwd voor een al te hoog ambitieniveau. De evaluatiesystematiek wordt samengevat in Figuur 2.5.

Figuur 2.5 Evaluatiesystematiek beleidsdoorlichting



Bron: Tweede Kamer, 2007-2008, 31308, nr. 2

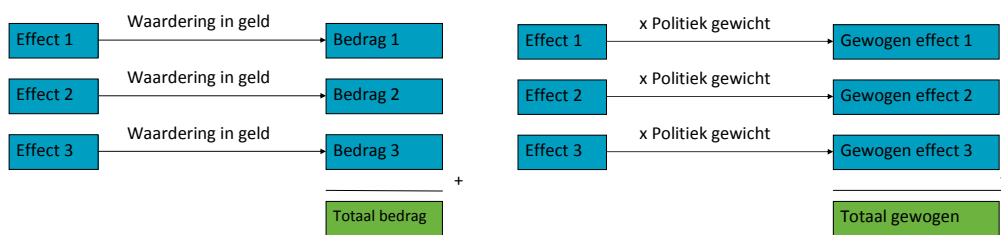
In het bijzonder de KEA staat dicht bij de praktijk van beleidsevaluaties en beleidsdoorlichting. De nadruk ligt daarbij immers op de relatie tussen de beleidsdoelstelling en de instrumenten, en de doelmatigheid en effectiviteit van de ingezette instrumenten. Maar ook voor een MKBA moet de effectiviteit van maatregelen in beeld worden gebracht.

Voor effectonderzoek in de praktijk is het onderscheid van belang tussen het netto-effect van het beleid, en de uiteindelijke *outcome*, die ook afhankelijk is van externe factoren. De doelmatigheid van het beleid kan derhalve gunstig zijn, terwijl door de inwerking van externe factoren de geformuleerde doelen niet gehaald worden. Het beleid heeft mogelijk erger voorkomen. In de praktijk blijkt het echter in evaluaties lastig of zelfs onmogelijk het effect van beleid ondubbelzinnig te scheiden van het effect van externe factoren.

2.7 Relatie met de Multi-criteria-analyse

Naast de MKBA, KEA en hun tussenvormen zijn er nog meer beslissingsondersteunende instrumenten, waarvan de Multi-criteria-analyse (MCA) de meest bekende is. Het belangrijkste verschil tussen MKBA en MCA wordt weergegeven in onderstaand schema (zie ook Rouwendal en Rietveld, 2000). Bij de MKBA worden de effecten in bedragen uitgedrukt, die de betalingsbereidheid van individuen weerspiegelen. Bij de MCA worden de effecten gewogen met de gewichten die beleidsmakers en politici (expliciet) aan de effecten toekennen.

Figuur 2.6 MKBA en Multi Criteria Analyse (MCA)



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Een ander verschil tussen de beide methoden is dat de economische theorie waarop de MKBA is gestoeld, meer handvatten biedt om dubbel tellingen te voorkomen. Een voorbeeld: wanneer een maatregel de veiligheid in een gebied verhoogt, dan kan de aantrekkelijkheid van dat gebied voor bezoekers en daarmee de bestedingen toenemen. Wanneer naast de winstgroei ook de stijging van de vastgoedwaarde in het gebied wordt meegenomen, dan is sprake van een dubbel telling. Hier is immers sprake van een doorgegeven baat: een deel van de extra winst wordt doorgegeven aan de eigenaar van het vastgoed.

3 Toetsingskader

Dit hoofdstuk beschrijft in welke gevallen een MKBA en in welke gevallen een KEA het geëigende instrument is. Dit toetsingskader valt uiteen in twee delen:

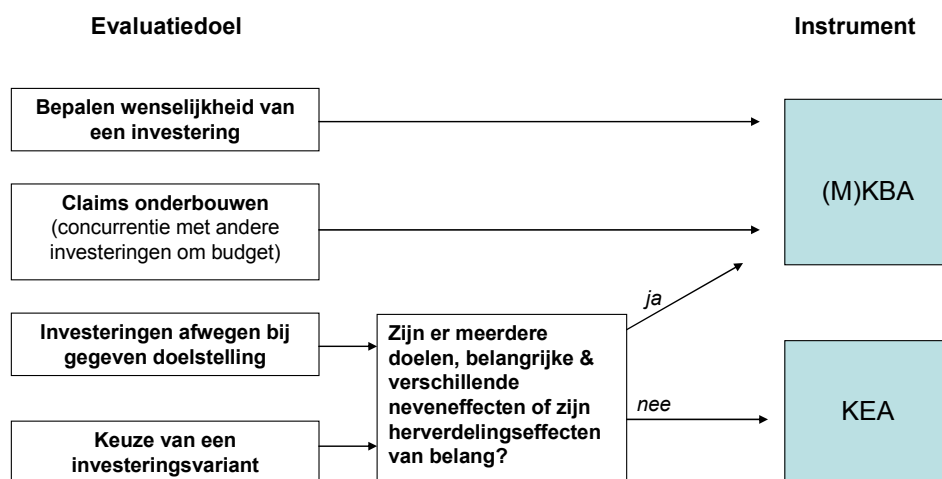
- Een beslisboom die aangeeft welk instrument het meest passend is voor verschillende typen vraagstukken;
- Een checklist met randvoorwaarden voor het zinvol kunnen uitvoeren van een MKBA of KEA.

Het hoofdstuk beschrijft vervolgens de mogelijkheden wanneer niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de samenhang tussen lokale en landelijke MKBA's.

3.1 Beslisboom

De eerste vraag die moet worden gesteld is wat het doel is van de analyse: welke vraag moet worden beantwoord? Figuur 3.1 onderscheidt vier doelen. Deze kunnen zowel vóór het uitvoeren van een project (ex ante) als na afloop (ex post) aan de orde zijn. Waar in het schema wordt gesproken van investering, kan ook project of beleidsmaatregel worden gelezen.

Figuur 3.1 Beslisboom MKBA of KEA



NB: de (M)KBA kan ook het karakter krijgen van een 'indicatie-MKBA' die later in dit hoofdstuk wordt geïntroduceerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

In de boom is het idee uitgewerkt dat een KEA het instrument is wanneer er een doelstelling is die bij de analyse niet ter discussie staat. Daarnaast geldt de eis dat de doelstelling in één indicator kan worden uitgedrukt en dat er geen belangrijke neveneffecten zijn die (sterk) verschillen tussen de projectvarianten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wettelijke (milieu)normen die moeten

worden gehaald of wanneer reeds besloten is tot uitvoering van een programma en alleen de beste maatregelen nog moeten worden geselecteerd om de doelen te behalen.⁷

In alle andere gevallen verdient de MKBA de voorkeur, omdat het op integrale wijze de voors en tegens van projecten en maatregelen in beeld brengt. Zoals in het vorige hoofdstuk al werd aangegeven, is in een MKBA het uitgangspunt dat elke maatregel of project tot een hoger maatschappelijk nut moet leiden. Dit kan betekenen dat met een maatregel weliswaar het gewenste doel wordt bereikt, maar dat je het toch niet wilt uitvoeren, omdat de kosten te hoog zijn of omdat het teveel ongewenste neveneffecten heeft waardoor het per saldo welvaartsverlagend is.

3.2 Checklist randvoorwaarden

Om een MKBA en/of KEA zinvol uit te kunnen voeren dient aan een aantal randvoorwaarden te zijn voldaan:

1. De investering of beleidsmaatregel is voldoende concreet uitgewerkt;
2. Er is voldoende bruikbare effectinformatie
3. Er zijn voldoende mogelijkheden tot monetarisering van effecten (alleen MKBA);
4. Inspanning voor het maken van een KEA of MKBA staat in verhouding tot de omvang of impact van de maatregel;
5. Er is voldoende tijd om dit proces te doorlopen.

De 5 randvoorwaarden worden hieronder in meer detail besproken:

1. De investering of beleidsmaatregel is concreet uitgewerkt

Een KEA of MKBA is alleen mogelijk voor concrete investeringen of beleidsmaatregelen. Om effecten in kaart te brengen en de omvang ervan te bepalen moet immers duidelijk zijn wat je precies gaat doen. Maar ook: waar je dat gaat doen, hoe en wanneer. De algemene effecten van extra politie-inzet zijn niet te bepalen, de effecten van 25 extra agenten in wijk X met takenpakket Y wel. Dit hangt ook samen met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: alleen op basis van de input van het project valt nog onvoldoende te zeggen over de output (zie schema in Paragraaf 2.6).

Als deze concrete uitwerking van het project er (nog) niet is, is het wel mogelijk om een concept specifiek te maken voor de gelegenheid. Door bijvoorbeeld een voorbeeldcase te nemen of een ‘gemiddeld’ model uit te werken. De uitkomsten zeggen dan iets over de wenselijkheid van een principe of een voorbeeld. Niet over het effect van extra agenten in een specifieke wijk X.

⁷ Het is van belang om indringend de vraag te stellen of de norm/doelstelling niet ter discussie gesteld hoeft te worden. Zoveel mogelijk dient ook de norm onderdeel te zijn van evaluatie, zoals ook in beleidsdoorlichtingen het geval is.

2. Er is voldoende bruikbare effectinformatie

Om een MKBA of KEA te kunnen uitvoeren moet bekend zijn welke effecten een investering of beleidsmaatregel heeft. Hiervoor moet de beleidstheorie, waarin wordt geëxpliciteerd welke effecten de beleidsmaker verwacht, worden gereconstrueerd. Daarnaast moet bekend zijn wat de omvang van de effecten is. Hiervoor wordt bij voorkeur effectonderzoek gebruikt. Als het gaat om een evaluatie achteraf, dan kan dit onderzoek zijn in de wijk zelf. Als het gaat om een ex ante evaluatie dan is onderzoek naar effecten van de maatregel in een vergelijkbare wijk bruikbaar. Om te bepalen of voldoende bruikbaar effectonderzoek aanwezig is moet een check worden gedaan op aanwezige wetenschappelijke studies in binnen- en buitenland, bestaande beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen. De bruikbaarheid van deze studies hangt van twee dingen af.

1. Is het onderzoek gedaan in omstandigheden (tijd, locatie) die vergelijkbaar zijn met die van het project?
2. Is de kwaliteit van de studies voldoende? Voor een beoordeling van de kwaliteit van de studies is de classificatie die het SCP gebruikt in het rapport ‘Sociale Veiligheid ontsleuteld’ een goed uitgangspunt. Dit is de (Maryland) Scientific Methods Scale (SMS). In het genoemde SCP-rapport is deze methode uitgewerkt ten aanzien van sociale veiligheid (zie Box 3.1 voor een uiteenzetting van de schaal afkomstig uit dit rapport). De schaal is echter algemeen bruikbaar, ook voor andere BZK-beleidssterreinen.

Op basis van het bovenstaande is het mogelijk de vraag of er voldoende bruikbare effectinformatie is concreet te maken. Wanneer onderzoek is uitgevoerd in een vergelijkbare situatie met minimaal score 3, ondersteund door ander onderzoek dat op dezelfde conclusie wijst, kan een verantwoorde conclusie getrokken over de effectiviteit van een maatregel. Indien dergelijke studies aanwezig zijn, dan zijn de effecten op hoofdlijnen te bepalen en is in een relatief beperkte doorlooptijd een KEA of – onder voorbehoud van randvoorwaarde 3 – een MKBA te maken.

In de praktijk zal blijken dat op de BZK-terreinen vaak niet voldaan is aan de genoemde voorwaarde. Ontbreken studies of scoren ze methodologische niet hoger dan een 2, dan is feitelijk slechts sprake van anekdotisch bewijs. In dit geval verdient het aanbeveling om empirisch effectenonderzoek uit te (laten) voeren en vervolgens (met een wat langere doorlooptijd) op basis daarvan een KEA of MKBA te maken. Als dit – in verband met een tekort aan tijd of de afwezigheid van vergelijkbare projecten – niet mogelijk is, dan rest een MKBA-analyse gebaseerd op aannamen en expertoordelen. Dit is geen volwaardige MKBA en is te definiëren als een indicatie-MKBA (zie verder paragraaf 3.3.2).

De kwaliteit van de analyse is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de effectinformatie. Een inschatting van de effecten op basis van effectmetingen is daarbij veruit te prefereren boven expertoordelen. Zoals ook APE constateert in de ‘Tussenevaluatie Beleidsdoorlichting’: het beschrijven van de beleidstheorie en serieuze effectstudies krijgen vooralsnog te weinig aandacht. Voor meer zinvolle KEA’s en MKBA’s, moeten meer ex-post effectonderzoeken worden gedaan (Tweede Kamer 2007-2008; 31308, nr. 2).

Box 3.1 Kwaliteit van effectonderzoek sociale veiligheid

De Maryland Scientific Methods Scale (SMS) is een vijfpuntschaal die de methodologische kwaliteit van verschillende effectstudies classificeert. Het SCP schrijft daarover:

“Op de SMS is score 3 (quasi-experimenteel design) de minimale onderzoeksopzet die benodigd is om verantwoorde conclusies te trekken over de effectiviteit van een maatregel. Evaluaties met score 1 of 2 bieden onvoldoende mogelijkheden om een causaal verband vast te stellen tussen de invoering van een maatregel en vergroting van de sociale veiligheid. Gebaseerd op de SMS gebruiken we de volgende indeling.

- Score 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en sociale veiligheid op een bepaald tijdstip gemeten op basis van eenheden waar de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. Ook studies waarin maatregelen onderling worden vergeleken (dus met meerdere experimentele groepen) waarbij op één moment wordt gemeten krijgen deze score.
- Score 2: Sociale veiligheid voor en na de invoering van een beleidsmaatregel, gemeten aan bepaalde eenheden (experimentele groep) zonder (vergelijkbare) controlegroep. In aanvulling op de SMS hebben we de SMS-score 2 opgedeeld in 2A en 2B. Score 2A is toebedeeld aan evaluatie met een onderzoeksopzet zonder controlegroep. Score 2B aan evaluaties waarbij wel een controlegroep is gebruikt, maar die niet vergelijkbaar is met de experimentele groep (bijv. een experimentele buurt is vergeleken met de rest van de stad of afmakers van een traject zijn vergeleken met afhakers) en waarbij ook niet gecontroleerd wordt voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden.
- Score 3: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten op basis van eenheden waarbij de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. De eenheden in de controlegroep moeten voldoende vergelijkbaar zijn met de eenheden in de experimentele groep (quasi-experimenteel design), maar er wordt niet voor gecorrigeerd.
- Score 4: sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in experimentele en controlegroepen die uit meerdere eenheden bestaan, gecorrigeerd voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden. (bijv. door matching of statistische controle).
- Score 5: sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten, waarbij groepen willekeurig al dan niet een maatregel krijgen toegekend (experimenteel design).

Sherman et al. (2002) trekken de conclusie dat een maatregel werkt als er ten minste twee studies zijn met minimaal SMS-score 3 waarin de effectiviteit wordt aangetoond en als ander onderzoek op dezelfde conclusie wijst. Vergelijkbare eisen worden gesteld om te concluderen dat een maatregel niet werkt. Maatregelen worden als veelbelovend geclassificeerd wanneer er één studie is met SMS-score 3 die effectiviteit aantoont, gesteund met ander onderzoek dat hier eveneens op wijst. Elke maatregel die niet in de drie eerdergenoemde categorieën valt, komt terecht in de categorie “onbekend”

Bron: SCP, 2008, p. 88-89

3. Er zijn voldoende mogelijkheden voor het moneteriseren van effecten (alleen MKBA)

Voor de MKBA geldt dat het mogelijk moet zijn om de belangrijkste effecten op een geloofwaardige manier in geld uit te drukken. De opsteller dient uit te zoeken of dit (al) haalbaar is en welke effectopstellingen en kengetallen aanwezig zijn voor de analyse. De latere hoofdstukken in dit rapport geven voor enkele geselecteerde beleidsterreinen handreikingen.

Indien er nog geen eenduidige en breed geaccepteerde kengetallen zijn, dan kan dit voor BZK aanleiding zijn om deze te ontwikkelen. Of er moet geconcludeerd worden dat het effecten zijn die door hun aard niet in geld zijn uit te drukken, zoals wellicht ‘democratie’ en ‘rechtvaardigheid’.⁸ Hoofdstuk 4 onderzoekt van een aantal BZK-terreinen de geschiktheid voor MKBA of KEA.

Aandachtspunt is de doelgroep van de analyse. Wanneer de wijze van moneteriseren niet voor de hand ligt, is het risico groot dat beslissers en buitenstaanders de MKBA als ondeugdelijk ervaren en ertegen in opstand komen. Vooral wanneer burgers betrokken zijn, dient hiermee rekening te worden gehouden.

4. Inspanning KEA / MKBA in verhouding tot omvang maatregel

Het uitvoeren van MKBA's en KEA's kost inspanning en geld. Dit moet in verhouding staan tot de omvang van het project. Gegeven het feit dat er nog allerlei andere kosten aan beleidsvoorbereiding verbonden zijn, zou een aandeel van 0,1 à 1% in de totale projectkosten wellicht een redelijk uitgangspunt kunnen zijn.

5. Er is voldoende tijd om het proces te doorlopen

Een eenvoudige MKBA waarvoor de informatie snel te achterhalen is en waarvoor goede effectmetingen voorhanden zijn (zie ad 2), kan binnen 2 tot 3 maanden gereed zijn.⁹ Complexere MKBA's kennen al snel een langere doorlooptijd. In de planning van de besluitvorming moet hiermee rekening worden gehouden. Een KEA of MKBA is bij voorkeur op een tijdstip beschikbaar dat op basis van de resultaten nog een optimalisatie van de plannen kan plaatsvinden.

3.3 Als niet aan randvoorwaarden wordt voldaan

3.3.1 Veel voorkomende knelpunten

Naar verwachting zullen de meeste knelpunten voor het uitvoeren van KEA's en MKBA's liggen bij de effectmeting en de moneterisering. Er zijn vier mogelijkheden:

Effecten niet inzichtelijk

Soms is effectinschatting lastig. Bijvoorbeeld omdat er geen uitgewerkte beleidstheorie is, omdat doelkwantificering ontbreekt, of omdat het meten zelf een probleem vormt of eenvoudigweg nog niet op een wetenschappelijk verantwoorde manier is gebeurd. Dit is vaak het geval bij complex beleid dat probeert de achterliggende oorzaken van maatschappelijke problemen te beïnvloeden, terwijl de causale verbanden moeilijk zijn aan te tonen en het vaak onbekend is hoe die oorzaken onderling samenhangen. Een voorbeeld is het beleid rond polarisatie en radicalisering. Dit is erop

⁸ Overigens zijn er wel studies die het effect van deze begrippen op het BNP onderzoeken, maar de vraag is dan of daarmee de maatschappelijke waarde wordt gemeten.

⁹ De systematiek die in deze rapportage wordt besproken is mede ontwikkeld met het oogmerk de doorlooptijd van MKBA's en KEA te verkorten, die kennis te systematiseren en zo 'voorwerk' te verrichten. Dit dient ook om de drempel te verlagen voor het laten uitvoeren van een MKBA.

gericht om radicalisering (zowel extreem rechts, salafisme en dierenextremisme) tegen te gaan. Evaluaties op dit terrein beperken zich tot procesevaluaties en beschrijving van de gerealiseerde output. Effecten worden niet of nauwelijks inzichtelijk gemaakt (zie verder hoofdstuk 4).

Effecten niet eenduidig

In andere gevallen zijn de resultaten van effectstudies niet eenduidig. Dat is bijvoorbeeld het geval met de studies naar cameratoezicht. Er zijn meerdere studies uitgevoerd, maar de resultaten variëren sterk. Enerzijds heeft dit te maken met de kwaliteit van het onderzoek. Niet in alle gevallen wordt gemeten wat men beoogt te meten. Een goede evaluatie kent op zijn minst een voor- en een nameting en maakt onderscheid tussen het cameragebied en een vergelijkbaar controlegebied. Daarnaast wordt gecontroleerd voor mogelijke andere verklaringen voor effecten die worden gevonden (zie Box 3.1). Anderzijds zijn de projecten die zijn geëvalueerd ook niet gelijkvormig. Waar hangt een camera? Worden de beelden live uitgekeken? Hoe goed is de opvolging als ongeregelheden worden geconstateerd? Met andere woorden, de uitvoering en daarmee het resultaat van het project verschillen te sterk.

Monetarisering niet eenduidig

In andere gevallen kan juist de monetarisering, ofwel het in geld waarderen van het effect een lastig punt zijn. Monetarisering kan lastig zijn, wanneer de ‘waarde’ van bepaalde beleidsdoelstellingen moeilijk is in te schatten. Dit speelt bijvoorbeeld bij het diversiteitbeleid. De toename van de percentages allochtonen in het werknemersbestand en vrouwen aan de top is wel in beeld te brengen. Wat de extra diversiteit de maatschappij vervolgens oplevert, is echter minder eenduidig (zie verder hoofdstuk 4). Overigens is het ook niet eenvoudig om vast te stellen wat de bijdrage van het beleid is aan het doelbereik.

Monetarisering versus waardeafweging

Monetarisering kan ook problematisch zijn, omdat politieke en morele overtuigingen een grote rol spelen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) noemt het voorbeeld van gedwongen abortus. Misschien is dit beleid effectief en efficiënt in termen van het voorkomen leed voor het kind, maar het stuit wel op waarden als zelfbeschikking van vrouwen en bescherming van het leven van (ongeboren) kinderen. Het monetariseren van dergelijke waarden is moeilijk en controversieel. Bij BZK zijn het bijvoorbeeld onderwerpen als democratie en burgerschap die zich om deze reden lastig in een MKBA laten vangen.

3.3.2 Wat dan?

Vaak is aan één of meer van de randvoorwaarden voor de MKBA of KEA niet voldaan. Toch moet de conclusie niet zijn dat deze instrumenten daarmee hun waarde verliezen. Ook als het niet mogelijk is een volledige MKBA uit te voeren en tot een saldo van kosten en baten te komen, kan het zinvol zijn om analyses te maken volgens het MKBA-denkraam. Een MKBA is er in verschillende gradaties:

- Kwalitatieve MKBA
- Indicatie-MKBA
- Kengetallen-MKBA
- Volwaardige MKBA

Als aan de randvoorwaarden is voldaan, maak je een volwaardige MKBA of kengetallen-MKBA. Het verschil tussen deze twee is dat in een kengetallen-MKBA (ook wel KKBA) voor veel effecten gebruik gemaakt wordt van kengetallen in plaats van projectspecifieke schattingen. Iedere kosten-batenanalyse maakt tot op zekere hoogte gebruik van kengetallen, maar een KKBA heeft, meer dan een MKBA, een inventariserend karakter en richt zich op de orde van grootte van effecten en van het saldo.

Wanneer niet aan de randvoorwaarden is voldaan, resteert de mogelijkheid van een kwalitatieve of een indicatie MKBA. In deze gevallen biedt het MKBA-denkraam geen definitieve uitkomsten, maar wel extra informatie. Weliswaar is ook deze informatie niet volledig en gebaseerd op aannames en ingeschatte oorzaak-/gevolgrelaties, maar – als het goed wordt gedaan – biedt het wel een kader om de discussie over het beleid beter gestructureerd te voeren.

Een kwalitatieve MKBA

Vaak zijn effecten en oorzakelijke verbanden onvoldoende inzichtelijk, waardoor kwantificering problematisch is. De maatregel is zeer vernieuwend en zonder precedent. Of er is wel ervaring, maar daar is geen (deugdelijk) effectenonderzoek uitgevoerd (zie voor beoordeling paragraaf 3.2.)

Een eerste mogelijkheid is dan om de *vermeende* effecten van een maatregel in beeld te brengen.¹⁰ Wanneer vervolgens langs de MKBA-lijnen de vraag wordt gesteld welke effecten feitelijk een dubbeltelling betreffen, kan de besluitvorming worden verbeterd, zelfs zonder effecten te kunnen kwantificeren of moneteriseren. Het logisch structureren van effecten biedt dan al meerwaarde.

Indicatie-MKBA

In aanvulling daarop kunnen twee lijnen worden gevolgd. Beiden zijn te omschrijven als een 'Indicatie-MKBA'.

1. Getracht kan worden om de doelstelling van beleid (de beoogde effecten) te moneteriseren en daarmee een beeld te geven van de investering die gerechtvaardigd is om dit doel te bereiken. Zo kan de waarde van een procent minder schooluitval of van één voorkomen dode (*value of a statistical life*) een beeld geven van de waarde van het beleid dat hierop gericht is. Tegelijkertijd kan middels onderzoek gewerkt worden aan het verder inzichtelijk krijgen van de omvang van effecten;
2. Als er wel effectinschattingen zijn, maar deze zijn niet eenduidig, of van mindere kwaliteit, dan kunnen de analyses verder gaan. Het effect wordt niet als harde waarde ingebracht, maar als onzekerheid waarmee gevoeligheidsanalyses kunnen worden gedaan. Daarbij kunnen expert-opinions worden ingezet om voorlopige aannames te maken over effectiviteit. Vervolgens is de vraag hoe effectief het beleid moet zijn, wil het tot een maatschappelijk positief saldo leiden. In de presentatie van de MKBA staat dan ook niet het saldo centraal, maar deze analyses, aangevuld met inzichten over de voorwaarden voor succes uit effectstudies en expert-opinions. De casus toezicht in dit rapport is een voorbeeld van een dergelijke indicatie-MKBA.

¹⁰ Voor een eerste opzet kunnen instrumenten als een 'effectenkaart' of 'effectenarena' bruikbaar zijn.

In deze gevallen levert een MKBA dus niet een maatschappelijk saldo met wat PM-posten op, maar een inschatting of de beleidsdoelstellingen de kosten rechtvaardigen, dan wel of de voorgestelde maatregel maatschappelijk efficiënt is, bij een gegeven aanname over de effectiviteit. Tevens levert dit dan een *onderzoeksagenda voor effectmeting* op.

Als niet aantoonbaarheid van de effecten maar de monetarisering vragen oproept, kan een indicatie-MKBA ook uitkomst bieden. De monetaire waarde wordt dan als onzekerheid in het MKBA-model ingevoerd. Hiermee kan duidelijk worden hoe hoog de waarde zou moeten zijn om het beleid maatschappelijk te rechtvaardigen. Het geeft hiermee input voor de discussie over de vraag of het gaat om zinvol beleid. Als de effecten wel te kwantificeren zijn (zoals bijvoorbeeld bij het diversiteitbeleid), dan is daarnaast een kosteneffectiviteitanalyse mogelijk.

Wat als sprake is van een waardeafweging?

Bij veel beleidsinterventies zijn politieke en/of sociale waarden in het geding. Soms gaat het om neveneffecten van beleid, waarbij de andere effecten wel (of eenvoudiger) te monetariseren zijn. Hierbij valt te denken aan de privacygevolgen van veel recent beleid: van OV-Chipkaart tot het nieuwe paspoort tot cameratoezicht. In dit geval dienen dit soort aspecten nadrukkelijk en consequent als PM-post in beeld te worden gebracht, zodat ze hun rol kunnen spelen in de besluitvorming. Hierbij kan het behulpzaam zijn om de PM-posten verder inzichtelijk te maken door middel van een onderbouwend verhaal. Indien moeilijk te monetariseren waarden de kern van het beleid vormen, dan dient geconcludeerd te worden dat een MKBA geen zinnig instrument is.

3.4 Lokaal versus landelijk

MKBA's en KEA's kunnen zowel op nationaal als op regionaal of lokaal niveau worden gemaakt en gebruikt. Initiatiefnemer is over het algemeen de partij die voor besluitvorming staat (de projecteigenaar).

Nationale en decentrale analyses

Op nationaal niveau kunnen MKBA-vragen zijn:

- Wel of geen nieuwe wetgeving (voorbeeld MKBA rookverbod);
- Wat is een gewenste nationale beleidsrichting (voorbeeld MKBA bodemsanering);
- Is het wenselijk om nieuwe beleidsmaatregelen/ontwikkelingen lokaal te promoten (MKBA brede school).

Tevens kan op nationaal niveau de vraag spelen of budgetten centraal besteed moeten worden of beter kunnen worden gedecentraliseerd. Deze laatste vraag leent zich echter slecht voor een MKBA, tenzij een helder beeld bestaat hoe de middelen decentraal ingezet gaan worden en wat de effectiviteit daarvan is. Het feit dat de beslissing decentraal ligt, is in dat geval niet wezenlijk voor de MKBA.

Op decentraal niveau is de vraag:

- Wat zijn de kosten en baten van lokale maatregelen (zie bijv. casus in hoofdstuk 7).

Belangrijk aandachtspunt is dat voor een MKBA de maatregelen specifiek omschreven moeten zijn (zie ook paragraaf 3.2). Dus bij extra investeringen in bijvoorbeeld toezicht moet het niet slechts gaan om ‘meer geld’, maar ook een beschrijving van de beoogde inzet van het geld naar middel, plaats en tijd. Ook is bijvoorbeeld relevant in wat voor soort wijk een dergelijke investering wordt gedaan. Voor decentrale vragen zal dit over het algemeen minder problemen opleveren dan centraal. Decentraal zijn de maatregelen immers concreter en de sturing erop directer.¹¹ Om een centrale analyse te kunnen maken zal daarom gewerkt moeten worden met casestudies of fictieve standaardvoorbeelden. Zo is een nationale kosten-batenanalyse Stedelijke Vernieuwing gemaakt door een viertal concrete cases uit te werken (SEO Economisch Onderzoek *et. al.* 2006). Hetzelfde is gedaan voor de MKBA bodemsanering. Voor de MKBA brede school is een aantal hypothetische modelscholen gebruikt, met onder andere een onderscheid naar achterstandswijk en niet-achterstandswijk (Berenschot, Atlas voor Gemeenten en Oberon, 2006).

Zoals eerder gezegd kan een MKBA ook een afweging bevatten van meerdere instrumenten op verschillende niveaus. De keuze bijvoorbeeld tussen meer investeren in preventie of voorlichting (vaak decentraal) of wettelijk voorschrijven (nationaal). Bijvoorbeeld in het geval van brandveiligheid: investeren in bewustwording bij burgers en bedrijven of wet- en regelgeving uitbreiden. In dit geval ligt het voor de hand dat de MKBA op nationaal niveau wordt gemaakt. De uitkomst kan dan worden meegenomen in te maken afspraken of de verdeling van budgetten. Een dergelijke MKBA is ook interessant om discussies over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden te voeren.

Bruikbaarheid decentrale analyses op nationaal niveau

Decentrale analyses kunnen bruikbaar zijn op nationaal niveau. Bijvoorbeeld om de resultaten te vergelijken of om deze op te schalen naar nationaal niveau. Ook kan een decentrale MKBA instructief zijn voor het inschatten van de effecten van een ander decentraal project. Er is wel een aantal aandachtspunten.

- Voor een goede vergelijking tussen MKBA's van dezelfde soort maatregelen in verschillende regio's, dient gebruik te zijn gemaakt van dezelfde uitgangspunten en kengetallen. De lokaal uiteenlopende resultaten van cameratoezicht, zoals weergegeven in Hoofdstuk 7, illustreren dit: komen deze verschillen voort uit verschillen in onderzoeksopzet, verschillen in projectinvulling, of verschillen in effectiviteit? Gebruik van kengetallen zoals in de latere hoofdstukken weergegeven kan bijdragen aan betere vergelijkbaarheid, maar dit dient natuurlijk wel recht te doen aan de werkelijkheid;
- In de praktijk bevatten landelijke MKBA's van decentraal uit te voeren beleid meestal alleen een beeld van kosten en baten voor een aantal (standaard)cases. De MKBA brede school is daarvan een voorbeeld: deze beoordeelde een aantal 'archetypen' van de brede school. De bedoeling is dan dat concrete lokale uitwerkingen van het beleid (in dit geval dus lokale brede scholen) voldoende lijken op die voorbeeldcases;
- Vervolgens zijn de uitkomsten van lokale MKBA's niet zomaar op te tellen. Een vereiste tussenstap bestaat eruit te kijken in hoeverre de voorbeeldcases representatief zijn, en in welke verhouding zij voorkomen. De MKBA-uitkomsten in de verschillende categorieën moeten

¹¹ Een uitzondering zijn grote, nationale projecten.

gewogen worden om deze op te kunnen schalen tot een nationaal beeld. Om bij het voorbeeld van de brede school te blijven: de verhouding tussen brede scholen in achterstandswijken, stedelijke centra, kleinstedelijk gebied etc. zou bepaald moeten worden voordat het landelijke totaaleffect kan worden geschetst;

- Er kan een selectieprobleem zijn bij de bestaande decentrale MKBA's, bijvoorbeeld omdat de eerste implementaties van nieuw beleid zijn te kenschetsen als laaghangend fruit: de eerst uitgevoerde projecten hebben dan het meest gunstige saldo van baten en kosten. Het gemiddelde landelijke effect zal in dat geval een stuk minder gunstig zijn dan het gemiddelde effect in de referentiecases. Omgekeerd kan de effectiviteit van bestaande implementaties (en de ex post meting daarvan) ook juist lager zijn dan van nieuwe toepassingen van beleid, omdat er leereffecten optreden;
- De schaal van analyse is van belang. Een landelijke MKBA zal Nederland als schaalniveau hanteren. Het is mogelijk dat lokale MKBA's ook een lokaal schaalniveau hebben. Dit kan betekenen dat effecten die op nationaal niveau een herverdeling zijn van de ene naar de andere gemeente, op lokaal niveau als baten voor de desbetreffende gemeente worden aangemerkt;
- In de praktijk zal vaak blijken dat een extra analyse nodig is om individuele MKBA's te kunnen vergelijken, laat staan optellen.

4 Toetsing BZK-terreinen

Het toetsingskader uit het vorige hoofdstuk biedt handvatten om te beoordelen of MKBA en KEA geschikte instrumenten zijn om op BZK-beleidsterreinen toe te passen. Hiervoor is een aantal BZK-terreinen/-programma's geconfronteerd met het toetsingskader uit het vorige hoofdstuk. Het gaat om: sociale veiligheid, fysieke veiligheid, diversiteit, polarisatie en radicalisering en vitale infrastructuur.

De onderstaande paragrafen behandelen elk één van deze terreinen en beantwoorden de vraag of de inzet van het instrumentarium zinnig en mogelijk is. Daarbij geldt de tweedeling uit het toetsingskader:

- 1 Voor welke vragen is een MKBA of KEA zinvol?
- 2 Is aan de randvoorwaarden voldaan om een MKBA of KEA te kunnen maken?

Paragraaf 3.2 schetste vijf randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van een MKBA. Of aan de laatste twee is voldaan is voor een beleidsterrein nauwelijks in algemene termen te beoordelen: de verhouding tussen de onderzoeksinspanning en de omvang van een maatregel zal per geval moeten blijken, maar geen enkel beleidsterrein zal zich op voorhand op dit criterium diskwalificeren. Dat geldt ook voor de vraag of er voldoende tijd is voor de analyse, al kan het wel voorkomen dat een MKBA of KEA gegeven de stand van zaken in een specifiek terrein (beleidscyclus) niet opportuun is. Over de eerste drie criteria (maatregel voldoende concreet; voldoende bruikbare effectinformatie voorhanden; voldoende mogelijkheden te moneteriseren) is het wel mogelijk generieke uitspraken te doen per beleidsterrein.

4.1 Sociale veiligheid

Het ministerie van BZK stelt zich ten doel criminaliteit en overlast te verminderen. De aanpak is beschreven in het programma 'Veiligheid begint bij Voorkomen' (een gezamenlijke verantwoordelijkheid van BZK en Justitie) en is een voortzetting van het programma 'Naar een Veiliger Samenleving' dat in 2006 werd afgerond.

Sociale veiligheid is primair een verantwoordelijkheid van het lokale bestuur, in samenwerking met maatschappelijke partners en de politie. Gemeenten voeren de regie over de lokale aanpak: wat heeft prioriteit, welke maatregelen worden ingezet, hoe wordt de capaciteit ingezet. De rol van BZK is:

- het scheppen van randvoorwaarden (systeemmaatregelen, capaciteit politie, afstemming met Ministerie van Justitie etc.);
- kennis ontwikkelen en verspreiden;
- stimuleren m.b.v. budgetten voor projecten & experimenten en prestatieafspraken;
- coördineren.

Het SCP heeft in 2008 en 2009 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van veiligheidsbeleid. In de rapportages 'Sociale veiligheid ontsleuteld' en 'Overlast en verloedering ontsleuteld' wordt

onderscheid gemaakt naar vier strategieën die erop gericht zijn om de sociale veiligheid te vergroten:¹²

- *Rechtshandhaving* of repressie is erop gericht om daders van delicten op te sporen, te vervolgen en berechten en uiteindelijk te straffen. Voorbeelden van maatregelen in deze categorie zijn geldboetes, HALT-sancties en gevangenisstraffen;
- *Ondersteuning en hulpverlening* zijn erop gericht om te voorkomen dat mensen (m.n. jongeren) in de toekomst crimineel en overlastgevend gedrag gaan vertonen. Het gaat hierbij om algemene voorlichting aan jongeren zelf, bijvoorbeeld via scholen ('de gezonde school'). Maar ook om maatregelen gericht op ouders, bijvoorbeeld (al dan niet gedwongen) opvoedondersteuning. Daarnaast zijn er maatregelen gericht op jongeren die zich al in de risicogroepen bevinden, bijvoorbeeld de zogeheten Beke groepsaankpak of gerichte spijbelcontroles;
- *Gelegenheidsbeperking*: is erop gericht om crimineel en overlastgevend gedrag op specifieke plaatsen en tijdstippen te voorkomen. Bijvoorbeeld door camera's op te hangen, extra surveillance en ingangcontroles;
- *Buurtpreventie* betreft het zelfoplossende vermogen van burgers. Het gaat enerzijds om de bereidheid van mensen om zich in te zetten voor hun buurt. Bijvoorbeeld door burenhulp, buurtfeesten en onderlinge conflictbemiddeling. Anderzijds gaat het om samenwerking tussen politie en burgers of verbetering daarvan. Een actueel voorbeeld daarvan is het Amber Alert: deelnemers krijgen per sms een melding van recent vermiste kinderen, inclusief beschrijving, en het verzoek naar hen uit te kijken.

Vragen waarvoor KEA of MKBA zinvol is

Sociale veiligheid leent zich in beginsel voor het uitvoeren van MKBA's en KEA's. Er is veel winst te behalen bij het afwegen van de ingezette maatregelen, bijvoorbeeld om een basis te leggen onder de discussie over de afweging tussen ondersteuning en hulpverlening en extra inzet op rechtshandhaving. Of om de meerwaarde te bepalen van maatregelen ter bevordering van de buurtpreventie (zie bijvoorbeeld Marlet, Poort *et al.*, 2009) of gerichte extra investeringen door politie of justitie. Ook voor praktische vragen kan de systematiek behulpzaam zijn, zoals de afweging van toezicht door politie, camera's of functioneel toezichthouders (zie de casus hoofdstuk 7).

Omdat de maatregelen ten aanzien van sociale veiligheid veel verschillende effecten hebben die afgewogen dienen te worden, ligt over het algemeen een MKBA meer voor de hand dan een KEA.

Een complicatie daarbij is wel dat de verschillende maatregelen die zouden kunnen worden afgewogen onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen en diverse bestuurslagen vallen. Dit vormt in de praktijk een belemmering om de meest adequate projectalternatieven te evalueren. Vragen die zich in dit veld goed lenen voor een MKBA (hoewel ze deels buiten het domein van BZK vallen) zijn bijvoorbeeld:

- Loont het maatschappelijk om maatregelen te richten op jonge kinderen die antisociaal gedrag vertonen?

¹² Merk op dat niet al deze strategieën onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK vallen. Beleid dat weliswaar kan bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid, maar daar niet direct op is gericht, blijft buiten beschouwing. Daarbij kan gedacht worden aan onderwijs, welzijn en sociaal-economisch beleid.

- Is het wenselijk om de HALT-aanpak uit te breiden?
- Welke vorm van toezicht is het meest kosteneffectief in het verminderen van diverse vormen van overlast: cameratoezicht, formeel toezicht of informeel toezicht?
- Vertalen de hoge kosten voor een intensieve aanpak van veelplegers zich ook voldoende in maatschappelijke baten?
- Is een wetsvoorstel wenselijk dat bepaalt dat een burgemeester de drankafdeling van een supermarkt moet sluiten als die drie keer binnen een jaar drank heeft verkocht aan iemand die nog geen 16 is?

Vragen die ook met behulp van een KEA kunnen worden beantwoord zijn:

- Wat werkt beter om een bepaalde vorm van criminaliteit te beperken: detentie of resocialisatie?
- Wat loont meer in het anti-alcoholbeleid t.a.v. jongeren: voorlichting of handhaving van de minimumleeftijd voor verkoop?¹³

Voldoet het beleidsonderwerp aan de voorwaarden?

1. *Concrete maatregelen*: maatregelen op dit beleidsterrein zijn in principe goed concreet te maken, vooral voor vraagstukken op het lokaal niveau. Voor principevragen op nationaal niveau (bijvoorbeeld de vraag of meer functioneel toezicht of meer politie wenselijk is) kan de maatregel zo nodig specifiek gemaakt worden (zie hoofdstuk 3.2). Bij vragen over budgetverdeling op nationaal niveau (meer geld naar politie of meer naar gemeenten) wordt dit lastiger. Een MKBA vergt dan een invulling wat er met dat geld zal worden gedaan. Dit is op nationaal niveau lastig te operationaliseren. Een MKBA is voor dit type vragen dan ook minder geschikt.
2. *Effectinformatie*: effectstudies zijn meer en meer gemeengoed aan het worden op dit beleidsterrein. Zoals ook het SCP constateert lopen veel van die studies echter op tegen methodologische problemen: de stad is immers geen laboratorium. Er zijn wel veel statistieken over de huidige situatie en de hoeveelheid onderzoek neemt toe. Om effecten te kwantificeren voor gebruik in een MKBA of KEA kunnen de studies aangevuld worden met expertoordelen. In het grootste deel van de gevallen zullen MKBA's daarmee voorlopig het karakter van een indicatie-MKBA hebben.
3. *Monetariseren*: de effecten op het gebied van sociale veiligheid laten zich over het algemeen goed monetariseren. Deels is dit nog experimenteel, maar het aantal kengetallen dat voorhanden is neemt toe. Zie ook hoofdstuk 6 van deze rapportage voor een bespreking van de belangrijkste.

Conclusie

Hoewel er nog veel te verbeteren valt ten aanzien van effectstudies en de monetarisering, zijn de vraagstukken zeer geschikt voor KEA's en MKBA's. Het veld is goed genoeg ontwikkeld om – naast extra onderzoek t.a.v. effecten en kengetallen - te starten met het maken van aanname MKBA's. Daarbij zal (voorlopig) moeten worden gewerkt met een combinatie van aanwezig onderzoek en expertaannamen. Hoofdstuk 5 werkt een voorbeeld uit voor toepassing van de

¹³ In deze beide voorbeelden dienen de afgewogen maatregelen dan geen ongelijksoortige effecten en weinig neveneffecten te hebben, zodat ze 'langs één dimensie' te vergelijken zijn.

methode op alcoholmaatregelen en de casus in hoofdstuk 7 geeft een MKBA voor toezicht. Wanneer op deze wijze het werken met dit type MKBA's toeneemt, is de kans groot dat deze vervolgens een drijvende kracht worden achter het verder uitbouwen van wetenschappelijk verantwoord effectonderzoek.

Onderzoeksvragen:

Voor verder onderzoek met een meerwaarde voor het uitvoeren van MKBA's valt te denken aan:

- Meer aandacht voor ex-post effectonderzoek van veiligheidsmaatregelen. In het geval van locatiespecifieke maatregelen is daarbij aandacht gewenst voor de grootte van het gebied waar de maatregel effect heeft en eventuele verplaatsingseffecten;
- Verbeteren van de criminaliteit- en slachtofferstatistieken. Met name de representativiteit van slachtofferenquêtes ten aanzien van zwaardere delicten schiet tekort;
- Vervolgonderzoek ten aanzien van vermeden kosten van criminaliteit, met name aandacht voor het leed dat samenhangt met criminaliteit (zie verder hoofdstuk 6).

4.2 Fysieke veiligheid en bestuur: brand

Het programma fysieke veiligheid en bestuur van het Ministerie van BZK richt zich op:

- het vergroten van het bestuurlijk bewustzijn van fysieke veiligheid;
- het beleid voor de bestuurlijke beheersing van risico's op branden, ongevallen, rampen en crises in Nederland.

Fysieke veiligheid is beleidsmatig de tegenhanger van sociale veiligheid. Sociale veiligheid richt zich op het gevaar dat is gerelateerd aan criminaliteit, overlast en verloedering. Fysieke veiligheid is gerelateerd aan ongevallen, brand, rampen etc. Onder het beleidsterrein vallen de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing, geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR) en allerhande proactie en preventiemaatregelen. Speerpunten van het BZK-programma zijn op dit moment de versterking van de brandveiligheid, de externe veiligheid en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven.

In het speelveld van de fysieke veiligheid is BZK verantwoordelijk voor wetgeving (brandweewet, wet veiligheidsregio's) en beleid. Zo zijn er bijvoorbeeld het actieprogramma brandveiligheid, het beleidsplan crisisbeheersing en het beleid rampenbestrijding. VROM/WWI heeft wet- en regelgeving t.a.v. fysieke veiligheid in de bebouwde omgeving (Woningwet, Bouwbesluit, Gebruiksbesluit). Het Rijk is daarmee systeemverantwoordelijk. De lokale partners (gemeenten, politie, brandweer, geneeskundige diensten) vullen het fysieke veiligheidsbeleid in.

Het beleidsterrein fysieke veiligheid is te breed om hier in zijn geheel te bespreken. Om een indruk te geven worden in deze paragraaf de mogelijkheden uitgewerkt van MKBA en KEA voor het deelaspect brandveiligheid.

Vragen waarvoor KEA of MKBA zinvol is

Brandveiligheidsbeleid richt zich primair op het voorkomen van slachtoffers. Neveneffecten zijn het voorkomen van materiële schade (door de brand *en* door blussen). Het beleidsterrein leent

zich bijzonder goed voor het uitvoeren van MKBA's en KEA's. Er is veel winst te behalen bij het afwegen van de ingezette maatregelen, met name waar het gaat om de afweging tussen preventiemaatregelen en verdere inzet op brandbestrijding.

De meeste vragen vereisen een MKBA omdat alleen dan alle relevante effecten van een maatregel of wet meegenomen kunnen worden en op voet van gelijkheid kunnen worden gebracht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: loos alarm bij de brandweer als neveneffect van automatische brandmeldinstallaties, minder toestemming voor evenementen, extra administratieve lasten voor vergunning/ontheffing of een beperking van de vrijheid ten aanzien van inrichting, decoratie en materiaalgebruik door strengere brandveiligheidseisen. De KEA is een goede methode om praktische afwegingen te maken zoals hoe een hoge dekkingsgraad van brandmelders te bereiken (ervan uitgaande dat vaststaat dat uitbreiding van de dekkingsgraad gewenst is).

Vragen die zich in dit veld goed lenen voor een MKBA zijn:

- Is uitbreiding van de wet- en regelgeving t.a.v. preventieve maatregelen wenselijk?
- Is aanscherpen van de aanrijdennorm wenselijk?
- Is intensivering van de handhaving wenselijk?
- Wegen de kosten van het halen 8-minuten in een specifiek geval op tegen de baten. Zijn er alternatieve maatregelen?
- Is subsidiëring van preventieve maatregelen wenselijk?

Vragen die zich lenen voor een KEA zijn:

- Wat is de meest kosteneffectieve manier om een hoge dekkingsgraad van brandmelders te bereiken?
- Welke verdeling van brandweerposten is het efficiëntst om de aanrijdennorm te halen?
- Op welke wijze kan het aantal slachtoffers van brand op kosteneffectieve manier verminderd worden?

Voldoet het beleidsterrein aan de voorwaarden voor MKBA of KEA?

1. *Concrete maatregelen*: maatregelen op dit beleidsterrein zijn concreet of goed concreet te maken.
2. *Effectinformatie*: uit een eerste inventarisatie blijkt dat effectonderzoek op dit beleidsterrein beperkt is (zie hierover paragraaf 5.1). Effectstudies zijn daarom wenselijk en zolang die er niet zijn, zullen de bevindingen uit de literatuur aangevuld moeten worden met behulp van expertoordelen.
3. *Monetarisering*: de effecten op het gebied van fysieke veiligheid laten zich goed monetariseren. Er is nog extra aandacht nodig voor het monetariseren van niet-dodelijke slachtoffers, maar het aantal kengetallen dat voorhanden is neemt toe. Zie ook hoofdstuk 6 van deze rapportage voor een bespreking van de belangrijkste.

Conclusie

De vragen die spelen bij fysieke veiligheid in het algemeen en brandveiligheid in het bijzonder lenen zich zeer goed voor analyses aan de hand van KEA's en MKBA's. Wel geldt dat er nog veel te verbeteren valt aan de kwaliteit van de informatie (statistieken, effectstudies en monetarisering gewonde slachtoffers). Dit hoeft een zinvol begin met indicatie-MKBA's en KEA's niet in de

weg te staan. Aan de hand van het werken met MKBA's en KEA's in de praktijk kan de kwaliteit verbeterd worden. Het verdient daarom aanbeveling effectstudies te stimuleren. Zie voor een concreet voorbeeld van een uitwerking paragraaf 5.1.

Onderzoeksvragen:¹⁴

- Wat zijn de oorzaken en gevolgen van branden?
- Wat is de effectiviteit van diverse mogelijke maatregelen voor brandpreventie, in termen van vermeden schade en vermeden letsel?
- Wat is de ziektelast die samenhangt met verschillende gradaties van brandletsel?

4.3 Diversiteitbeleid

Het project diversiteit binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector richt zich op het bevorderen van de diversiteit van het personeelsbestand van de gehele overheid. Dat personeelsbestand is namelijk (te) eenzijdig van samenstelling. Het kabinet streeft voor 2011 naar de volgende doelstellingen (Ministerie van BZK, 2009):

- de instroom in de publieke sector bestaat voor 50% uit vrouwen;
- de instroom in topfuncties in de publieke sector bestaat voor 30% uit vrouwen;
- het aandeel allochtonen is met 50% toegenomen ten opzichte van 2007;
- het uitstroompercentage van 50-plussers naar inactiviteit is met 2 procentpunten afgenomen in vergelijking met 2006.

In het verleden vond diversiteitbeleid zijn oorsprong in de wens de achterstanden van minderheden te verbeteren. Tegenwoordig ligt de nadruk op het organisatiebelang van een minder eenzijdige samenstelling van het personeelsbestand. In de eerste plaats wijzigt de *arbeidsmarkt*: een steeds groter deel van het (hoger opgeleide) aanbod is allochtoon. Daarnaast draagt diversiteit van het overheidsperoneel bij aan een *flexibele, creatieve en herkenbare* overheid. En dat is nodig om te kunnen functioneren in een maatschappij van toenemende complexiteit. Tot slot draagt diversiteit bij aan het *imago* van de overheid (Ministerie van BZK, 2009).

Het project diversiteit heeft op dit terrein vooral een informerende, stimulerende en ondersteunende functie. Zo wordt bijvoorbeeld voorlichting gegeven over de voordelen van een divers samengesteld personeelsbestand. Daarnaast ondersteunt het sectorale initiatieven, zoals een actieplan van de gemeente Zoetermeer waarbij convenanten zijn afgesloten met werkgevers en toeleidende organisaties voor werk en inkomen over de instroom van onder meer allochtonen en vrouwen. Instrumenten die het ministerie verder inzet zijn onder meer de diversiteitindex, waarmee organisaties zelf kunnen zien hoe zij ervoor staan, en het maken van bestuurlijke afspraken en het initiëren van kenniskringen.

Daarnaast heeft BZK ter bevordering van diversiteit in de publieke sector subsidie verstrekt aan DIV-management.¹⁵ Een specifiek onderdeel van het werkprogramma van DIV-management is

¹⁴ Zie voor een uitvoerige analyse van de kennis rondom brandpreventie Van den Berg, Janssen, Tieben (2009).

het ontwikkelen van businesscases voor diversiteit. Deze businesscase bevat een beschrijving van de winst van het werken met een divers samengesteld personeel. In 2009 worden – in samenwerking met de koepelorganisaties – businesscases opgesteld voor gemeenten, provincies, waterschappen en MBO's.

Vragen waarvoor KEA of MKBA kan worden uitgevoerd

In theorie kan het diversiteitbeleid goed worden onderworpen aan een MKBA of KEA, zeker gezien de nadruk die wordt gelegd op het organisatiebelang van diversiteit. Voor de hand liggende vragen zijn:

- Wat levert diversiteitbeleid maatschappelijk op? (MKBA)
- Wat is, gegeven een bepaalde diversiteitsdoelstelling, de meest effectieve manier om die doelstelling te halen? (KEA)
- Hoe kosteneffectief zijn de ingezette maatregelen? (MKBA)

Voldoet het beleidsterrein aan de voorwaarden voor MKBA of KEA?:

1. *Concrete maatregelen*: De investering/beleidsmaatregel is voldoende concreet uitgewerkt;
2. *Effectinformatie*: de effecten van het diversiteitbeleid zijn moeilijk in beeld te brengen. De doelstellingen zijn kwantitatief, maar hoe en in welke mate de instrumenten daaraan bijdragen is vooralsnog onbekend;
3. *Monetarisering*: op dit moment is het moneteriseren van de effecten een brug te ver. Daarvoor zou bekend moeten zijn hoe diversiteitbeleid precies bijdraagt aan een betere dienstverlening of een betere beleidsontwikkeling én wat dit vervolgens oplevert in euro's. Er zijn de afgelopen jaren wel onderzoeken van meer kwalitatieve aard verricht naar de baten van diversiteitbeleid:
 - a. De meerwaarde van diversiteit, TNO Delft, 2006;
 - b. The costs and benefits of diversity, European Commission, 2003;
4. *Inspanning en tijd*: Een KEA of MKBA is bij voorkeur beschikbaar op een tijdstip dat de resultaten nog kunnen leiden tot een bijstelling van het beleid of de voorgenomen maatregelen. Het project diversiteit bevindt zich echter een fase waarin resultaten verwacht worden en de te behalen doelstellingen of in te zetten maatregelen niet meer ter discussie staan. Het *momentum* voor het uitvoeren van een MKBA op dit beleidsterrein is dus eigenlijk voorbij, hoewel natuurlijk de mogelijkheid bestaat dat een MKBA de besluitvorming in een volgende kabinetsperiode kan helpen.

Conclusie

Er zijn op het beleidsterrein diversiteitsvraagstukken die zich onmiskenbaar lenen voor een MKBA of KEA. Juist het benadrukken van het organisatiebelang van diversiteit vraagt om het *waarden* daarvan. De beschikbare effectinformatie en de mogelijkheden tot moneteriseren zijn op dit moment echter onvoldoende om op korte termijn tot uitvoering van een dergelijke analyse te komen.

¹⁵ DIV is een netwerkorganisatie, gericht op het realiseren van diversiteitsmanagement in de publieke en private sector. Het werkprogramma is bedoeld om overheidsorganisaties te ondersteunen bij het vorm geven van diversiteitbeleid.

Onderzoeksvragen

De nadruk die het beleid legt op de waarde van diversiteit voor de eigen organisatie en de maatschappij nodigt uit om diversiteit te vangen in een MKBA-denkraam. Om dit denken verder vorm te geven kan onderzoek worden gericht op de baten van diversiteit. Gestart kan worden met één bedrijfsproces, waar duidelijk baten worden verwacht van een meer divers samengestelde populatie, bijvoorbeeld publieksvoorlichting of burgerzaken bij gemeenten. Verwachte baten zijn onder meer een beter bereik en een hogere klanttevredenheid. Hoewel deze baten misschien moeilijk te moneteriseren zijn, kan inzichtelijk maken van de verwachte effecten van diversiteit en de onderliggende mechanismen wel bijdragen aan een betere besluitvorming. Dit type effect is vrij goed meetbaar en dus te monitoren. Een tweede onderzoekslijn betreft het effect van diversiteitsbeleid op de arbeidsparticipatie van groepen. Wanneer het effect op de arbeidsparticipatie bekend is, is moneterisering mogelijk via de arbeidsproductiviteit.

4.4 Vitale infrastructuur

De overheid heeft de elektriciteits- en drinkwatervoorziening, de banksector en nog dertig andere producten en diensten aangemerkt als vitaal voor de Nederlandse samenleving. Uitval of ernstige verstoring van deze sectoren kan grote schade tot gevolg hebben. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, maar ook om voorbereid te zijn op mogelijke uitval van vitale infrastructuur is in 2002 het programma Bescherming Vitale Infrastructuur in het leven geroepen. Dit is een beleidsprogramma van negen ministeries, gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tevens zorgt BZK dat informatie systematisch wordt verzameld en beschikbaar komt. BZK neemt geen maatregelen, doet geen investeringen en heeft geen budgetten te verdelen. De inhoudelijke verantwoordelijkheden liggen steeds bij de departementen. Wel is besloten dat BZK de regie krijgt in geval van een nationale crisis.

Het programma is onderdeel van het rijksbrede programma Nationale Veiligheid en richt zich specifiek op de vitale infrastructuur in Nederland. Daarbij worden als uitgangspunt de dreigingen gebruikt die door de Nationale Risicobeoordeling zijn geconstateerd: een griep pandemie, overstroming uit zee of een oliecrisis, om enkele voorbeelden te noemen.

Vragen waarvoor KEA of MKBA zinvol is

In theorie spelen in dit veld zeer veel vragen die zich uitstekend lenen voor een MKBA of KEA. Voorbeelden van vragen die een MKBA kan adresseren zijn:

- Is het beter te investeren in dijkverzwarende of in griepvaccins?
- Is dijkverzwarende vanuit een welvaartspectief aan te bevelen?

Vragen die in principe met een KEA zijn te beantwoorden, zijn:

- Wat is de meest efficiënte manier om de kans op een dijkdoorbraak te verkleinen?
- Wat kan het beste gedaan worden met € 10 miljoen voor bescherming van het hoogspanningsnet?

Een interessant startpunt voor het beantwoorden van deze vragen is te vinden in de Nationale Risicobeoordeling. Hierin worden aan de hand van een Multi-criteria-analyse alle vitale

infrastructuren geanalyseerd. De kans van optreden van een groot aantal rampscenario's en hun verwachte schade wordt zoveel mogelijk concreet gemaakt, zodat risico's tegen elkaar afgewogen en met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit kan bij uitstek een aanknopingspunt zijn om de grootste risico's te reduceren door extra investeringen. Echter, er worden geen investeringen gebaseerd op deze rapportage; het instrument is input voor de strategische planning van de verschillende departementen. Departementen moeten zelf besluiten over eventuele maatregelen en de kosten uit hun eigen begroting halen. Er wordt geredeneerd vanuit de eigen verantwoordelijkheid van departementen. De drie laatste bovenstaande vragen liggen dan ook op het terrein van andere departementen dan BZK. De eerste vraag overstijgt de departementen, maar zal binnen het programma vitale infrastructuur niet aan de orde komen.

Voldoet het beleidsterrein aan de voorwaarden voor MKBA of KEA?

1. *Concrete maatregelen*: maatregelen op dit beleidsterrein zijn concreet of goed concreet te maken
2. *Effectinformatie*: Het grootste probleem zijn de onderlinge afhankelijkheden. De crisisscenario's staan ver van de dagelijkse praktijk waardoor het moeilijk te beoordelen is hoe problemen zich ontwikkelen en verspreiden naar andere sectoren. Een goed voorbeeld ter illustratie is het afschakelen van een hoogspanningverbinding in Duitsland in verband met het passeren van een cruiseschip. Dit heeft tot in Marokko problemen in de energienetwerken opgeleverd, die niet waren voorzien. De ICT-sector is in dit opzicht nog complexer, omdat het een wereldwijd systeem is, er veel verschillende systemen naast elkaar bestaan die elkaar beïnvloeden en er veel sprake is van actieve aanvallen op systemen en de stabiliteit.
3. *Monetarisering*: de effecten, waaronder schade en slachtoffers zijn naar verwachting in veel gevallen te monetariseren.

Conclusie

Binnen het programma vitale infrastructuur zijn veel beleidsvragen denkbaar die zich uitstekend lenen voor een MKBA of KEA. Ook wordt systematisch gewerkt aan het vergaren van informatie die licht schijnt op de effectiviteit van maatregelen. Monetarisering is in veel gevallen eveneens mogelijk.

Echter, gegeven de verdeling van verantwoordelijkheden horen deze vragen óf binnen andere departementen thuis, óf ze zijn niet aan de orde. Een rol voor BZK om hierin verder te gaan dan ze nu doet, veronderstelt dat BZK met alle partijen in gesprek is (ook de sectoren waar het feitelijk om gaat). Een thema zou dan alle departementen moeten raken. Voor één thema uit de risicobeoordeling ligt de coördinatie bij Binnenlandse Zaken: polarisatie en radicalisering (zie volgende paragraaf). Hier liggen de meeste aanknopingspunten om te starten met MKBA's of KEA's.

4.5 Polarisatie en radicalisering

Polarisatie en radicalisering kunnen de sociale samenhang en de onderlinge solidariteit in de samenleving bedreigen. Daarom werkt het ministerie van BZK aan het voorkomen daarvan.

Hiertoe is in 2007 het vierjaren-actieplan polarisatie en radicalisering opgesteld. De focus van het actieplan ligt op drie vormen van radicalisme:

- moslimradicalisme
- extreemrechts radicalisme
- dierenrechtenextremisme

In het actieplan staan drie sporen centraal: preventie, proactie en repressie. De doelen van het actieplan zijn langs dezelfde drie lijnen geformuleerd:

- het voorkomen van processen van isolatie, polarisatie en radicalisering door het opnieuw insluiten van mensen die dreigen af te glijden of zich af te keren van de Nederlandse samenleving en democratische rechtsorde. Daarbij dient met name gedacht worden aan insluiting door scholing, stage of werk;
- het vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak;
- het uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden en ervoor zorgen dat hun invloed op anderen zoveel mogelijk beperkt wordt.

Jaarlijks verschijnt een operationeel actieplan waarin concrete maatregelen worden beschreven.

De uitvoering van aanpak van polarisatie en radicalisering is vooral een lokale verantwoordelijkheid. De inzet vanuit het Rijk (8 ministeries, waaronder BZK) is erop gericht deze aanpak te stimuleren en faciliteren, door onder meer cofinanciering en kennisontwikkeling.

Vragen waarvoor KEA of MKBA zinvol is

Het beleidsterrein polarisatie en radicalisering kenmerkt zich door actiegerichtheid, die mede ingegeven is door politieke urgentie. Daarnaast is een evaluatietraject gestart om alle projecten die financieel gesteund worden te evalueren. Er is echter nog geen omvattende beleidstheorie.

Bij dit beleidsterrein zijn veel verschillende professies betrokken (8 ministeries) waarbij iedereen vanuit zijn eigen invalshoek naar de problematiek kijkt. MKBA's en KEA's kunnen bijdragen aan het objectiveren van de (discussie over) de interventies. Vragen die voor een MKBA of KEA in aanmerking zouden komen zijn:

- MKBA: Wat zijn de maatschappelijke baten van het vóórkomen van radicalisering? Dat geeft een indicatie van de investeringen die gerechtvaardigd zouden zijn op dit beleidsterrein;
- KEA: Wat is op lokaal niveau de optimale mix preventie, proactie en repressie?

Voldoet het beleidsterrein aan de voorwaarden voor MKBA of KEA

- 1 *Concrete maatregelen*: de maatregelen in het actieprogramma zijn voldoende concreet uitgewerkt.
- 2 *Effectinformatie*: zoals hiervoor reeds werd aangegeven, worden alle projecten die financieel ondersteund worden geëvalueerd. Evaluaties die in 2009 waren afgerond zijn bijeengebracht in een meta-evaluatie, die jaarlijks verder zal worden aangevuld. Uit de evaluaties blijkt echter dat het lastig is de outcome van preventieprojecten te bepalen. Wel zijn uitspraken mogelijk over de output (het bereik) van maatregelen. Hoe groot de totale dreiging is die samenhangt met polarisatie en radicalisering is benaderd in het kader van de nationale

risicobeoordeling. Hier is de impact van een aantal scenario's zoals massapolarisatie, dierenrechtenextremisme en politiek salafisme met geweld in beeld gebracht. Daarbij is gekeken naar het mogelijke aantal slachtoffers, materiële schade, sociaalpsychologische effecten en de gevolgen voor de democratische rechtsstaat. In de risicobeoordeling zijn de effecten in categorieën als aanzienlijk, ernstig en zeer ernstig ingedeeld. Gezien de onzekerheden kan een inschatting niet veel specifiekere worden. Dit legt flinke beperkingen op aan de nauwkeurigheid van een eventuele MKBA.

- 3 *Monetarisering*: met extra onderzoek en creativiteit zou het mogelijk zijn om in elk geval een groot deel van de negatieve effecten van polarisatie en radicalisering te monetariseren: het zal daarbij moeten gaan om materiële schade, slachtoffers, sociaalpsychologische schade (woede, onveiligheidsgevoelens) en een aantasting van de democratische rechtsstaat. Het werk in het kader van de nationale risicobeoordeling kan hier als uitgangspunt gelden.

Conclusie

Er zijn op het beleidsterrein polarisatie en radicalisering vraagstukken die zich lenen voor een MKBA of KEA. Een volledig doordachte beleidstheorie – basisstap bij het opstellen van een MKBA of KEA – is momenteel echter nog niet voorhanden. Daarbij is kwantitatief evaluatieonderzoek op dit terrein moeilijk. Het is nog niet mogelijk om een goed onderbouwde kwantitatieve inschatting te maken van de effecten van de verschillende maatregelen. Daarnaast zal de stap tussen radicalisering en polarisatie en hun maatschappelijke gevolgen (in termen van aanslagen, geweld en maatschappelijke onrust) altijd een zeer onzekere blijven.

Onderzoeksvragen

Op weg naar MKBA's of KEA's als basis voor beleid, zou gestart kunnen worden met het expliciteren van de beleidstheorie enerzijds en het zoeken naar een methode om de einddoelen te monetariseren anderzijds. In de praktijk zullen evaluatiestudies lastig uitvoerbaar en kwantitatief te maken zijn. Het beleidsterrein leent zich slecht voor een experimentele aanpak en er zijn veel beperkingen door bijvoorbeeld gevoeligheid van informatie. Bij gebrek aan harde informatie over de outcome van maatregelen, kan met kwalitatieve evaluatie-uitkomsten en met expertoordelen gewerkt worden aan een indicatie-MKBA (zie paragraaf 3.3).

4.6 Conclusies

Dit hoofdstuk analyseert vijf beleidsterreinen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van het afwegingskader dat in hoofdstuk 3 is ontwikkeld. De kernvraag is daarbij of ieder van deze terreinen zich leent voor kosten-batenanalyses en kosteneffectiviteitanalyses. Deze vraag concentreert zich op de deelvragen of maatregelen op het terrein voldoende specifiek zijn gemaakt; of er voldoende kennis is van de effectiviteit van maatregelen en of er voldoende mogelijkheden zijn effecten te monetariseren. De conclusies per beleidsterrein zijn als volgt:

Sociale veiligheid: Hoewel er nog veel te verbeteren valt ten aanzien van effectstudies, zijn de vragen op dit beleidsveld zeer geschikt voor KEA's en MKBA's, ook al vallen niet alle relevante

vragen binnen het domein van BZK. Effecten lenen zich in beginsel goed voor monetaarisering. Voorlopig kan gewerkt worden met indicatie-MKBA's op basis van het beschikbare onderzoek en expertaannamen. Wanneer op deze wijze het werken met MKBA's toeneemt, is de kans groot dat deze vervolgens een drijvende kracht wordt achter het verder uitbouwen van wetenschappelijk verantwoord effectonderzoek.

Brandveiligheid (als onderdeel van het programma fysieke veiligheid): Ook bij brandveiligheid geldt dat er nog veel te verbeteren valt aan de kwaliteit van de informatie over effectiviteit. Dit hoeft een zinvol begin met indicatie-MKBA's en KEA's echter niet in de weg te staan. Aan de hand van het werken met MKBA's en KEA's in de praktijk kan de kwaliteit verbeterd worden. Het verdient daarom aanbeveling effectstudies te stimuleren.

Diversiteit: Er zijn op het beleidsterrein diversiteitvraagstukken die zich onmiskenbaar lenen voor een MKBA of KEA. De beschikbare effectinformatie en de mogelijkheden tot monetaariseren zijn op dit moment echter onvoldoende om op korte termijn tot uitvoering van een dergelijke analyse te komen. Daarom dient te worden ingezet op systematische evaluatie van de effecten.

Vitale infrastructuur: Binnen het programma vitale infrastructuur zijn veel beleidsvragen denkbaar die zich uitstekend lenen voor een MKBA of KEA. Ook wordt systematisch gewerkt aan het vergaren van informatie die licht schijnt op de effectiviteit van maatregelen. Monetaarisering is in veel gevallen eveneens mogelijk. Echter, gegeven de verdeling van verantwoordelijkheden horen deze vragen óf binnen andere departementen thuis, óf ze zijn niet aan de orde.

Polarisatie en radicalisering: Er zijn op het beleidsterrein polarisatie- en radicaliseringvraagstukken die zich lenen voor een MKBA of KEA. Een volledig doordachte beleidstheorie is momenteel echter nog niet voorhanden. Alle projecten die financieel zijn ondersteund worden geëvalueerd en de evaluaties worden bijeengebracht in een meta-evaluatie. Uit de evaluaties blijkt echter dat het lastig is de outcome van preventieprojecten te bepalen. Over de waardering van de brede maatschappelijke gevolgen is nog (te) weinig bekend. Op weg naar MKBA's of KEA's als basis voor beleid, zou gestart kunnen worden met het expliciteren van de beleidstheorie en het zoeken naar een methode om de einddoelen te monetaariseren.

5 BZK voorbeelden: maatregelen en effecten

Hoofdstuk 4 gaf aan dat met name de terreinen fysieke veiligheid en sociale veiligheid zich goed lenen voor een MKBA. Om dit concreet te maken, bevat dit hoofdstuk een tweetal concrete voorbeelden: de opzet van een MKBA voor brandveiligheidsmaatregelen en een MKBA voor alcoholpreventiemaatregelen onder jongeren. De voorbeelden doorlopen op hoofdlijnen de eerste vier werkstappen voor een MKBA, te weten: de probleemanalyse, projectbeschrijving en nulalternatief, projecteffecten bepalen en projecteffecten kwantificeren (zie ook H2). Deze vier stappen zijn altijd uniek voor iedere vraagstuk. Er zijn immers geen algemeen geldende uitspraken te doen over dé effecten van sociale veiligheidsbeleid of fysieke veiligheidsbeleid. Mits er voldoende informatie voorhanden is, kan dit wel over de effecten van cameratoezicht of de effecten van verschillende brandpreventiemaatregelen. De voorbeelden zijn daarmee geen voorschrift, maar geven inspiratie voor het uitwerken van andere vraagstukken op de BZK-beleidssterreinen.

Het moneteriseren van de effecten staat centraal in hoofdstuk 6. Hiervoor zijn meer algemeen geldende uitspraken te doen. Sterker, het komt de geloofwaardigheid van de MKBA ten goede indien algemeen geaccepteerde kengetallen worden gebruikt voor het moneteriseren van de eindeffecten van het veiligheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld een afname van delicten of een toename van het veiligheidsgevoel.

5.1 Maatregelen brandveiligheid

Probleemanalyse en doelstelling

Brandveiligheid staat sinds de cafébrand in Volendam en de Schipholbrand hernieuwd in de publieke belangstelling. Het brandveiligheidsbeleid richt zich op preventie en bestrijding. Onder *preventie* valt bijvoorbeeld:

- Wet, regelgeving en handhaving, waaronder functionele en prestatienormen t.a.v. brandkenmerken materialen, vluchtwegen en aanwezigheid van alarminstallaties en klein blusmateriaal;
- Verbeteren bewustzijn voor brandveiligheid bij verantwoordelijken bouwproces;
- Publieksvoorlichting gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid waaronder het vermijden van risicogedrag en het aanbrengen van rookmelders, blussers en blusdekens.

In het actieprogramma brandveiligheid uit 2007 ligt de nadruk vooral op de laatste twee punten.

Brandbestrijding is de verantwoordelijkheid van de brandweer. Belangrijke factor daarbij is de snelheid waarmee de brandweer bij de brand aanwezig kan zijn. Hierop wordt gestuurd middels de aanrijtiddennorm van BZK. De brandweer zal over het algemeen binnen acht minuten na een melding van een brand of ongeluk ter plekke moeten zijn. De besturen van de veiligheidsregio's mogen echter besluiten andere opkomsttijden te hanteren op basis van het risicoprofiel van de

regio en een afweging van de kosten en baten. De opkomsttijd mag niet later zijn dan 18 minuten na de melding. Deze normen zullen naar verwachting op korte termijn worden vastgelegd in het besluit veiligheidsregio's.

Op meerdere plaatsen leiden de wettelijke normen voor de opkomsttijd tot problemen (zie bijvoorbeeld: Brandweer Drenthe, 2008). Met name in landelijk gebied kan de opkomsttijd oplopen, onder meer door de afstanden, de tijd die vrijwilligers nodig hebben om naar de kazerne te komen en door verkeersbelemmerende omstandigheden (drempels e.d.). Een vraag die in dat verband opkomt is: kan een veiligheidsregio beter investeren in het verlagen van de opkomsttijd (richting van de landelijke norm) of bieden preventieve maatregelen als bijvoorbeeld het subsidiëren van sprinklerinstallaties een kosteneffectief alternatief?

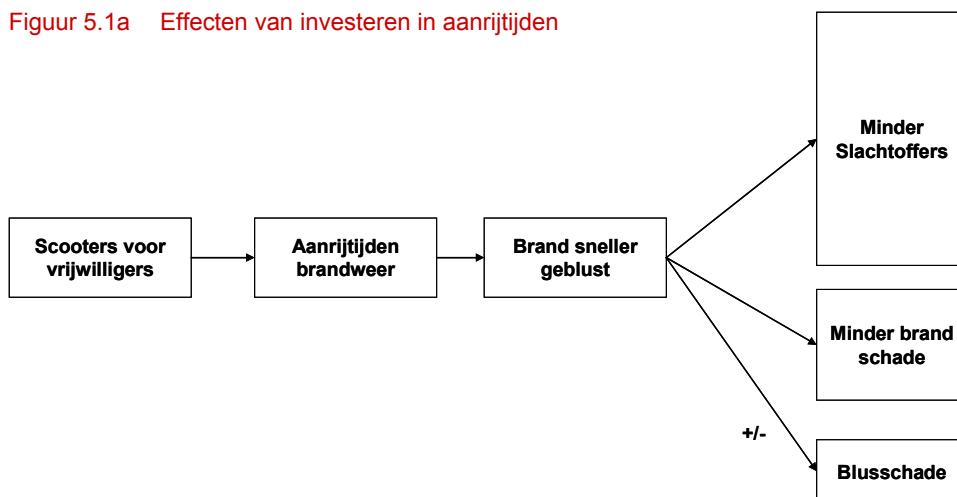
Beschrijving maatregelen

Door te investeren in alternatieve vervoersmiddelen voor vrijwilligers om naar de kazerne te komen, kunnen de opkomsttijden teruggebracht worden. In de gemeente Hellevoetsluis is de gemiddelde tijd om bij de kazerne te komen met 2 minuten verminderd door een deel van de vrijwilligers uit te rusten met scooters.¹⁶ Een mogelijk alternatief is voorlichting over en subsidiëring van sprinklerinstallaties voor woningen en bedrijven die buiten de landelijke opkomsttijd van 18 minuten vallen. Deze paragraaf zet bij wijze van illustratie deze twee maatregelen naast elkaar.

Effecten bepalen

De figuren 5.1a en 5.1b brengen de projecteffecten van beide maatregelen in beeld. Het verkorten van de aanrijdtijden heeft een relatief eenvoudig oorzaak-/gevolgschema: brandweer sneller ter plaatse leidt tot sneller blussen en naar verwachting daarmee minder slachtoffers en schade.

Figuur 5.1a Effecten van investeren in aanrijtijden

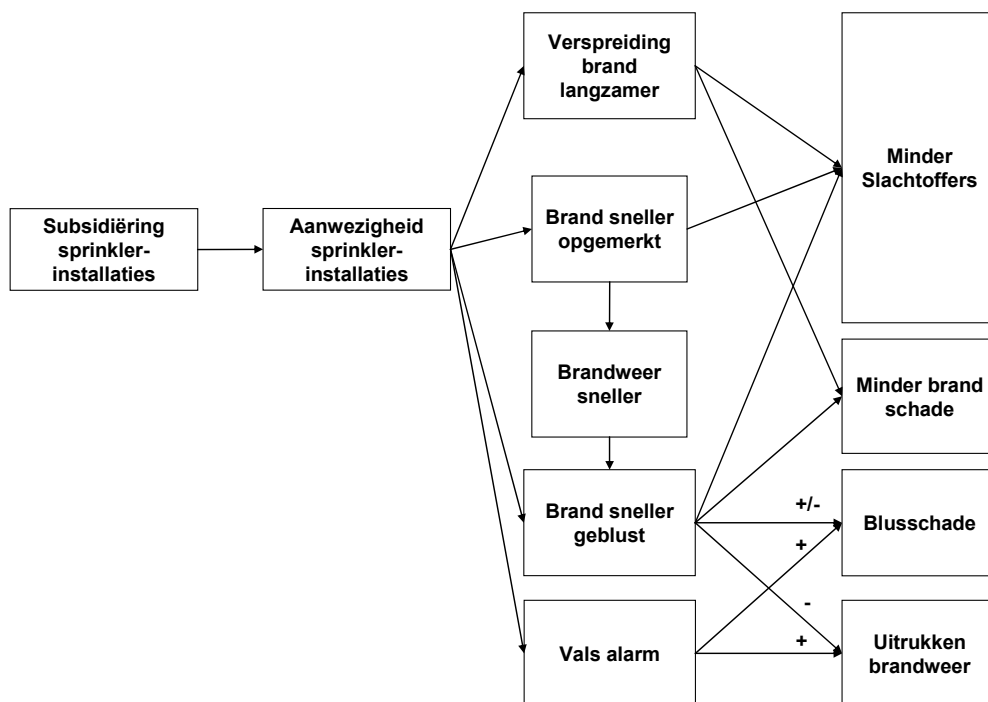


Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

¹⁶ Totale kosten: € 45.000, zie: www.hellevoetsluis.nl.

Sprinklerinstallaties werken op twee verschillende manieren. Er zit een alarmfunctie op die mensen waarschuwt. Dit kan het aantal slachtoffers beperken en de mogelijkheid bieden om de brandweer sneller te waarschuwen. Daarnaast heeft de sprinkler een eigen blusfunctie die verspreiding van de brand kan vertragen of de brand zelfs kan blussen. Aan de andere moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van de sprinklers en de kans op vals alarm. Vals alarm leidt tot verloren tijd en onnodige onrust en zal bovendien totodeloze waterschade leiden.

Figuur 5.1b Effecten van subsidiëring van sprinklerinstallaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Het voorkomen van schade is geen doelstelling van het beleid van de brandweer. Welvaartseconomisch is minder materiële schade wel een positief effect en moet het in een kosten-batenanalyse ook onverkort meetellen.

Kwantificering van de effecten

Voor de kwantificering van effecten is informatie nodig op alle bovenstaande relaties. Voor de kosten-batenanalyse van subsidiëring van *sprinklerinstallaties* is dit bijvoorbeeld informatie over: de kosten en montagekosten van sprinklerinstallaties, het aantal woningen en bedrijven dat al een sprinklerinstallatie heeft, en de verhoging daarvan als gevolg van subsidiëring, het percentage branden dat met een sprinklerinstallatie sneller wordt opgemerkt, de gemiddelde tijdwinst voor de brandweer, het gemiddelde blusresultaat van de brandweer, het aantal voorkomen slachtoffers, etc.

Dit betekent ten eerste dat informatie nodig is over de omgeving waarin de maatregel wordt ingevoerd (bijvoorbeeld Nederlandse huishoudens). Dit zijn in dit geval brandstatistieken, die

worden verzameld en gepubliceerd door het CBS. De gegevens zijn onder meer beschikbaar per regio. Verder zijn er nuttige statistieken te vinden op www.veiligheid.nl.

Daarnaast zijn gegevens nodig over de effectiviteit van de onderzochte maatregel (effectstudies). Het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) is een goed startpunt voor informatie. Daar is onder meer de publicatie: ‘Sprinklerbeveiliging in woningen’ (Schokker 2000) te vinden. Daarnaast is een Nieuw-Zeelandse studie ook voor Nederland zeer relevant (Branz, 2006). De studies stellen dat zowel het aantal slachtoffers als de materiële schade flink (50 tot 80%) gereduceerd kunnen worden door sprinklerinstallaties. Verschillende brochures en websites van sprinklerfabrikanten bevestigen deze gegevens, maar kunnen niet als wetenschappelijke bron worden opgevoerd.

Om de effecten van de *scooters* in kaart te brengen, is informatie nodig over de tijdwinst die dit oplevert, de relatie tussen aanrijdtijden enerzijds en de snelheid waarmee een brand leidt tot slachtoffers en schade anderzijds. In de ‘handleiding Brandweezorg’ is deze relatie op basis van ervaringscijfers vastgesteld. De belangrijkste conclusie luidt dat bij kritieke reddingen het percentage succesvolle reddingen gemiddeld afneemt met 12% per minuut langere opkomsttijd. Het aantal reddingen is te vinden in de brandweerstatistiek, het aandeel hiervan dat kritiek is, is niet in statistieken opgenomen.

Alles bij elkaar genomen is het materiaal voor het kwantificeren van de effecten nog beperkt. Daarom zouden de bevindingen uit de literatuur aangevuld en versterkt kunnen worden met behulp van expertoordelen. In een werksessie kunnen experts op het gebied van brandpreventie en -bestrijding (bijvoorbeeld van het NIFV, de brandweer en TNO) gevraagd worden hun oordeel te geven over de samenhang tussen sprinklerinstallaties en reductie van slachtoffers en schade. Een MKBA voor deze twee maatregelen zal daarom het karakter van een indicatie-MKBA kennen.

Hoe verder

Het resultaat van de eerste vier stappen is een inschatting van de effecten van beide maatregelen, uitgedrukt in:

- Reductie van slachtoffers (doden en gewonden);
- Reductie van materiële schade, zowel door brand als door blussen.

Hoofdstuk 6 beschrijft hoe deze effecten te moneteriseren zijn.

5.2 Alcoholpreventie onder jongeren

De tweede illustratie van de MKBA-methodiek heeft betrekking op het bestrijden van alcoholmisbruik door jongeren.

Problemanalyse en doelstelling

Alcohol speelt een grote rol bij geweldsincidenten. Uit een recente proef bleek dat bij 30% van alle geweldsdelicten er alcohol in het spel was (IVA, 2009). De aangehouden verdachten zijn

relatief vaak jong (42% was jonger dan 24 jaar) en in veel gevallen is er sprake van zware vormen van geweld, met in een derde van de gevallen zwaar letsel bij het slachtoffer. Ook uit ander onderzoek blijkt dat jongeren, alcohol en geweld een veelvoorkomende combinatie is. Zo noemt 70% van de jongeren zelf alcohol als belangrijkste oorzaak van agressief gedrag (Bieleman *et al.*, 1998). Het kabinet heeft zich daarom ten doel gesteld om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen.¹⁷ Vanuit het oogpunt van BZK moet dit leiden tot een daling van het aantal geweldsdelicten en een verbetering van de veiligheidsgevoelens. Een KEA of MKBA kan ondersteuning bieden bij de vraag welke maatregelen het meest kosteneffectief zijn bij het terugdringen van alcoholgerelateerd geweld door jongeren. Bijvoorbeeld bij de afweging tussen voorlichting aan jongeren en hun ouders, informatie en opleiding aan horecaondernemingen of meer/verscherpte regels, zoals de leeftijdsgrens voor aanschaf, of de inzet van blaastesten in de openbare ruimte. Ook de wenselijkheid van meer handhaving kan aan de hand van een MKBA worden onderzocht.

Beschrijving maatregelen

Het uitgewerkte voorbeeld in de deze paragraaf plaatst drie maatregelen naast elkaar:¹⁸ Een bijbehorende vraag zou kunnen zijn welk instrument in het lokale veiligheidsbeleid extra gestimuleerd zou moeten worden.

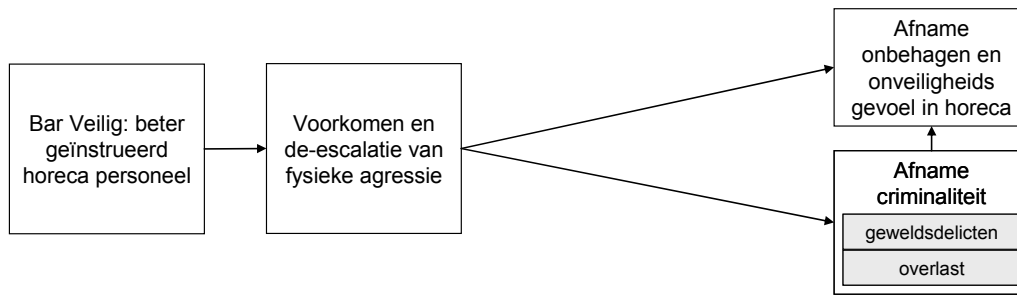
- *Striktere handhaving van de minimumleeftijd.* De ‘monitor alcoholverstrekking jongeren’ wijst erop dat jongeren onder de 16 nog altijd (te) makkelijk alcohol meekrijgen.¹⁹ Het aantal jongeren dat alcohol probeert te kopen daalt weliswaar, maar het aantal geslaagde kooppogingen bedraagt 85%. Door de handhavingcapaciteit uit te breiden kunnen meer controles worden uitgevoerd. Op die manier moet de alcoholverkoop aan jongeren in winkels en horeca dalen.
- *Bar Veilig.* De methode bar veilig heeft als doel om agressie in de horeca tegen te gaan. Het bestaat uit twee delen: 1. In een gesprek krijgt de horecaondernemer advies over wat hij kan doen om de kans op agressie te beperken; 2. Een cursus leert horecaondernemers en hun personeel hoe beginnende agressie kan worden herkend en hoe ermee om te gaan. Nadruk ligt op de escalatie van agressie en minder op het alcoholgebruik zelf. De methode is ontwikkeld met financiering van BZK.
- *De gezonde school en genotmiddelen.* De gezonde school is een lesmethode die scholen helpt om structureel aan de slag te gaan met de thema’s alcohol, roken en drugs. Het gaat niet alleen om voorlichting, maar ook om het betrekken van ouders, het stellen van duidelijke regels en het ondersteunen van leerlingen met problemen. Zie www.dgsg.nl.

De eerste twee maatregelen liggen op het BZK-terrein. De laatste maatregel op het terrein van VWS. Deze maatregel is hier meegenomen, omdat het instrument MKBA vanuit zijn wezen geen beleidsgrenzen kent. Gegeven het doel worden de beste maatregelen geselecteerd. De effecten

¹⁷ Zie brief ministers Justitie en BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 9 januari 2009, kenmerk 5564440/08/DSP en ‘Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid’ van de ministers van VWS, Jeugd & Gezin en BZK

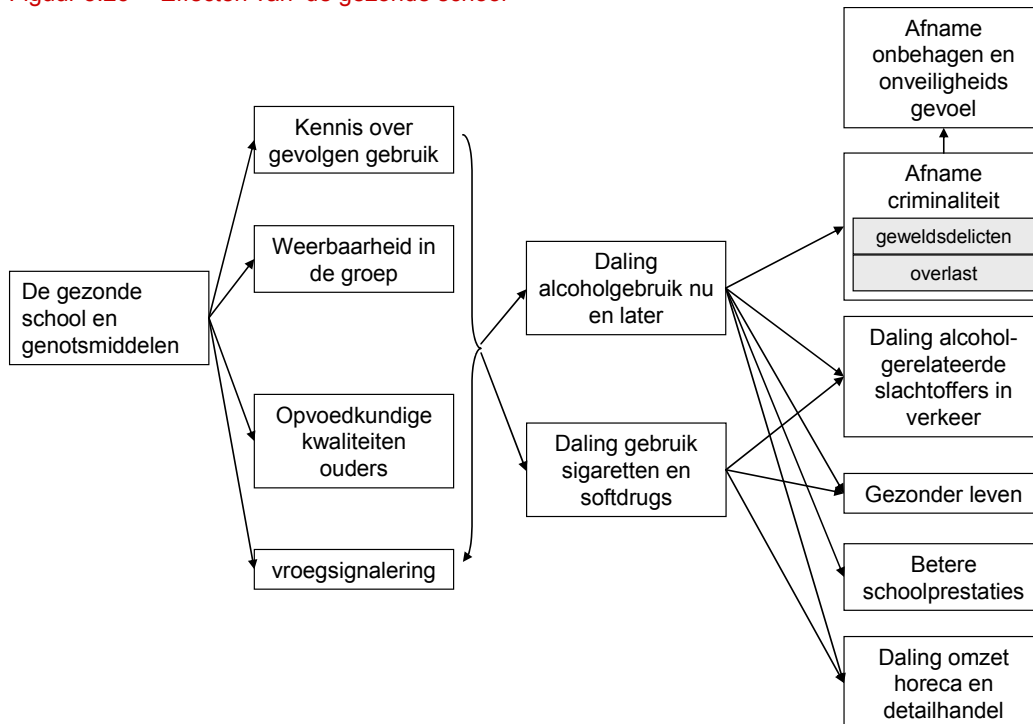
¹⁸ Uiteraard zijn er meer maatregelen denkbaar, die mogelijk zelfs effectiever of efficiënter zijn. Deze voorbeelden zijn gekozen omdat er relatief veel bekend is over de effectiviteit, waardoor ze zich goed lenen om de methodiek te illustreren. De gezonde school valt niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK, maar dat neemt niet weg dat op lokaal niveau concreet een keuze tussen deze twee maatregelen aan de orde kan zijn.

¹⁹ Bron: www.rivm.nl ‘preventie gericht op alcoholgebruik’

Figuur 5.2b Effecten van de methode *Bar Veilig*

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Figuur 5.2c Effecten van 'de gezonde school'



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Effecten kwantificeren

Voor kwantificering van de effecten is informatie nodig over de huidige situatie van alcoholgebruik en gerelateerde criminaliteit, gezondheid, schoolprestaties etc. Daarnaast over alle bovenstaande relaties en over de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen. Om die informatie boven tafel te krijgen is onderzocht in hoeverre bestaande studies inzicht geven. Via het RIVM, de Stichting Alcoholpreventie, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de World Health Organization, het NIGZ en het ministerie van VWS zijn statistieken en effectstudies te achterhalen. Zoals ook het CCV stelt in haar recente trendanalyse jeugd en alcohol, is er relatief weinig wetenschappelijk verantwoord onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen tegen alcoholgerelateerde criminaliteit, buurtproblemen en onveiligheid. Wel kunnen, op basis van internationale reviews, globale inzichten worden verkregen. Een aantal interessante publicaties is:

- Peter Anderson, Dan Chishalm, Daniela C. Fuhr, Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol, *The Lancet* 2009, 373 (9682), 2234-2246
- Sybren Cnossen, *Alcohol Taxation and Regulation in the European Union*, CPB discussion paper no. 76, CPB, Den Haag, November 2006
- Jürgen Rehm e.a., *Avoidable cost of alcohol abuse in Canada 2002*, Public Works and Government Services Canada, Centre for Addiction and Mental Health, March 2008
- World Health Organization, *Global status report: alcohol policy*, 2004

Ten aanzien van de mogelijke maatregelen zijn de onderstaande gegevens gevonden:

Handhaving: Algemeen wordt een strengere handhaving van de minimumleeftijd als een veelbelovende maatregel gekarakteriseerd. Uit internationaal onderzoek blijkt dat wet- en regelgeving – waaronder het verhogen van de minimumleeftijd waarop gedronken mag worden en een strikte naleving daarvan – het alcoholgebruik onder jongeren daadwerkelijk verminderen (Chisholm *et al.*, 2004; Babor *et al.*, 2003). Dit zou betekenen dat de positieve effecten van het beleid opwegen tegen de mogelijk negatieve effecten zoals meer indrinken in schuren en keten en de mogelijke extra agressie die het weigeren van alcohol tot gevolg heeft. Bruikbare kwantitatieve effectonderzoeken zijn echter schaars. Een MKBA op dit gebied zou noodzakelijkerwijs het karakter van een indicatie-MKBA hebben.

Bar Veilig: de Nederlandse methode vindt zijn oorsprong in Canada waar het onder de naam Safer Bars functioneert. In een studie van Graham e.a. (2004) is een afname van het aantal agressie-incidenten met 34% geconstateerd. De evaluatie kende een voor- en nameting waarbij 38 cafés willekeurig over de controlegroep (12 cafés) en experimentele groep (26 cafés) werden verdeeld. Er is gekeken naar het effect van het programma op fysieke agressie door observatie. Een voor- en een nameting zijn uitgevoerd. Hiermee is sprake van een SMS-score-3-onderzoek (zie Box 3.1). Dit is bruikbaar als effectmeting indien ondersteund door ander onderzoek. Het onderzoek kan echter niet één op één worden vertaald naar de Nederlandse situatie. De methode is in Canada ontwikkeld voor portiers met weinig vaardigheden. Safer Bars leert hen onder meer sociale en psychologische vaardigheden om agressie te beperken. In Nederland hebben portiers al een opleiding gevolgd. De uitgangssituatie en daarmee de potentiële winst is daarmee anders. Wel blijkt uit de Nederlandse pilots dat de deelnemers zeer positief waren.

De gezonde school. Het programma ‘de gezonde school en genotsmiddelen’ is sinds de jaren '90 systematisch geëvalueerd (Cuijpers, 2003). Daaruit blijkt het volgende:

- Het percentage leerlingen dat alcohol gebruikte, verschilde zowel na 1 als na 2 en 3 jaar. Bij de laatste meting gebruikte 74% van de leerlingen alcohol in de experimentele groep tegenover 81% in de controlegroep. Ook het percentage wekelijkse alcoholgebruikers was bij de derde meting kleiner in de experimentele (44%) dan in de controlegroep (57%);
- Na 1 jaar bleek dat het aantal leerlingen dat tabak gebruikte kleiner was in de experimentele (9%) dan in de controlegroep (13%), maar dat verschil was niet significant na 2 en 3 jaar;
- Wat betreft cannabisgebruik werd een positief effect gevonden op het percentage gebruikers na 2 jaar (7% in de experimentele, 11% in de controlegroep), maar niet na 3 jaar.

Alcohol en geweld: Over het verband tussen alcoholgebruik en geweld door jongeren zijn in de afgelopen jaren verschillende studies verschenen (IVA, 2009; Bieleman *et al.*, 1998; KPMG BEA, 2003). Daaruit blijkt dat alcohol een rol speelt door de drempel naar agressie te verlagen (ontremmende werking). Verder blijkt uit een registratieproef dat in 30% van de geweldsdelicten alcohol in het spel is en dat het in de helft van de gevallen om jongeren onder de 24 jaar gaat. Er is echter geen studie beschikbaar die eenduidige uitspraken doet over de mate waarin alcohol als risicofactor teruggedrongen kan worden. Europees onderzoek suggereert dat de winst circa 5 procentpunten kan zijn: 25% in plaats van 30% (Anderson en Baumberg, 2006).

Alcohol en verkeer: Het CBS heeft cijfers beschikbaar ten aanzien van de rol van alcohol bij verkeersongevallen, evenals het Jellinek en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). In 2004 waren er 2.600 ziekenhuisopnamen als gevolg van alcohol in het verkeer en 140 dodelijke slachtoffers. Hiervan was 25% jonger dan 24 jaar. Het gaat dus om 650 gewonden en 35 doden onder de 24-jarigen per jaar.

Alcohol en gezondheid: Het verband tussen een daling van het alcoholgebruik onder jongeren en een gezonder leefpatroon nu en later is onderzocht door onder meer het Trimbos Instituut. Alcoholgebruik, met name op jonge leeftijd, leidt tot effecten op de hersenen, lever, maag en hart en bloedvaten. Verder leidt het potentieel tot Korsakov, levercirrose en diverse soorten kanker. Het RIVM heeft samen met het Trimbos Instituut onderzoek verzameld over de ziekte- en sterftelast die samenhangt met alcoholgebruik (Kuunders en Van Laar, 2009). Omdat de invloed van alcoholgebruik verschilt per ziektebeeld, voert het te ver om alle relaties hier op te nemen. Hier wordt volstaan met de verwijzing naar de publicatie.

Een ander belangrijk aspect van ‘gezonder leven’ is het aantal alcoholgerelateerde ziekenhuisopnamen van jongeren als gevolg van het zogeheten ‘bingedrinking’ of ‘comazuipen’. Sinds 2006 is hiervoor een speciale polikliniek opgericht in Delft, die in 2008 is uitgebreid naar Hoorn, Leeuwarden en Eindhoven. Het aantal behandelde jongeren stijgt sindsdien. In Delft zijn in de eerste 8 maanden van 2009 34 jongeren binnengebracht, evenveel als in heel 2008.

Alcohol en schoolprestaties: Verschillende deskundigen stellen dat er een verband is tussen alcoholgebruik door jongeren en schoolprestaties (zie o.a. www.RIVM.nl en www.minvws.nl). Binnen de scope van dit project zijn er echter geen systematische effectevaluaties gevonden die dit bevestigen. Om toch tot een inschatting te komen van de positieve invloed die een daling van het alcoholgebruik onder jongeren op de schoolprestaties zou kunnen hebben, zou een expertbijeenkomst georganiseerd kunnen worden. Experts van o.a. het RIVM, stichting STAP en uit het onderwijs kunnen in zo'n bijeenkomst worden gevraagd om hun oordeel te geven over de omvang van het verband tussen alcohol en schoolprestaties en in hoeverre een daling van alcoholgebruik kan leiden tot een verbetering van de prestaties.

Hoe verder?

De hierboven beschreven eerste vier stappen in de MKBA werken toe naar een inschatting van de effecten van maatregelen, uitgedrukt in:

- daling criminaliteit;
- verbetering (on)veiligheidsgevoelens;

- daling verkeersslachtoffers;
- gezondheidswinst;
- verbetering schoolprestaties.

Hoofdstuk 6 beschrijft hoe deze effecten te monetariseren zijn.

5.3 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft voor twee voorbeelden hoe effecten van maatregelen kunnen worden ingeschat. Conclusie is dat lang niet alle informatie voorhanden is, maar dat met de nodige inspanning en creativiteit MKBA's uit te voeren zijn die zijn te kenmerken als indicatie-MKBA's. Dat wil zeggen MKBA's waarbij de effecten niet als harde waarde zijn ingebracht, maar als onzekerheid waarmee gevoeligheidsanalyses kunnen worden gedaan. Hiermee wordt duidelijk hoe effectief het beleid moet zijn, wil het tot een maatschappelijk positief saldo leiden. Bij voorkeur richt de aandacht zich op de factoren die door het beleid zijn te beïnvloeden. In de presentatie van de MKBA staat dan ook niet het saldo centraal, maar deze analyses, aangevuld met inzichten ten aanzien van de voorwaarden voor succes uit effectstudies en expert-opinions.

De belangrijkste eindeffecten in bovenstaande voorbeelden zijn:

- Sociale veiligheid:
 - Daling criminaliteit;
 - Verbetering onveiligheidsgevoelens;
 - Gezondheid;
 - Verbetering schoolprestaties.
- Fysieke veiligheid:
 - Reductie slachtoffers (brand, verkeer et cetera);
 - Reductie van materiële schade.

Dit zijn niet alle eindeffecten voor de BZK-beleidsterreinen. Maar het zijn wel belangrijke, steeds terugkerende, eindeffecten van maatregelen in het BZK-domein. Dit blijkt uit de voorbeelden, maar ook de MKBA's die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld.

Omdat in alle genoemde gevallen de eindeffecten niet in een enkele indicator worden uitgedrukt, is een MKBA geschikter voor de afweging van de verschillende maatregelen dan een KEA. Het volgende hoofdstuk zet uiteen hoe de steeds terugkerende effecten in het BZK-domein te monetariseren zijn.

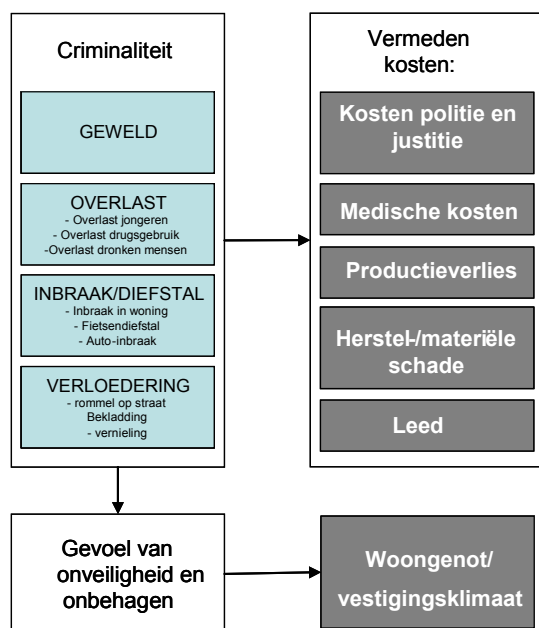
6 Monetarisering

Dit hoofdstuk bevat een voorstel voor de monetarisering van de belangrijkste eindeffecten voor sociale veiligheid, fysieke veiligheid en een aantal belangrijke effecten op andere beleidsterreinen (onderwijs en zorg).

6.1 Sociale veiligheid

De belangrijkste beoogde effecten voor beleid gericht op sociale veiligheid zijn een reductie van overlast en verloedering (objectieve veiligheid) en de afname van onbehagen en onveiligheidsgevoelens (subjectieve veiligheid).²¹ Figuur 6.1 geeft weer dat deze effecten via twee lijnen gemonetariseerd kunnen worden: via de vermeden kosten van criminaliteit en via het woongenot. Deze twee methoden worden hieronder verder uitgewerkt, met aandacht voor de vraag wanneer welke methode het meest geschikt is en hoe dubbeltellingen worden vermeden.

Figuur 6.1 Monetarisering kosten van sociale veiligheid



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

6.1.1. Vermeden kosten criminaliteit

In het rapport 'De kosten van criminaliteit' (Groot *et al.*, 2007), uitgevoerd in opdracht van het WODC zijn de maatschappelijke kosten van 10 verschillende delictgroepen berekend. Hierbij is rekening gehouden met zowel materiële schade als leed en de kosten van rechtshandhaving

²¹ In het voorgaande hoofdstuk werd al aangegeven dat de link tussen objectieve en subjectieve veiligheid niet eenduidig is. Het gevoel van veiligheid dat mensen hebben hangt sterk af van wie ze zijn (hun eigen weerbaarheid) en de waarneembaarheid van objectieve onveiligheid.

(politie en justitie). In vervolgonderzoek van het WODC zijn de kosten van opsporing, vervolging, berechting en detentie verder verfijnd (Moolenaar 2009).

De volgende tabellen geven een geactualiseerd overzicht van de kosten per delict. Tabel 6.1 heeft de kosten van politie en justitie, Tabel 6.2 geeft de totale maatschappelijke kosten. Door definitieverschillen is een één-op-één koppeling van beide bronnen in één tabel niet in alle gevallen mogelijk. Bij de grijs gedrukte waarden in Tabel 6.2 is die koppeling lastiger te leggen en vormen de kosten van politie en justitie dus een grovere benadering. Merk op dat het onderzoek naar de kosten van criminaliteit sterk in ontwikkeling is. Deze tabellen weerspiegelen de kennis van dit moment. De kosten van overlast en verloedering staan niet in dit overzicht, omdat deze geen directe relatie hebben met de registraties die aan deze tabellen ten grondslag liggen.

Tabel 6.1 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	Preventie	Slachtofferhulp	Opsporing	Vervolging	Berechting	Tenuitvoerlegging	Reclassering	Totaal
Geweldsmisdrijven totaal	333	13	180	82	97	706	64	1.476
Moord en doodslag	333	13	882	4.825	4.178	105.141	4.038	119.410
Zedendelicten	333	13	58	61	62	830	47	1.403
Mishandeling en misdrijven tegen leven excl. dood	333	13	446	171	214	1.031	149	2.359
Diefstal met geweld	333	13	716	650	675	7.915	284	10.587
Bedreiging en afpersing	333	13	83	23	30	119	21	622
Vermogensdelicten totaal	189	1	170	16	22	58	13	470
Gekwalificeerde diefstal en heling	189	1	325	36	47	160	47	806
Eenvoudige diefstal	189	1	90	7	9	15	3	314
Bedrog, verduistering, valsheidsmisdrijven	189	1	315	30	42	101	4	683
Vernieling	189	1	78	4	12	70	3	357
Verkeerswegenwet totaal	189	1	251	59	47	24	13	585
Rijden onder invloed	189	1	170	49	30	12	7	459
Overig	189	1	606	103	122	73	37	1.132
Verkeerswegenwet	189	1	606	103	122	73	37	1.132
Economische delicten	189	1	3.104	372	396	88	31	4.182
Opiumdelicten	189	1	146	46	54	403	29	870
Overige delicten	189	1	379	230	207	511	177	1.694

Bron: Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

Tabel 6.2 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	schade	productieverlies	medische kosten	leed	politie en justitie 2006	totaal
Moord en doodslag	0	754369	0	1813876	126752	2694998
Zedendelicten	0	0	0	1946	1489	3435
Vermogensdelicten	496	0	0	693	499	1688
Mishandeling	0	64	155	4420	2504	7144
Vernieling/openbare orde	299	0	0	304	379	982
Wegenverkeerswet	203	16	79	257	621	1176
Economische delicten	nvt	nvt	nvt	nvt	4439	4439
Opiumdelencten	nvt	nvt	nvt	nvt	923	923
Overige delicten	nvt	nvt	nvt	nvt	1798	1798

Bron: Groot *et al.* (2007); Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

De kengetallen zijn op de volgende wijzen bepaald:

- Materiële schade, productiviteit, medische kosten en leed zijn gebaseerd op opgaven in slachtofferenquêtes;
- Leed: zowel emotioneel als lichamelijk letsel als gevolg van een delict wordt gewaardeerd aan de hand van QALY's (zie box op deze pagina en Bijlage A). SEO Economisch Onderzoek heeft Teijl en Berghuis (2006) gevolgd die de QALY-methode hebben toegepast op de gevolgen voor slachtoffers van delicten door deze slachtoffers te vragen naar de psychische effecten. Deze psychische effecten zijn vervolgens vergeleken met ziektebeelden als bijvoorbeeld griep (kleine wegingsfactor) en depressie (grotere wegingsfactor);
- Kosten in de politie- en justitieketen: deze kosten zijn afgeleid uit recent onderzoek van het WODC (zie verder Moolenaar 2009) en omvatten: preventieprogramma's, slachtofferhulp, opsporingskosten, vervolging, berechting, ondersteuning, tenuitvoerlegging en reclassering;
- De immateriële kosten zijn van euro's van 2005 omgerekend naar euro's van 2008 met de deflator voor het bbp-volume tegen marktprijzen, omdat de meeste immateriële kosten met de economische groei zullen toenemen. De kosten voor politie en justitie zijn van 2006 omgerekend naar 2008 met de deflator voor de overheidsuitgaven.

Box 6.1 QALY's en DALY's

QALY staat voor *Quality Adjusted Life Year* en is een maat voor de kwaliteit van leven, afkomstig uit de gezondheidszorg. QALY's zijn gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1. Eén staat daarbij voor de waarde van één volledig gezond levensjaar. Een lagere waarde geeft de waarde van leven met een ziekte. Een levensjaar met een waarde van bijvoorbeeld 0,5 QALY betekent dat iemand evenveel waarde hecht aan een jaar met een bepaalde ziekte als aan een half jaar in volledige gezondheid. In de QALY-indicator zitten ook zaken als levensgeluk of zelfstandigheid. Hoewel QALY's vaak discussie oproepen – zowel over de waarde van een QALY als over het principe – is het gebruik ervan wetenschappelijk zeer gangbaar en goed gefundeerd.

DALY staat voor *Disability-Adjusted Life Year* en is een maat voor de ziektelast (*burden of disease*). Het aantal DALY's is het aantal gezonde levensjaren dat wordt verloren door ziekten. QALY's en DALY's zijn elkaars tegenhangers. Een ziekte leidt tot DALY's. Nieuwe medische behandelingen of preventieve maatregelen leiden tot QALY's (of voorkomen DALY's). Een QALY-gewicht van 0,2 (20% van de optimale gezondheid) is daarmee gelijk aan een DALY-gewicht van 0,8 (80% van de gezondheid gaat verloren). Het RIVM publiceert voor veel ziekten en/of aandoeningen wegingsfactoren (vergelijkbaar met bovenstaande 0,5) die bruikbaar zijn voor MKBA's (zie ook Bijlage A).

De waardering van QALY en DALY

Over de hoogte van een QALY in euro's worden verhitte debatten gevoerd. De Raad voor de Volksgezondheid heeft in haar advies *Zinnige en Duurzame Zorg* uit 2006 een voorstel gedaan om een gewonnen levensjaar (QALY) te waarderen op € 80.000. Aan dit bedrag zou de kosteneffectiviteit van medische behandelingen kunnen worden afgemeten. Dit is ook het bedrag dat in de bovenstaande tabel wordt gehanteerd. In veel MKBA's wordt voor een QALY € 100.000 gehanteerd (zie bijvoorbeeld CP, 2007). Het RIVM rekent voor het toelaten van geneesmiddelen in het verstrekkingenpakket weer met een lagere waardering van € 20.000 (zie voor een onderbouwing van de bedragen Bijlage A).

De hoogte van de QALY is niet kritiek zolang de verschillende maatregelen die worden beschouwd binnen een beleidsterrein worden vergeleken en ook vergelijkbaar zijn in hun uitwerking en effecten. Zodra er echter interdepartementale vergelijking van projecten plaatsvindt, is de hoogte wel van belang. Hoe hoger immers de waarde van een QALY, hoe sneller maatregelen met effecten op de kwaliteit van leven rendabel zullen zijn. Het betekent ook dat elk departement er belang bij heeft dat de waarde van een QALY hoog is ten opzichte van anderen. Zo kunnen voor het eigen beleidsterrein hoge baten worden gepresenteerd. Daarom is een afgestemde QALY-waarde van groot belang. Het zou goed zijn als hiervoor, vergelijkbaar als voor de discontovoet – een departement overstijgende waarde kan worden vastgelegd. Deze waardering is een algemene waarde, niet locatie- of doelgroepspecifiek.²²

²² Hoewel het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt wel tot verschillende waarden zal komen voor rijke en arme regio's, achterstandswijken vs. overige wijken en hoog en laag opgeleide bevolking.

Verdelingseffecten

De kosten komen bij verschillende partijen terecht. In de MKBA moet dit een plek krijgen. Zo is het leed voor rekening van het slachtoffer. De materiële schade en de medische kosten zijn in eerste instantie voor rekening van verzekeraars²³ of natuurlijk voor het slachtoffer zelf. Opsporing en vervolging komt voor rekening van de belastingbetaler. De kosten voor mensen in de omgeving van het slachtoffer (overlast en ervaren gevoel van onveiligheid) zijn in deze tabel niet meegenomen (wel de gevolgen voor het slachtoffer zelf).

De kosten en baten van de dader – bijvoorbeeld het leed van gevangenisstraf en de waarde van gestolen goederen – worden niet meegenomen. Deze wordt voor de analyse als het ware buiten de maatschappij geplaatst. Als dit niet gebeurt, leidt diefstal tot een kleinere maatschappelijke kostenpost, omdat gestolen goederen voor de dief (of degene bij wie het na heling terecht komt) ook een waarde vertegenwoordigen. Deze waarde zal echter veelal lager zijn dan de waarde voor het slachtoffer, zeker wanneer goederen ook een emotionele waarde hebben.

Kwaliteit van de cijfers

De cijfers in Tabel 6.2 weerspiegelen de huidige stand van de wetenschap en zijn bruikbaar. Wel dienen bij het gebruik de volgende aandachtspunten in acht te worden genomen:

- Omdat de slachtofferenquêtes niet representatief zijn voor zware geweldsmisdrijven (waaronder zedendelicten) zijn de gevonden waarden in de eerste vier kolommen voor deze delicten minder betrouwbaar. Dit blijkt ook uit het relatief lage bedrag dat uit de slachtofferenquêtes volgt voor leed bij zedendelicten (88% zegt bijvoorbeeld geen of weinig emotionele schade te hebben opgelopen). Nader onderzoek zou hier meer licht op moeten werpen;
- De bedragen zijn gemiddelde kosten per delict. In de praktijk hoeft beleid niet gericht te zijn op een ‘gemiddeld’ delict binnen het type. Zo leidt een fietsendiefstal doorgaans tot lagere kosten dan een woninginbraak waar ook sieraden worden gestolen. Een verdere complicatie daarbij is de indeling van delicten. Dit gebeurt op basis van het feit waarvoor de grootste strafdreiging bestaat;
- De genoemde bedragen zijn een onderschatting van de totale maatschappelijke kosten. Naast de kosten genoemd in de tabel zijn er ook nog PM-posten zoals veranderend gedrag vanwege angst voor slachtofferschap, vernieling openbare ruimte, productieverlies vrijwilligers, productieverlies als gevolg van emotionele schade, gebruik van geestelijke gezondheidszorg en het leed van de omgeving van dader en slachtoffer. Een deel van deze extra kosten kan aan de hand van de hedonische prijsmethode in beeld worden gebracht.

6.1.2. Woongenot en vestigingsklimaat

Een reductie van onveiligheid(sgevoelens) is zoals gezegd het best te monetariseren via de hedonische prijsmethode. Met de hedonische prijsmethode kan aan veiligheid een geldwaarde worden toegekend, die gebaseerd is op de bereidheid van mensen om ervoor te betalen (Rosen, 1974; Brachinger, 2002).

²³ Uiteindelijk zullen deze dat weer doorberekenen aan de verzekeren.

Box 6.2 De Hedonische prijsmethode

De hedonische prijsmethode is een methode om de waarde te bepalen van publieke goederen waarvoor op de markt geen prijs tot stand komt, zoals overlast en verloedering. Deze methode gaat uit van de veronderstelling dat de waarde die mensen hechten aan bijvoorbeeld een veilige buurt, zich vertaalt in de prijs die zij willen betalen voor hun huis of bedrijfspand. Door middel van een regressieanalyse kunnen de verschillende factoren die van invloed zijn op woningwaarde (naast veiligheid bijvoorbeeld aspecten als bereikbaarheid, aanwezigheid van culturele voorzieningen, mogelijkheden voor onderwijs, geluidsoverlast et cetera) worden blootgelegd (bijv. Roback 1982). De huizenprijzen in wijken met verschillende niveaus van criminaliteit, overlast en verloedering worden vergeleken. Door te corrigeren voor alle andere relevante factoren die invloed hebben op de woningprijs wordt het effect van criminaliteit, overlast en verloedering op de woningprijs bepaald. Uitgangspunt bij deze methode is dat de evenwichtprijs van een huis een functie is van al zijn karakteristieken, waaronder het gevoel van veiligheid in de omgeving. Op deze manier is dus een schatting te maken van de maatschappelijke kosten.

In deze waardering zit overigens ook een component die omschreven kan worden als voorkomen leed of immateriële schade. Daarmee moet bij MKBA's rekening worden gehouden, omdat dit het risico van dubbelstellingen in zich heeft.

Uit eerder hedonisch prijsonderzoek blijkt dat gevoel van onveiligheid, overlast en verloedering in Nederland meetbaar van invloed zijn op de waardering die mensen hebben voor hun woonomgeving, en de bereidheid om daarvoor te betalen (willingness to pay) (Marlet & Van Woerkens, 2007a, 2007b; Marlet, 2006). Met de modellen uit dat onderzoek kan de maatschappelijke waarde van criminaliteit, overlast en verloedering worden gemonetariseerd, ofwel: in euro's uitgedrukt. Hieruit volgt dat onderstaande problemen op het gebied van overlast, onveiligheid en verloedering door de mensen in de wijken meetbaar (negatief) worden gewaardeerd. Die problemen zijn opgenomen in een op basis van de coëfficiënten uit de tabel gewogen Index voor Overlast, Verloedering en Onveiligheid. Met die Index kan een gedegen inschatting worden gemaakt van de werkelijke omvang van de problemen in de wijken en de verschillen tussen die wijken (Marlet & Van Woerkens, 2006b).

Tabel 6.3 Welke problemen worden in de woonomgeving meetbaar negatief gewaardeerd?

Categorie	Indicator	Bron
GEWELD	Geweldsmisdrijven	KLPD
OVERLAST	Overlast van dronken mensen	Veiligheidsmonitor
	Overlast van drugsgebruik	Veiligheidsmonitor
	Overlast van jongeren	Veiligheidsmonitor
	Overlast van omwonenden	Veiligheidsmonitor
VERLOEDERING	Vernieling van openbare werken	Veiligheidsmonitor
	Rommel op straat	Veiligheidsmonitor
	Bekladding	Veiligheidsmonitor
DIEFSTAL/INBRAAK	Inbraak in woning	KLPD
	Fietsendiefstal	KLPD
	Auto-inbraak	KLPD

Bron: Atlas voor Gemeenten

Ter illustratie geeft Tabel 6.4 een overzicht van het effect van een afname van de genoemde categorieën in een (niet nader omschreven) specifieke achterstandswijk. Hieruit volgen de maatschappelijke baten van maatregelen die zorgen voor 10% reductie van de gepercipieerde onveiligheid en overlast in de (hele!) wijk.

Tabel 6.4 Maatschappelijke baten van 10% verbetering van de veiligheid in achterstandswijk (illustratief)

EFFECT VAN EEN AFNAME VAN 10% van:	Maatschappelijke waarde als dit effect geldt voor de hele wijk
GEWELDSMISDRIVEN (KLPD)	€ 5,7 miljoen
DIEFSTAL/INBRAAK (KLPD)	€ 0,2 miljoen
woninginbraak	
fietsendiefstal	
auto-inbraak	
OVERLAST (VEILIGHEIDSMONITOR)	€ 2,7 miljoen
overlast van dronken mensen	
overlast van drugsgebruikers	
overlast van omwonenden	
overlast van jongeren	
VERLOEDERING (VEILIGHEIDSMONITOR)	€ 9,7 miljoen
vernielingen	
rommel op straat	
bekladding	

Bron: Atlas voor gemeenten (2010)

De genoemde cijfers zijn nadrukkelijk geen algemeen hanteerbare kengetallen. De cijfers zijn locatiespecifiek en afhankelijk van het aantal woningen in de buurt, het prijsniveau van deze woningen en de uitgangssituatie t.a.v. onveiligheid.

Methode brengt kosten in beeld van delicten met grote uitstraling op de woonomgeving

De kosten van geweld, overlast en verloedering zijn veel hoger dan de kosten van diefstal en inbraak. Dat komt doordat de uitstralingseffecten van die categorieën problemen op de wijk groter zijn dan bij inbraak en diefstal. Inbraak en diefstal hebben een heel hoge negatieve waardering voor de mensen die het betreft, zo bleek uit Tabel 6.2. De directe buren van het slachtoffer zullen er misschien ook weet van hebben en zich onveiliger voelen, maar veel verder zal het effect niet reiken. Als er in de wijk sprake is van overlast van jongeren, geweld op straat en vernieling zal een veel groter deel van de buurt zich daardoor onveilig voelen. De ‘kosten’ per persoon zijn dan misschien lager, maar omdat het uitstralingsgebied veel groter is, blijken de totale maatschappelijke kosten zoals ingeschat via de hedonische prijsmethode hoger.

Het inschatten van het uitstralingseffect van de maatregelen is van groot belang. De bovenstaande tabel geeft als voorbeeld een maatregel aan met een effect in de hele wijk. Het is echter ook goed mogelijk dat de maatregel slechts in een deel van de wijk (4-cijferig postcodegebied) het genoemde effect heeft. De grootte van het uitstralingseffect verschilt per maatregel en de omvang ervan. Hiervoor moet worden gecorrigeerd.

Let op dubbeltellingen

Het is aannemelijk dat het optellen van de cijfers in Tabel 6.2 en 6.4 (vermeden kosten en woongenot) dubbeltellingen oplevert. Het is immers waarschijnlijk dat mensen hun verwachting van de kans dat zij in hun eigen buurt slachtoffer worden van een delict, meewegen in hun waardering voor de buurt. Dat betekent dat voor ‘locatiegebonden’ delicten zoals inbraak en overlast en verloedering, de kosten van leed al (grotendeels) zijn verdisconteerd in de huizenprijs. De mate waarin dit gebeurt hangt samen met de spillovers via overlast (last van spuiten, bloedsporen, burengerucht) of via het gevoel van onveiligheid (‘het kan ook mij overkomen’). Bij heel specifieke delicten zoals moord en misschien zware mishandeling door bekenden is dat dan minder of niet het geval.

Voor de overige posten geldt dit niet of in mindere mate omdat deze (grotendeels) bij andere partijen terechtkomen. Ofwel bij verzekeraars (medische kosten, deel van de schade) of bij de werkgever (productiviteit) of bij de belastingbetaler (opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging). Een MKBA die rekent met hedonische prijzen op basis van bovenstaande tabel dient de kosten van leed uit de vorige paragraaf daarom niet mee te nemen.

Deze analyse beperkt zich tot de waardering van bewoners voor hun eigen woonomgeving. De onveiligheidsgevoelens van bezoekers van de wijk worden via deze methode niet meegenomen. De verwachting is echter dat deze in vergelijking met de waarde die bewoners aan de problemen toekennen gering zijn.

Actoranalyse

In de actoranalyse zal de baat die middels de hedonische prijsmethode is berekend in eerste instantie moeten worden toegeschreven aan omwonenden en/of ondernemers in de buurt. Wanneer de bewoner geen eigenaar is van zijn huis zal een groot deel van de baat echter aan de eigenaar – in veel gevallen een woningcorporatie – toevallen: ofwel via een latente waardestijging van de woning (die bij verkoop te gelde kan worden gemaakt), ofwel de mogelijkheid een hogere

huur te rekenen. Het is in principe zelfs mogelijk dat de volledige veiligheidswinst voor de bewoner via de huur wordt afgeroomd. Tevens zal de gemeente een deel van de baten opstrijken via hogere OZB-opbrengsten. In deze gevallen is er een indirecte (doorgegeven) baat die niet groter is dan het directe effect.

Toepassen van de methode in MKBA's

Om de hedonische prijsmethode te kunnen inzetten in een MKBA is een vertaalslag naar aantallen incidenten en delicten, en de reductie daarvan, nodig. Alleen op die manier kunnen deze maatschappelijke baten worden gerelateerd aan de kosten uit Tabel 6.2. Die vertaalslag is echter niet eenvoudig omdat registraties van overlast en verloedering bij de politie afwezig zijn, of verre van volledig. Dergelijke incidenten worden immers niet altijd gemeld bij de politie, en er volgt vaak geen vervolging. Om die vertaalslag toch te kunnen maken, is een zo zuiver mogelijke inschatting van het aantal incidenten in de betreffende wijk nodig. Vaak zal die informatie lokaal wel voorhanden zijn en anders kunnen de politiegegevens worden opgehoogd met een factor die uit empirische studies is af te leiden. De bij dit rapport uitgewerkte casus Toezicht geeft daarvan een voorbeeld. Daarnaast zijn locatiespecifieke gegevens nodig, zoals de initiële score overlast en onveiligheid, het aantal woningen in de wijk, de gemiddelde woningwaarde per woning etc.

6.2 Fysieke veiligheid

De belangrijkste effecten op het terrein van de fysieke veiligheid zijn de vermeden slachtoffers door ongevallen en de vermeden materiële schade.

6.2.1 Vermeden slachtoffers ongevallen

Het beleidsterrein fysieke veiligheid richt zich onder andere op het voorkomen van slachtoffers. Zo is het voorkomen van slachtoffers het hoofddoel van het brandveiligheidsbeleid. Jaarlijks sterven tussen de 60 en 80 mensen aan de gevolgen van brand en raken rond de 1.000 mensen gewond. Voor de waardering hiervan gaat de voorkeur uit naar het gebruik van QALY's en/of DALY's. Dit is een zeer geschikte maat voor het moneteriseren van zowel doden als gewonden (zie ook Paragraaf 6.1). Voor brandwonden publiceert het RIVM echter geen specifieke gegevens. Om deze reden is het voorlopig noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen dodelijke slachtoffers en gewonden.

Dodelijke slachtoffers

Voor het waarderen van dodelijke slachtoffers zijn twee methoden mogelijk. De eerste methode waardeert aan de hand van het verloren aantal levensjaren (QALY's). De gemiddelde Nederlander is 39 jaar. Dit vormt dus een goed uitgangspunt voor het waarderen van slachtoffers, wanneer geen specifieke informatie over de gemiddelde leeftijd van een risicogroep beschikbaar is. Voor verkeersslachtoffers is die informatie er wel; de gemiddelde leeftijd van een verkeersslachtoffer is 42 jaar.²⁴ Bij een gemiddelde levensverwachting van 79 jaar komt dit

²⁴ www.swov.nl/nl/research/kennisbank/inhoud/90_gegevensbronnen/inhoud/doodsoorzaken.htm

overeen met 40 respectievelijk 37 verloren levensjaren. Bij een waarde per QALY van € 80.000 komt dit overeen met € 1,51 miljoen respectievelijk € 1,45 miljoen voor een dodelijk slachtoffer.²⁵

Een andere mogelijkheid is om voor de dodelijke slachtoffers voorlopig aan te sluiten bij de kengetallen die voor verkeersongevallen worden gehanteerd in de OEI-systematiek.²⁶ Uitgangspunt is de *value of statistical life* (VOSL, zie box 6.2).

Box 6.2 VOSL (value of statistic life)

Een andere grondslag dan QALY's voor de berekening van de waarde van mensenlevens (of de kosten van slachtoffers) is de *value of statistical life* (VOSL). Dit is het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen voor een bepaalde afname van het ongevalrisico. Hieruit wordt de zogeheten 'Value Of a Statistical Life' (VOSL) afgeleid. Deze waarde wordt geschat op € 2,2 miljoen met een onzekerheidsmarge van € 0,3 miljoen.²⁷ Een technische complicatie is dat de VOSL zowel de waardering voor immateriële schade (leed, verdriet en dergelijke) als voor materiële schade (niet meer kunnen consumeren) ten gevolge van overlijden omvat. Om uitsluitend de immateriële schade (of zogenoemde 'human losses') te bepalen moet de materiële schade door overlijden in mindering worden gebracht op de VOSL. Als maat daarvoor wordt de consumptie in de verloren levensjaren gebruikt. Dit komt neer op bijna € 1,8 ± 0,3 miljoen aan immateriële schade. Deze waarde staat voor het bedrag dat mensen bereid zijn te betalen om hun overlijdensrisico te beperken en is vergelijkbaar met de contante waarde volgens de QALY-methode.

Gewonde slachtoffers

Voor de waardering van het aantal gewonden is het minder eenvoudig om aan te sluiten bij de kengetallen voor verkeersslachtoffers. In Nederland hanteert men hier de stelregel dat de immateriële schade van ernstig gewonden ongeveer 10% van de VOSL is.²⁸ Brandwonden zijn echter lastig vergelijkbaar met de gemiddelde letselschade na een verkeersongeval. Omdat er ook geen ziektelast (DALY) cijfers zijn voor brandgewonden is een afname van gewonde slachtoffers op dit moment niet goed te waarderen.

De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) concludeert in een studie uit 2008 dat ook op het gebied van verkeersveiligheid QALY's/DALY's zich goed zouden lenen voor toepassing in MKBA's (SWOV, 2008). Hiervoor zijn gegevens nodig over aard, ernst en duur van het letsel. Op dit moment worden deze gegevens echter niet systematisch geregistreerd. BZK kan onderzoeken of het lonend is om de inspanningen op het gebied van verkeer uit te breiden naar brand.

6.2.2 Vermeden materiële schade brand

Voor gemiddelde schadebedragen zijn over het algemeen statistieken bruikbaar, zoals bijvoorbeeld de brandweerstatieken van het CBS. Hieruit blijkt dat in 2007 bij 26.900 branden (57%) sprake was van financiële schade. De totale schade bedroeg daarbij € 864 miljoen., 21 %

²⁵ Merk op dat gewonnen levensjaren verder in de toekomst net als alle kosten en baten van een project moeten worden verdisconteerd. Daarbij is de standaarddiscontovoet van 4,0% (reëel) gehanteerd. De laatste 10 levensjaren zijn op een QALY van 0,5 dus € 40.000 gesteld.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: SWOV-factsheet, kosten van verkeersongevallen, 2007

²⁷ Bron: SWOV-factsheets, de waardering immateriële kosten van verkeersongevallen (2009) en kosten van verkeersongevallen (2007). Het verschil zit onder andere in de productiviteitsderving.

²⁸ Zie SWOV factsheet de waardering van immateriële kosten van verkeersongevallen (2009).

meer dan in 2006. De gemiddelde schade lag daarmee in 2007 op € 32.000 per brand met schade. De statistieken bevatten informatie per regio, aan de hand waarvan ook regionale verschillen kunnen worden aangebracht.²⁹ Ook voor de gemiddelde kosten van de brandweer zijn de brandweerstatistieken de beste bron. Gemiddeld bedroegen de kosten per uitruk in 2007 € 5.600.

6.3 Monetariseren effecten op andere beleidsterreinen

Onderwijs en zorg behoren niet tot het beleidsterrein van het ministerie van BZK. Toch kunnen BZK-maatregelen effecten hebben op deze terreinen, zoals ook aangegeven in de voorbeelden van hoofdstuk 5. Vandaar dat hier kort enkele kernaspecten aan de orde komen.

6.3.1 Schoolprestaties

Veel maatregelen die zich richten op het bestrijden van risicofactoren van delinquentie zijn direct gerelateerd aan opleiding: minder spijbelen, schooluitval voorkomen en taalachterstanden beperken. Ook maatregelen gericht op minder alcoholconsumptie hebben een effect op de schoolprestaties. Vanzelfsprekend gaat de waarde van deze maatregelen hiermee verder dan minder kosten voor criminaliteit alleen.

Betere schoolprestaties en minder schooluitval leiden tot de volgende directe baten:

- *Afname werkloosheid*: met een startkwalificatie komen jongeren makkelijker aan het werk. Hiermee kan de werkloosheid die wordt veroorzaakt door een tekort aan kennis en vaardigheden (mismatch vraag en aanbod) afnemen. Dit is te waarderen als de hoogte van de uitkering plus de extra te ontvangen loonbelasting.³⁰ Aandachtspunt hierbij is de waardering van het werk voor de groep die de overgang maakt van uitkering naar werk. Meestal stijgt het inkomen, maar tegenover dit gestegen inkomen staat een verlies aan vrije tijd (V). De waarde van V is minimaal 0 en maximaal het verschil in inkomen tussen werk en uitkering (immers: als de waarde van V hoger was, zou de jongere proberen te vermijden uit de uitkering te raken). Met bovenstaande waardering is het uitgangspunt dat de voormalig werkloze indifferent staat ten opzichte van werk/inkomen en de vrije tijd plus uitkering.³¹ De welvaartswinst komt daarmee volledig toe aan de belastingbetaler. Er is geen uitkering meer nodig en er wordt extra belasting afgedragen.
- *Hogere productiviteit werknemers*: Een startkwalificatie leidt niet alleen tot minder werkloosheid, maar ook hogere productiviteit en inkomens gedurende de hele levensloop. Deze zijn te waarderen als het verschil in inkomen met en zonder startkwalificatie. In de MKBA's voortijdig schoolverlaten en brede school is hiervoor een arbeidsmarktmodel gebruikt.
- Besparingen op alternatieve scholingstrajecten en dergelijke als gevolg van minder uitstroom zonder startkwalificatie.

²⁹ CBS brandweerstatistiek 2007.

³⁰ Zie ook. Berenschot, Atlas voor gemeenten en Oberon, MKBA brede school, 2006. Hier is gebruikt: € 9.600 plus € 2.800, totaal € 12.400 (bron: CBS).

³¹ Merk op dat deze waardering hiermee onafhankelijk is van het loon dat de voormalig werkloze verdient.

6.3.2 Gezondheid

Een effect van maatregelen in het BZK-domein kan de gezondheid betreffen, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van alcoholmisbruik. Overmatig alcoholgebruik is een belangrijke risicofactor/oorzaak voor sterfte en ziektelast in termen van verhoogd risico op chronische ziektes waaronder hart- en vaatziekten en diverse soorten kankers. Tevens is alcohol geassocieerd met een verhoogd risico op verkeersongelukken. Bij het alcoholvoorbeeld zijn de volgende baten aan de orde:

- *Kwaliteit van leven:* afhankelijkheid van alcohol leidt volgens ziektelastberekeningen tot een afname van kwaliteit van leven met 33%.³² Dat betekent dat een jaar met een alcoholprobleem hetzelfde wordt gewaardeerd als 8 maanden in goede gezondheid, (beide 0,67 QALY). Dit is een baat voor de getroffen zelf;
- *Gewonnen levensjaren:* Afhankelijkheid van alcohol zorgt in 0,1% van de gevallen voor vroegtijdige sterfte en heeft dan 22,8 verloren levensjaren (DALY) tot gevolg;
- *Productiviteit:* De waarde van een QALY betreft een zelfstandige economische waarde, los van de bijdrage aan de economie (consumptie en productie). Minder arbeidsongeschiktheid en/of een afname van het ziekteverzuim moet daarom apart als baat worden meegenomen. Dit is een baat voor de maatschappij in geval van de arbeidsongeschiktheid en van de werkgevers in geval van ziekteverzuim;
- *Afname medische kosten:* Het RIVM publiceert gegevens over het gebruik van medische voorzieningen door mensen met verschillende ziekten. Hiervan kunnen de kosten worden berekend;
- *Vermieden schade bij anderen:* Te denken valt aan vermindering van ongelukken. Zie voor de monetarisering hiervan publicaties van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Deze baten komen bij de maatschappij terecht.

³² RIVM website, ziektelast in DALY's.

7 Casus toezicht

7.1 Doel en opzet casus

Hoe werkt de MKBA-systematiek in de praktijk? Om dit te illustreren werkt dit hoofdstuk een concrete casus uit volgens het in dit rapport voorgestelde MKBA-stappenplan. De casus betreft de kosten en baten van verschillende soorten toezicht op verschillende locaties in een fictieve gemeente. Aan de hand daarvan wordt inzichtelijk gemaakt:

- hoe de MKBA-systematiek wordt toegepast;
- welke dilemma's daarbij spelen en hoe hiermee om kan worden gegaan;
- hoe resultaten geïnterpreteerd dienen te worden;
- hoe voor een concrete vraag het toetsingskader wordt toegepast.

Keuze voor toezicht

De keuze voor toezicht komt voort uit de beleidsinspanningen rond het actieplan overlast en verloedering. Dit actieplan is gericht op de doelstelling van het kabinet Balkenende IV om de overlast en verloedering in Nederlandse wijken in 2010 met een kwart te verminderen ten opzichte van 2002. Het gaat daarbij niet alleen om overlast in de directe woon- en leefomgeving, maar ook om overlast in het uitgaansleven.

Meer en beter toezicht is één van de maatregelen die in de openbare ruimte worden ingezet om de ambitie te halen. Dit betreft verschillende vormen van menselijk toezicht: formeel toezicht (politie, beveiligingspersoneel), functioneel toezicht (bijvoorbeeld een conducteur, huismeester of barpersoneel) en informeel toezicht (buren, winkeliers). Daarnaast gaan steeds meer gemeenten over tot het invoeren van cameratoezicht. Doel van het toezicht is om de gelegenheid tot overlast en criminaliteit zo klein mogelijk te maken. Er zijn zoveel verschillende manieren van toezicht dat op veel plekken de vraag gesteld wordt wat het beste werkt en waarin geïnvesteerd moet worden. Ieder euro kan immers maar een keer worden uitgegeven.

Op rijksniveau spelen vragen ten aanzien van de allocatie van middelen; naar politie voor meer formeel toezicht of naar gemeenten om extra cameratoezicht of toezichthouders mogelijk te maken? Lokaal speelt de vraag hoe een veiligheidsprobleem in een binnenstad of woonwijk het beste kan worden aangepakt. Onderdeel hiervan kan de vraag zijn of geïnvesteerd moet worden in cameratoezicht, in extra toezichthouders of in bijvoorbeeld een project om burgers te mobiliseren binnen de eigen leefomgeving.

Dit zijn vragen waarbij een MKBA uitkomst kan bieden. Met het voor de casus ontwikkelde rekenmodel kunnen de kosten, effecten en baten van verschillende vormen van toezicht in kaart worden gebracht.

Keuze voor een lokale casus

Een MKBA wordt gemaakt van concrete maatregelen in een concrete situatie. Daarom staat in de casus een lokaal project centraal: een middelgrote gemeente met problemen in de binnenstad en een woonwijk. Er worden – binnen een breed veiligheidspakket – twee soorten toezicht tegen

elkaar afgewogen: cameratoezicht en toezicht door toezichthouders. Formeel toezicht is hier niet meegenomen omdat de gemeente hierin niet zelf investeert. Dit is de uitkomst van onderhandelingen in de driehoek. Het in deze casus gehanteerde model kan overigens wel gebruikt worden om andere vormen van toezicht te analyseren als hiervan de effectiviteit is ingeschat. Hoewel een fictieve casus wordt uitgewerkt is er – omwille van het realiteitsgehalte van de uitkomsten – voor gekozen om voor de berekeningen kengetallen van twee bestaande (niet nader te noemen) wijken te gebruiken.

Opschalen naar een nationaal perspectief

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3, zijn voor een MKBA toezicht op nationaal niveau, meerdere casestudies of fictieve standaardtypes nodig op decentraal niveau. Het is voor het ministerie immers niet voldoende om te weten dat informeel toezicht in de binnenstad van een grote stad tot betere resultaten leidt dan een cameraproject. Want: hoe zit het met de effectiviteit van politie-inzet? Hoe werkt het in een woonwijk? Hoe werkt het in kleinere steden? Een ander type uitgaanspubliek? In plattelandsgemeenten met overlast van dronken jongeren? Is er verschil tussen achterstandswijken en niet-achterstandswijken?

Om een nationaal beeld te kunnen construeren zijn dus MKBA's van *standaardwijktypes* nodig. De eerste stap is om die standaardtypes te ontwikkelen. De beste manier om dat te doen is om typen wijken te selecteren op basis van kenmerken van die wijken die meetbaar van invloed zijn op de mate van overlast en onveiligheid in de wijk.³³

Op die manier ontstaat een categorisering van wijken die de dezelfde uitgangspositie hebben, zodat de kans dat andere factoren dan het beoordeelde beleid van invloed zijn op de toe- of afname van de mate van overlast en onveiligheid wordt geminimaliseerd. Bovendien kunnen voor die wijken kengetallen worden gemaakt die afgeleid worden van de feitelijke situatie, en die tussen de wijken die onder een bepaald standaardtype vallen zo min mogelijk verschillen. Om tot die categorisering van wijken te komen kan met een objectieve analyse worden bepaald welke wijken op basis van de genoemde kenmerken het meeste op elkaar lijken, en daardoor een vergelijkbare 'voorspelde' waarde van de mate van overlast en onveiligheid hebben. Dat zal naar verwachting leiden tot standaardtypes als:

- wijken die in de binnenstad van een stad (met of zonder regiofunctie) liggen;
- vooroorlogse wijken in de buurt van de binnenstad;
- wijken op grotere afstand van de binnenstad met veel sociale huur en hoogbouw;
- wijken op uitleglocaties;
- wijken in niet-stedelijk gebied, etc.

Het ligt hierbij voor de hand om te denken aan combinaties van type overlast en soort omgeving. Vervolgens wordt voor elk standaardtype een MKBA gemaakt. In iedere MKBA dienen uitgangspunten en gebruikte kengetallen gelijk te zijn. De laatste stap is het wegen van de uitkomsten van de verschillende MKBA's, om deze op te kunnen schalen tot een nationaal beeld. Overigens kan het rekenmodel dat voor dit hoofdstuk is ontwikkeld zeer behulpzaam en tijdsbesparend zijn bij het opstellen van de MKBA's voor de standaardwijktypes.

³³ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Marlet & van Woerkens, 2007b.

Casus dient ter illustratie

De casus die hieronder wordt uitgewerkt, resulteert in een MKBA-tabel met uitspraak over de maatschappelijke meerwaarde van verschillende maatregelen. Daarbij moet worden benadrukt dat het niet gaat om een volwaardige MKBA, maar om een illustratie bij en uitwerking van de ontwikkelde methodiek. Niet de uitkomst van de MKBA is het doel van deze casus, maar het aan de praktijk toetsen van het in dit rapport ontwikkelde stappenplan.

Op basis van beschikbaar onderzoek en een expertsessie is een MKBA opgesteld die de huidige kennis en inzichten zo goed mogelijk weergeeft. Het ontwikkelde rekenmodel geeft daarbij de mogelijkheid om meerdere opties en gewijzigde aannamen eenvoudig door te rekenen. Vooral de effectinformatie dient echter verder verstevigd te worden voordat inhoudelijke conclusies kunnen worden getrokken over de maatschappelijke waarde van de verschillende vormen van toezicht.

7.2 Projectbeschrijving MKBA

7.2.1 Probleem- en doelstelling voor de fictieve gemeente

Een middelgrote stad heeft een sociaal veiligheidprobleem in haar binnenstad. Het aantal geregistreerde incidenten en aangiften van criminaliteit en overlast is de afgelopen jaren sterk gestegen. Uit enquêtes blijkt dat bewoners en bezoekers van de binnenstad zich veel onveiliger voelen in vergelijking met inwoners en bezoekers van andere gemeenten. En dat heeft gevolgen. De winkeliers en de horeca hebben de indruk dat het aantal bezoekers afneemt door de toegenomen onveiligheid. Buurtbewoners vinden het steeds minder prettig wonen. Een deel zegt daarom te willen verhuizen. De politie moet steeds vaker optreden. De inzet in het centrum gaat ten koste van inzet elders in de stad. Alle betrokkenen, de gemeente, de politie, de winkeliersvereniging, de horecavereniging en het buurtcomité van bewoners, zijn ervan overtuigd dat er iets moet gebeuren. De bestaande toezichtmaatregelen zijn onvoldoende.

Tegelijkertijd heeft de gemeente een veiligheidsprobleem in een van haar woonwijken. In deze wijk is sprake van veel overlast en criminaliteit, voornamelijk door jongeren. Die overlast leidt tot veel klachten. De burgers gaan met klachten naar het politiebureau, maar de klacht leidt door het ontbreken van goede signalen niet altijd tot aangifte, laat staan tot het aanhouden van een verdachte. Bij de wijkagenten op patrouille wordt ook veel geklaagd. In de gemeentelijke veiligheids- en leefbaarheidsmonitor en bij contactavonden van het wijkplatform komt het onveiligheidsgevoel bij bewoners vaak ter sprake. Overlast door jeugd staat daarbij in de top drie.

De gemeente heeft een Integraal Veiligheids Plan ontwikkeld, waarin het terugdringen van overlast en criminaliteit in deze twee wijken expliciet benoemd is. Door een aantal samenhangende maatregelen moet de veiligheidssituatie van beide gebieden verbeteren. De doelen van het veiligheidspakket in beide gebieden zijn:

- Het bevorderen van het veiligheidsgevoel van mensen die er wonen, werken of uitgaan;
- Het verminderen van schade door onveiligheid (slachtofferreductie);
- Het voorkomen van vandalisme en veelvoorkomende criminaliteit;
- Het bevorderen van opsporing en vervolging.

De invulling van het pakket ligt voor een (groot) deel vast. Enkel de wijze waarop de uitbreiding van toezicht in deze gebieden georganiseerd gaat worden staat nog open. De volgende twee opties - van investering door de gemeente - zijn nog over:

- Uitbreiding toezicht door camera's;
- Uitbreiding (functioneel) toezicht door toezichthouders gedeeltelijk met en gedeeltelijk zonder BOA-bevoegdheid.

De vragen die het college nu stelt zijn:

1. Welke optie, camera's of toezichthouders, is het meest kosteneffectief?
2. Wat is maatschappelijk gezien de meerwaarde van de extra inspanningen: staan de verwachte baten in relatie tot de extra kosten?

Om deze vragen te beantwoorden is gevraagd om een MKBA Toezicht.

Reflectie:

Wanneer de vraag enkel gaat om welk instrument het meest kosteneffectief is in een bepaald gebied kan een KEA volstaan. Hier is echter sprake van meerdere doelen, die onderling gewogen zouden moeten worden en wordt ook gevraagd naar de meerwaarde van het project. Dit betekent dat een MKBA het geëigende instrument is (zie paragraaf 7.7 voor een verdere beschouwing van de casus in relatie tot het toetsingskader).

7.2.2 Project en nulalternatief

Een MKBA vergelijkt de situatie in een projectalternatief (investeren in toezicht), met de situatie in het nulalternatief (géén extra toezicht). In de casus zijn, zoals aangegeven, twee projectalternatieven onderscheiden:

1. Cameratoezicht;
2. Toezichthouders (gedeeltelijk met en gedeeltelijk zonder BOA bevoegdheid).

Beide projecten staan zoals aangegeven niet 'op zich': ze maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen. Onderdeel hiervan zijn bijvoorbeeld de Aanpak Verslaafdenoverlast in de binnenstad en een groepsgerichte aanpak van overlast en criminaliteit in de woonwijk.

Project camera's

Het cameraproject is als volgt gedefinieerd:

- In de binnenstad worden 24 camera's opgehangen. 4 camera's hangen op bekende hangplekken. De andere 20 camera's dekken de straten en kruispunten van het uitgaansgebied (inclusief een klein gedeelte van de toegangswegen);
- In de woonwijk worden op een aantal locaties, de zogenaamde 'hot spots', 12 camera's geplaatst;
- De beelden van alle camera's worden permanent opgenomen en 3 dagen bewaard;
- De beelden van de camera's worden verstuurd naar de centrale meldkamer van de politie. Op een aantal vaste momenten worden de beelden live uitgekeken. Dit wordt overdag gedaan door medewerkers van stadstoezicht (7 dagen in de week). 's Nachts zorgt de politie voor het uitkijken van de beelden (in de binnenstad woensdag tot en met zaterdag, in de woonwijk vrijdag- en zaterdagnacht).

Project toezichthouders

Het project extra toezichthouders bestaat uit:

- de aanwezigheid van in totaal 2 koppels toezichthouders in de wijk op de tijden: wo 14.00 – 22.00 uur, za 16.00 – 00.00 uur, zo 12.00 – 20.00 uur en overige dagen 17.00 – 01.00 uur. De toezichthouders zijn voor de helft bevoegd tot het schrijven van boetes voor APV-overtredingen. De politie voert de operationele regie over deze groep en is nauw betrokken bij het functioneren en begeleiden.

Nulalternatief

Het nulalternatief beschrijft de meest waarschijnlijke situatie wanneer geen van beide projectalternatieven wordt uitgevoerd. Voor het nulalternatief is ervan uitgegaan dat zowel in de binnenstad als in de woonwijk géén extra inspanningen worden gepleegd op het gebied van toezicht en het terugdringen van de overlast en criminaliteit. Naast het project “Uitbreiding toezicht” worden ook de overige maatregelen niet uitgevoerd. De verwachting is dat de veiligheidssituatie (objectief en subjectief) in het nulalternatief de komende jaren gelijk blijft.

Reflectie:

Om de maatschappelijke meerwaarde van de toezichtvarianten sec te kunnen bepalen, moet het nulalternatief zijn dat de overige maatregelen uit het veiligheidspakket wél worden uitgevoerd. De invulling en de beslissing hierover is ook al genomen. Het probleem is echter dat de *additionele* effecten van camera's en toezichthouders niet bekend zijn. In deze casus wordt dit probleem ‘opgelost’ door de *totale* effecten van het veiligheidspakket te nemen en daartegenover ook de totale kosten van het pakket in het betreffende gebied te zetten. Dat betekent dat het hier feitelijk gaat om een MKBA van het veiligheidspakket. In één variant met camera's en in de tweede variant met toezichthouders.

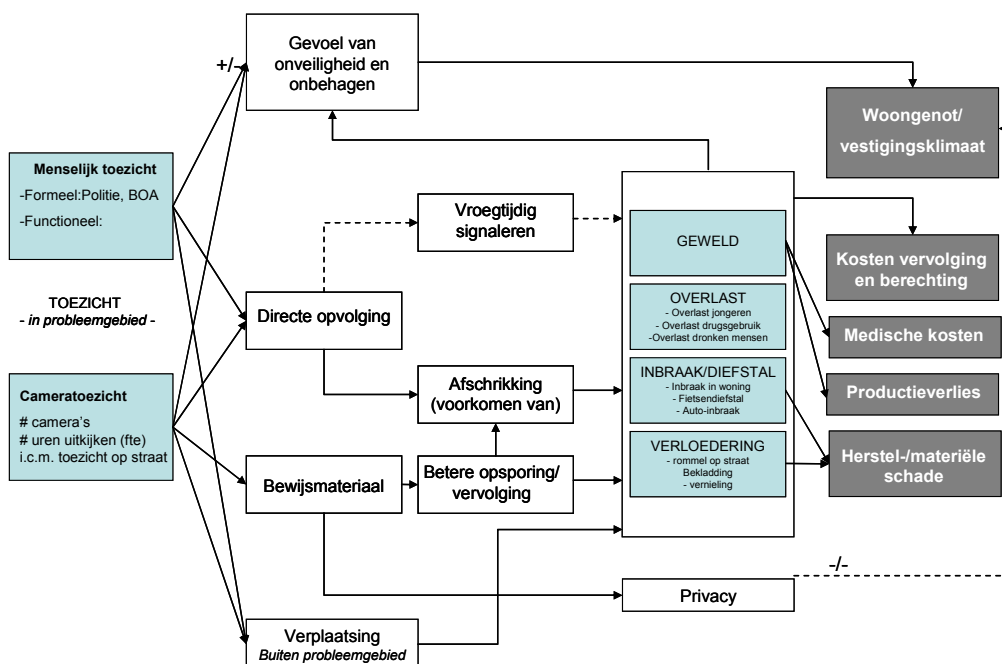
7.2.3 Projecteffecten: Oorzaak-/gevolgschema

Om in kaart te kunnen brengen wat de projecteffecten zijn van meer toezicht in het probleemgebied (binnenstad en woonwijk) is een oorzaak-/gevolganalyse uitgevoerd. Onderstaand schema geeft de beleidstheorie met daarachter (in grijs) de wijze waarop de effecten gemonetariseerd kunnen worden.

Toezicht heeft een aantal directe effecten. In de eerste plaats is de verwachting dat toezicht effect heeft op het gevoel van veiligheid en onbehagen van bewoners, ondernemers of bezoekers. Dit effect kan in de praktijk zowel positief als negatief zijn. Mensen kunnen zich veiliger voelen door de aanwezigheid van extra toezichthouders of camera's. Het omgekeerde is echter ook mogelijk: mensen voelen zich onveiliger omdat er ‘kennelijk iets aan de hand is’ waardoor extra toezicht nodig is.

In de tweede plaats kan toezicht een incident of escalatie van dat incident voorkomen (het verwachte effect is klein vandaar de stippellijn in het schema). Een toezichthouder grijpt bijvoorbeeld in, degene die camerabeelden uitkijkt stuurt iemand op de situatie af óf (zoals men van plan is in Almere) zet de locatie letterlijk in het licht.

Figuur 7.1 Directe, indirecte en externe effecten van toezicht



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

De grootste effecten zijn echter te verwachten in preventieve zin: toezicht voorkomt dat incidenten plaats (gaan) vinden. Dit verloopt via de afschrikkende werking van een directe opvolging (lik-op-stuk) en – in het geval van camera's – via een betere opsporing en vervolging omdat camerabeelden kunnen dienen als bewijsmateriaal.

Minder geweld, overlast, inbraak/diefstal en verloedering heeft vervolgens weer een gunstig effect op het gevoel van onveiligheid en onbehagen. De veiligheidsbeleving wordt dus op twee manieren beïnvloed. Direct door de zichtbaarheid van het toezicht en indirect via een afname van het aantal incidenten. Deze laatste doet zich in de tijd later voor, wanneer de criminaliteit daadwerkelijk en merkbaar is afgenomen.

Naast deze directe en indirecte effecten zijn er de externe effecten, de onbedoelde (bij)effecten van toezicht (zie paragraaf 2.4.3). Gericht toezicht kan tot gevolg hebben dat incidenten zich verplaatsen. Daders gaan bijvoorbeeld buiten het bereik van camera's en toezichthouders staan of plannen hun inbraak in een ander deel van de stad. In het geval van cameratoezicht treedt een extra neveneffect op: Het ophangen en uitlezen van camera's kan ervaren worden als een inbreuk van de privacy onder bewoners, ondernemers en bezoekers.

Het effect van toezicht zal naar verwachting per gebied verschillen. Toezicht in uitgaansgebieden moet vooral leiden tot de afname van typische uitgaansproblemen zoals overlast van dronken mensen, fietsendiefstal en geweld op straat. Toezicht in woonwijken moet daarentegen vooral leiden tot een afname van de problemen die zich specifiek in de woonomgeving voordoen, zoals overlast van jongeren, vernielingen, bekladdingen en rommel op straat.

De MKBA Toezicht brengt niet alleen deze verschillende effecten in beeld maar laat ook zien hoe deze de betrokken actoren raken. Het uitgaanspubliek en daarmee de ondernemers

waarderen het terugdringen van de problemen in uitgaansgebieden. Maar ook de bewoners van de binnenstad en bezoekers zullen dit waarderen. Het terugdringen van problemen in woonwijken zal daarentegen vooral gewaardeerd worden door de bewoners zelf. Tabel 7.1 laat zien hoe de projecteffecten verdeeld worden over de betrokken actoren.

Tabel 7.1 Baten (+) en kosten (-) van toezicht per actor

	Bewoner	Ondernemer	Bezoeker	Politie/ Justitie	Verzekeraar	Gemeente	Overig**	Totaal
Woongenot*	+					(+)	(+)	+
Winstgevendheid*		+				(+)		+
Bestedingen bezoekers		+	0/+?				-	0
Veiligheidsbeleving bezoekers			+					+
Projectkosten:								
camera's				-		-		-
toezichthouders								
Voorkomen kosten								
vervolgning & berechting				+				+
medische kosten					+		+	+
productieverlies					+	+		+
herstel- en schade								
Inbreuk privacy	-	-	-					-
Verplaatsing							-	-
Totaal	+	+	+	+/-		-	+/-	+/-

* komt tot uiting in hogere vastgoedwaarde en die komt ook bij eigenaren (particuliere bezitters en corporaties) en gemeente (hogere OZB) terecht.

** Overig: huiseigenaren, bewoners en ondernemers elders, en werkgevers i.g.v. productieverlies.

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Reflectie:

Op zoek naar de beleidstheorieën voor sociale veiligheid is de SCP-studie 'Sociale veiligheid ontsleuteld' een goed startpunt. Voor de MKBA is het echter nodig om deze algemene schema's toe te spitsen op een concrete maatregel met daaraan toegevoegd de wijze waarop de effecten gemonetariseerd kunnen worden, eventuele bijkomende externe effecten en de actorenanalyse. Het resulterende schema dient ter toetsing aan experts voorgelegd te worden en vormt de basis voor de verdere uitwerking van de MKBA.

7.3 Kwantificeren effecten

Om de maatschappelijke baten van de veiligheidsmaatregelen in te schatten is eerst informatie nodig over de effectiviteit ervan. Deze is in het sociale domein vaak moeilijk te bepalen. Systematische effectmetingen ontbreken vaak en als ze er wel zijn, zijn ze meestal niet één op één te vertalen naar een nieuwe situatie. Zo verschilt de omgeving waarin maatregelen worden ingezet, maar ook in de uitvoering zijn veel variaties mogelijk (met bijbehorende effectiviteit). Dat geldt ook als het gaat om de effecten van toezicht. Het inschatten van de effectiviteit ten behoeve

van een MBKA is daarom altijd een uitdagende activiteit. Hieronder volgen de resultaten voor achtereenvolgens cameratoezicht en toezichthouders. Het hiervoor genoemde onderzoek van het SCP is daarbij als startpunt gebruikt voor het bepalen van de kengetallen voor deze casus.

7.3.1 Effecten van cameratoezicht

De beeldvorming rond de effectiviteit van cameratoezicht wordt bepaald door het SCP-rapport (SCP 2009): “Camera’s werken niet en het is met name de menselijke component van toezicht, waarmee de beste resultaten worden geboekt”. Wanneer de metastudie(s) en de onderliggende studies in meer detail worden bestudeerd, blijkt echter dat er meer over de effectiviteit van cameratoezicht gezegd kan worden:

- Waarschijnlijk geen effect op het voorkomen van geweld of impulsieve delicten, bijv. onder invloed van alcohol (SCP 2009);
- Effect op overige delicten, zoals vermogensdelicten, blijkt klein maar significant te zijn (SCP 2009), vaak gaat het daarbij om delicten die voorbereid waren zoals fietsdiefstal of diefstal van motorvoertuigen;
- Effect treedt eerder op voor duidelijk waarneembare vormen van criminaliteit, overlast en verloedering, zoals drugsoverlast (dealen, gebruiken of spuiten), auto-inbraken en fietsdiefstallen dan op vormen van overlast die niet strafbaar zijn zoals intimiderend gedrag door groepen jongeren (DSP 2005);
- Effect treedt vooral op omdat het snel politie-ingrijpen bevordert en opsporing faciliteert (SCP 2009);³⁴
- Effect op het gevoel van veiligheid is niet eenduidig. Brits onderzoek vindt op basis van enquêtes dat cameratoezicht geen verbetering van de onveiligheidsbeleving oplevert (SCP). Uit bijna alle gemeentelijke evaluaties blijkt echter dat camera’s leiden tot een groter gevoel van veiligheid van bewoners, ondernemers en bezoekers (www.cameratoezicht.nu).

Daarnaast is er nog een – ogenschijnlijk – tegengesteld effect: cameratoezicht bevordert de *geregistreerde* criminaliteit. Camera’s, in combinatie met aanwezigheid van (extra) politie op straat, leiden tot meer waargenomen en gemelde incidenten, meer aangiften en aanhoudingen en derhalve tot een toename van de geregistreerde criminaliteit (Thieme e.a. 2002). Daarmee dient bij de kwantitatieve analyses rekening gehouden te worden (*zie hieronder Eenheid van meten*), door bij de effectmeting niet zomaar uit te gaan van het verschil in geregistreerde kwaliteit, maar in plaats daarvan een inschatting te maken van de werkelijke geregistreerde en ongeregistreerde criminaliteit voor en na de maatregel.

De werkelijke effectiviteit van camera’s ligt genuanceerd. Ook internationale (meta)studies laten zien dat het antwoord op de vraag naar effectiviteit van camera’s niet simpel ja of nee is, maar dat het veel meer gaat om *hoe* camera’s ingezet worden, en naar welke problemen op het gebied van overlast, onveiligheid en verloedering wordt gekeken.

Voor de casus Toezicht, die toegepast wordt op een specifiek probleemgebied, wordt echter niet naar een *gemiddeld* effect gezocht, maar naar een effect in een zoveel mogelijk *vergelijkbare* situatie.

³⁴ Sherman en Eck (2002) concluderen in dat kader dat gerichte surveillance op bepaalde plekken (*hot spots*) of tijdstippen (*hot times*) effectief is, maar dat surveillance die meer willekeurig is niet effectief is. Het idee om meer politie op straat in te schakelen, zonder dat deze een duidelijke taak heeft, werkt dan ook niet om de problemen terug te dringen.

Het uitgangspunt is een effect dat in een bepaalde gemeente op een bepaald gebied gehaald is, met de bijbehorende bandbreedtes en voorwaarden voor succes. In Tabel 7.2 zijn de resultaten van verschillende lokale effectstudies voor cameratoezicht samengevat.

Tabel 7.2 **Overzicht kengetallen cameratoezicht**

Gemeente	Geweld	Overlast	Inbraak/ diefstal	Verloedering	Onveiligheidsgevoel
Alkmaar 24 camera's	Slachtoffer agressief gedrag: Bew.: 50% → 35% Ondern.: 44% → 26% Bez.: 5% → 3% Diefstal met bedreiging: bewoners: 15% → 9%			Slachtoffer vernieling: Bew.: 67% → 59% Ondern.: 48% → 43% (niet signif.)	Onveiligheidsgevoel: Bew.: 65% → 39% Ondern.: 53% → 23% Bez.: 19% → 10%
Amsterdam Centrum 26 camera's	Geregistreerde criminaliteit: Wallen: -58%; Nieuwendijk - 34%. Controlegebied (district): -29%.		Zie geweld		Veiliger voelen: 50% van bew.
Amsterdam Zeeburg 12 camera's	Meldingen 27% ↓ in hele gebied 6%: verschil is 21%	Meldingen 21% ↓ overlast junks en dealers,	Meldingen 21% ↓ diefstal winkel/ voertuigen	Meldingen 27% ↓ vandalisme	Ervaren overlast ↓: 40% van bew. 29% van winkeliers
Amsterdam Zuidoost Winkelgeb.	Geregistr. delicten 57% ↓	APV- overtredin gen 23%↓ drugsgedr.	diefstal van (uit) auto's 90% ↓		Onveiligheidsgevoel: Bew.: 82% → 72% Bez.: 44% → 20%
Heerlen 130 camera's			Diefstal: voertuig: 75%↓ zakkenrollerij 30%↓ straatroof: 60%↓		
Utrecht	Geregistr geweldsincidenten 7%↓ ³⁵				Onveiligheidsgevoel: Bew: 44% → 30% Onder.: 36% → 18%

Bron: www.cameratoezicht.nu, bewerking SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Bestudering van de genoemde studies laat echter zien dat geen van de studies een score van 3 of hoger zou krijgen op de in hoofdstuk 3 geïntroduceerde Scientific Methods Scale (SMS). Er is geen enkele studie die gebaseerd is op toe- of afname van overlast, onveiligheid en verloedering, voor en na de maatregel en in vergelijking met een voldoende grote controlegroep (of controlevariabelen). De conclusie op basis van de in dit rapport ontwikkelde leidraad zou dan ook moeten zijn dat:

³⁵ Bron: Evaluatie Cameratoezicht Utrecht, IntraVal: Het aantal geregistreerde geweldsincidenten is in het cameragebied met 32% afgenomen. In de gehele binnenstad is de daling 25%. Verschil is 7%.

“het aanbeveling verdient om eerst empirisch effectenonderzoek uit te (laten) voeren en vervolgens op basis daarvan een KEA of MKBA te maken.”

Dat zou betekenen dat de beschrijving van de Casus Toezicht hier zou stranden.

Echter, het doel van deze casus is zoals gezegd niet zozeer te komen tot betrouwbare uitkomsten uit een MKBA van toezicht, maar toetsing aan de praktijk van het in dit rapport ontwikkelde stappenplan voor MKBA's in het sociale domein. Met dat doel in het achterhoofd veronderstelt het vervolg van deze casus toezicht dat de in bovenstaande tabel gepresenteerde kengetallen wel uit studies komen met ten minste een score 3 op de SMS-schaal, en dus bruikbaar zijn voor deze MKBA. Consequentie hiervan is dat de uitkomsttabellen aan het einde van dit hoofdstuk niet tot een inhoudelijk oordeel over de verschillende toezichtvarianten mogen leiden. Er is hier namelijk feitelijk geen sprake meer van een MKBA, maar van een indicatie-MKBA (zie hoofdstuk 3).

Met die kanttekeningen dienen de kengetallen in bovenstaande tabel dus als input voor de MKBA toezicht. Maar meteen bruikbaar zijn die kengetallen nog steeds niet.

Eenheid van meten

Voordat de kengetallen uit de tabel gebruikt kunnen worden in een MKBA is het van belang om te weten in welke eenheden bovenstaande effecten gemeten zijn. Als er sprake is van een percentuele afname van de problemen dienen deze omgerekend te worden naar absolute aantallen incidenten of delicten. Dat kan ingewikkeld zijn omdat het aantal geregistreerde incidenten of delicten meestal niet overeenkomt met het feitelijk aantal incidenten of delicten. Dit is vooral het geval bij aspecten van overlast en verloedering, zoals vernielingen. In sommige studies worden verhoudingsgetallen (multipliers) gebruikt om vanuit de politieregistraties een inschatting te krijgen van het totale aantal delicten dat is gepleegd.

Ook kan gebruikgemaakt worden van cijfers over slachtofferschap uit de Veiligheidsmonitor. Die cijfers liggen hoger dan het aantal incidenten volgens de KLPD-gegevens. Mensen doen immers niet altijd aangifte als ze slachtoffer zijn geworden van een delict. De politieregistratie geeft daarom een onderschatting van het werkelijke aantal delicten dat is gepleegd.

Delicten zonder slachtoffers zitten echter niet in de gegevens over slachtofferschap. Bij de politie zijn ze alleen geregistreerd als die er 'werk van maakt'. Vooral bij verloedering, overlast van jongeren en andere vormen van overlast treedt dit probleem op. Daar kan echter de hulp ingeroepen worden van de inwoners in de wijk. Die spreken zich in de Veiligheidsmonitor uit over incidenten die volgens hen in de buurt voorkomen. Die cijfers van de 'burger als waarnemer' zijn een derde belangrijke informatiebron voor MKBA's sociale veiligheid.

Welke kengetallen?

Voor het inschatten van de effecten van cameratoezicht in de binnenstad is hoofdzakelijk gebruikgemaakt van de behaalde effecten in de binnenstad van Alkmaar. De reden hiervoor is dat de situatie van Alkmaar het meest vergelijkbaar is met die in deze casus en de resultaten het duidelijkst. Voor de woonwijk is vooral gebruikgemaakt van de kengetallen uit Amsterdam Zeeburg.

Effecten die in deze twee cases niet bekend zijn, zijn afgeleid uit de inventarisatie in Tabel 7.2. Het resultaat is getoetst aan de hand van de meer algemene bevindingen uit de metastudies en is

voorgelegd aan experts op het gebied van cameratoezicht. Verder is – zoals bij de projectdefinitie aangegeven – ervan uitgegaan dat de voorwaarden voor het slagen van de maatregelen zijn vervuld, d.w.z. dat het *totale* pakket aan maatregelen is ingezet om de veiligheidssituatie te verbeteren.

Tabel 7.3 en 7.4 geven – in lijn met het bovenstaande – een overzicht van de aangenomen omvang van de te verwachten effecten in de binnenstad en in de woonwijk.

Tabel 7.3 Aangenomen effecten veiligheidspakket met cameratoezicht binnenstad

	Indicator	Effect (% afname)
GEWELD	Geweldsmisdrijven	0%
OVERLAST	Drugsgebruikers	20%
	Dronken mensen	0%
	Jongeren	0%
	Lastig gevallen worden	10%
VERLOEDERING	Vernieling openbare werken	10%
	Rommel op straat	0%
	Bekladding	10%
DIEFSTAL/INBRAAK	Inbraak	10%
	Fietsendiefstal	40%
	Auto-inbraak	40%
	Onveiligheidsgevoel	0% -25%

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010) o.b.v. DSP: evaluatie Alkmaar, aangevuld met (meta-)studies en getoetst in expertbijeenkomst

Tabel 7.4 Aangenomen effecten veiligheidspakket met cameratoezicht woonwijk

	Indicator	Effect (% afname)
GEWELD	Geweldsmisdrijven	0%
OVERLAST	Drugsgebruikers	20%
	Dronken mensen	0%
	Jongeren	30%
	Lastig gevallen worden	25%
VERLOEDERING	Vernieling openbare werken	10%
	Rommel op straat	0%
	Bekladding	10%
DIEFSTAL/INBRAAK	Inbraak	20%
	Fietsendiefstal	0%
	Auto-inbraak	20%
	Onveiligheidsgevoel	0%-25%

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010) o.b.v. DSP: Evaluatie Alkmaar, aangevuld met (meta-)studies en getoetst in expertbijeenkomst

7.3.2 Effecten van toezichthouders

Het SCP geeft aan dat menselijk toezicht een belangrijk instrument is om potentiële daders te weerhouden van het plegen van een delict. Formeel toezicht door politieursurveillance op risicogebieden en -tijdstippen is effectief in het terugdringen van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Ook functioneel toezicht, variërend van huismeesters, conducteurs tot

stadswachten, wordt als veelbelovend gekwalificeerd (SCP-2009). De vraag voor deze case is, wat het precieze effect op overlast, verloedering en onveiligheid is van extra functioneel toezicht door toezichthouders in een binnenstad en in een woonwijk. Zijn er bruikbare kengetallen uit evaluatiestudies, die qua project ofwel probleemgebied voldoende te vergelijken zijn?

In tegenstelling tot cameratoezicht is bij functioneel menselijk toezicht relatief weinig effect-onderzoek voorhanden. Het SCP-rapport³⁶ geeft in de bijlage een overzicht van verschillende effectevaluaties. In totaal staan er vier studies over het effect van stadswachten of toezichthouders. Twee daarvan zijn gericht op een winkelgebied en een winkelcentrum, en zijn daardoor minder geschikt voor deze MKBA. De overige twee hebben betrekking op het centrum van respectievelijk Dordrecht (Kees 1990 en 1992) en Nijmegen (Van Burik et al. 1992). Beide studies zijn echter niet recent.

De evaluatie uit Nijmegen is bovendien gericht op stadswachten als instrument van gesubsidieerde arbeid. De cijfers die betrekking hebben op de effecten van die inzet op de veiligheidssituatie zijn niet het hoofddoel maar een bijproduct van de evaluatie. De onderzoekers geven aan dat de gevonden resultaten onvoldoende betrouwbaar zijn om uitspraken over het effect van Stadswacht op te baseren. Verder literatuuronderzoek leverde voor de binnenstadscasus ook geen bruikbare effectstudies op.

Wel leverde deze zoektocht een recente evaluatie op van het effect van toezichthouders in een woonwijk: 'Evaluatie Toezichthouders Transvaalbuurt Amsterdam Oost' (DSP, 2009).³⁷ De belangrijkste bevindingen daaruit zijn:

- Het aantal incidenten, zowel drugsgerelateerde overlast als overlast door jongeren als vervuiling, is sterk afgenomen ten aanzien van de start van het project. In de periode oktober 2007 t/m januari 2008 werden er nog 405 incidenten geregistreerd en in de periode oktober 2008 t/m januari 2009 nog maar 119;
- De bewoners in de buurt voelen zich veiliger op straat dan een jaar geleden. Ze geven een 7,0 voor de veiligheid overdag en een 6,1 voor de veiligheid 's avonds. Dat is in beide gevallen een halve punt hoger dan tijdens de vorige meting in 2008;
- In de Transvaalbuurt is het aantal aangiften het laatste kwartaal van 2008 met 15% gedaald ten opzichte van het eerste kwartaal in 2006;
- Er lijkt sprake te zijn geweest van een verplaatsing naar de randen van het toezichtgebied en naar andere buurten.

Ook hier is echter het probleem dat de methode achter de effectmeting te wensen overlaat. Er is gekeken naar cijfers over (het gevoel van) veiligheid voor en na de maatregel, voor de buurt waarin de maatregel is getroffen. Dat biedt geen garantie dat de gevonden ontwikkeling ook echt het gevolg is van die maatregel, en niet van iets anders zoals algemene macrotrends, sociaal-economische ontwikkelingen, veranderingen in de bevolkingssamenstelling, herstructurering etc.

³⁶ SCP bijlage D: "Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van gelegenheidsbeperking".

³⁷ Hier is sprake van extra toezichthouders zonder bevoegdheden en een vliegende brigade bestaande uit Handhavers Toezicht en Veiligheid, aangevuld met een veldwerker die personen die drugs-, drank- of jeugdoverlast veroorzaken, begeleidt naar een zorgtraject. Deze toezichthouders zijn voor de helft bevoegd tot het schrijven van boetes voor APV-overtredingen. In de mix is circa de helft mét BOA bevoegdheid.

Desondanks is deze studie – met dezelfde kanttekening als bij de introductie van de aangenomen effecten voor cameratoezicht – als uitgangspunt genomen voor de uitwerking van de toezichthoudervariant in deze casus. De twijfels over de betrouwbaarheid van deze cijfers dienen wel in het achterhoofd gehouden te worden bij de interpretatie van de resultaten uit de casus. Voor de vertaling naar de verwachte effect in de woonwijk is gebruikgemaakt van de bovenstaande 70%-daling in het aantal door toezichthouders geregistreerde delicten. De specifieke afname per delict geeft het resultaat weergegeven in Tabel 7.5.

Tabel 7.5 Aangenomen effecten veiligheidspakket met toezichthouders woonwijk

	Indicator	Effect (% afname)
GEWELD	Geweldsmisdrijven	0%
OVERLAST	Drugsgebruikers	90%
	Dronken mensen	0%
	Jongeren	60%
	Lastig gevallen worden	30%
VERLOEDERING	Vernieling openbare werken	60%
	Rommel op straat	0%
	Bekladding	60%
DIEFSTAL/INBRAAK	Inbraak	0%
	Fietsendiefstal	0%
	Auto-inbraak	0%
	Onveiligheidsgevoel	0%-25%

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010) o.b.v. DSP: evaluatie Transvaal

Opvallend hierbij is dat in tegenstelling tot voor camera's voor menselijk toezicht geen effecten zijn gerapporteerd ten aanzien van vermogensdelicten zoals inbraak in woningen. Overigens had de inzet van toezichthouders dit ook niet als doel.

Reflectie

De effectiviteit van een maatregel of project is vaak lastig te bepalen. Systematische effectmetingen ontbreken vaak en als ze er wel zijn, valt er methodologisch vaak veel op af te dingen, en zijn ze meestal niet één op één te vertalen naar een nieuwe situatie. Echte bruikbare kengetallen zijn dan ook weinig voorhanden.

In deze casus leidt een gebrek aan studies in vergelijkbare gebieden ertoe dat de variant 'toezichthouders in de binnenstad' niet doorgerekend kon worden. Voor de overige varianten is de beschikbare informatie methodologisch discutabel. Om de casus toch te kunnen afmaken zijn effecten uit de bestaande effectstudies gehaald.

Tot een belangrijke aanbeveling voor de toekomst leidt deze ervaring wel: De kwaliteit van effectinschattingen voor toekomstige MKBA's op het terrein van sociale veiligheid kan sterk verbeteren door:

- nieuwe empirische effectmetingen specifiek voor Nederland. Dergelijke empirische studies zouden gekoppeld moeten worden aan nieuw op te starten projecten. Op deze manier kunnen ze input leveren voor MKBA's van andere projecten, waardoor de kwaliteit sterk kan toenemen. Een toezichtproject als in deze casus zou bijvoorbeeld begeleid moeten worden door een onderzoek waarin de belangrijkste drivers in de MKBA expliciet gevolgd worden (en afgezet tegen de ontwikkeling in een controlegebied);

- de in dit rapport ontwikkelde leidraad geeft als alternatieve mogelijkheid effectinschattingen van experts die – met kennis van de problematiek en situatie ter plekke – effecten goed zouden moeten kunnen inschatten. Die experts dienen daarbij zoveel mogelijk gevoed te worden met resultaten uit andere studies. Een kanttekening die ook bij deze methode op zijn plaats is, is dat expertoordelen kwetsbaar zijn. Direct betrokkenen hebben vaak belang bij het project en zullen geneigd zijn de effecten positief in te schatten. Een expertsessie kan dan weliswaar het draagvlak voor de MKBA verhogen, maar niet zonder meer de wetenschappelijke waarde van de uitkomsten. Omdat dat wat als aanname in een MKBA gestopt wordt, er als resultaat uitkomt, is het belangrijk hiervan bewust te zijn bij het selecteren van de deelnemers en ook de kritische blik te organiseren. Het saldo van deze MKBA, gebaseerd op inschattingen, kan vervolgens ook niet absoluut, zonder bandbreedtes gepresenteerd en geïnterpreteerd worden.

7.4 Monetariseren

In een MKBA wordt bij het monetariseren aan de verschillende gevonden (project)effecten een prijskaartje gehangen. Voor het grootste deel van de effecten in deze casus bestaat echter geen markt waar prijzen tot stand komen. Veiligheid in de openbare ruimte is immers een collectief goed. Dat betekent dat de waarde ervan alleen via een omweg te berekenen is.

De directe baten van toezicht zijn:

- *Afname gevoel van onveiligheid en onbehagen*, als gevolg van de aanwezigheid van camera's of toezichthouders. Dit directe effect is - zeker in het geval van camera's - niet eenduidig. Deze baat wordt dan ook niet expliciet meegenomen. Het indirecte effect op de beleving van bewoners, ondernemers en bezoekers door een afname van overlast, onveiligheid en verloedering, wordt wel gemonetariseerd, zie hieronder bij de indirecte effecten;
- *Afname overlast, onveiligheid en verloedering*. Voor de afname van het aantal incidenten en delicten is het mogelijk om de prijs te bepalen aan de hand van voorkomen maatschappelijke kosten, zoals schade, productieverlies, leed, kosten van politie en justitie etc.³⁸ Voor zover deze kosten toevallen aan bewoners en ondernemers in het gebied worden deze niet meegenomen. De waardering hiervoor verloopt via de indirecte baten.³⁹

De indirecte baten van toezicht zijn:

- *Afname gevoel van onveiligheid en onbehagen*. Als gevolg van een afname van de feitelijke onveiligheid (geweld, overlast, inbraak/diefstal en verloedering in het probleemgebied) zullen bewoners en ondernemers zich veiliger voelen en profiteren van een beter woon- en ondernemersklimaat. Dit effect treedt vaak op met een *time lag*. De waardering ervan wordt berekend via de hedonische prijsmethode: bewoners en ondernemers zijn bereid meer te betalen voor een huis of bedrijfspand in een veilige(re) omgeving.

De externe baten, ofwel negatieve “bijeffecten” zijn hier:

- *Verplaatsing* van criminaliteit, overlast en verloedering (waterbedeffect);
- *Inbreuk op privacy* in het geval van camera's.

³⁸ Zie verder hoofdstuk 6.1 van dit rapport

³⁹ Uitzondering is schade bij bewoners en ondernemers. Aangenomen wordt dat burens niet of nauwelijks op de hoogte zijn van elkaars inbraken in woning en/of voertuig. Deze schade heeft geen invloed op het woongenot.

Hieronder volgt een toelichting op de wijze waarop de waardering in euro's tot stand komt.

7.4.1 Waardering woongenot en vestigingsklimaat

Uit eerder onderzoek blijkt dat onveiligheid, overlast en verloedering in zowel uitgaansgebieden als woonwijken meetbaar van invloed zijn op de waardering die mensen hebben voor hun woonomgeving, en de bereidheid om daarvoor te betalen, de *willingness to pay* (Marlet & Van Woerkens, 2007a en 2007 b; Marlet, 2006). Met de modellen uit dat onderzoek kan de maatschappelijk waarde van de effecten van toezicht op overlast en verloedering worden gemonetariseerd, ofwel: in euro's worden uitgedrukt. Die cruciale – en vaak moeilijk te realiseren – schakel bij een MKBA in het sociale domein wordt uitgevoerd met de in hoofdstuk 6 van het rapport genoemde hedonische prijsmethode. De hedonische prijsmethode is - zoals gezegd - een methode om de waarde te bepalen van publieke goederen waarvoor op de markt geen prijs tot stand komt, zoals overlast en verloedering.

Uit die hedonische prijsmodellen volgt dat onderstaande problemen op het gebied van overlast, onveiligheid en verloedering door de mensen in de wijken meetbaar (negatief) worden gewaardeerd. Die problemen zijn opgenomen in een op basis van de coëfficiënten uit de tabel gewogen Index voor Overlast, Verloedering en Onveiligheid. Met die Index kan een gedegen inschatting worden gemaakt van de werkelijke omvang van de problemen in de wijken en de verschillen tussen die wijken (Marlet & Van Woerkens, 2007).

Tabel 7.6 Welke problemen worden in de woonomgeving meetbaar negatief gewaardeerd?

	Indicator	Bron
GEWELD	Geweldsmisdrijven	KLPD
	OVERLAST	Overlast van dronken mensen
VERLOEDERING	Overlast van drugsgebruik	Veiligheidsmonitor
	Overlast van jongeren	Veiligheidsmonitor
	Overlast van omwonenden	Veiligheidsmonitor
	Vernieling van openbare werken	Veiligheidsmonitor
	Rommel op straat	Veiligheidsmonitor
	Bekladding	Veiligheidsmonitor
DIEFSTAL/INBRAAK	Inbraak in woning	KLPD
	Fietsendiefstal	KLPD
	Auto-inbraak	KLPD

Bron: Atlas voor gemeenten

Grotendeels zijn dit ook de problemen die op basis van de hierboven opgenomen effectentabel beïnvloed worden door extra toezicht. Met die effectentabel en de coëfficiënten uit de hedonische prijsmodellen is daarmee een inschatting te maken van de maatschappelijke waarde van het toegenomen woongenot en verbeterde vestigingsklimaat.

Voor de *binnenstad* levert die exercitie de resultaten in Tabel 7.7 op.

Tabel 7.7 Baten afname overlast en onveiligheid binnenstad (bewoners en ondernemers)

	cameratoezicht
Score Index Overlast & Onveiligheid	43,60%
Afname overlast en onveiligheid agv project	-2,6%
Coëfficiënt uit het hedonische prijsmodel	1012
Stijging gemiddelde woningwaarde per meter	€ 26
Gemiddeld oppervlakte woningen in de wijk	92
Gemiddelde waardestijging per woning	€ 2.411
Aantal woningen in de wijk	3525
Uitstralingseffect in de wijk	25%
Totale waarde afname overlast en onveiligheid	€ 2,1 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Voor de *woonwijk* levert het de resultaten in Tabel 7.8 op.

Tabel 7.8 Baten afname overlast onveiligheid woonwijk (bewoners en ondernemers)

	cameratoezicht	Toezichthouders
Score Index Overlast & Onveiligheid	44,20%	44,20%
Afname overlast en onveiligheid agv project	-3,60%	-13,80%
Coëfficiënt uit het hedonische prijsmodel	1012	1012
Stijging gemiddelde woningwaarde per meter	€ 36	€ 140
Gemiddeld oppervlakte woningen in de wijk	72m ²	72m ²
Gemiddelde waardestijging per woning	€ 2.604	€ 10.064
Aantal woningen in de wijk	3910	3910
Uitstralingseffect in de wijk	25%	25%
Totale waarde afname overlast en onveiligheid	€ 2,5 miljoen	€ 9,8 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Aangenomen wordt dat het volledige effect op de woningprijs twee jaar ná uitbreiding van het toezicht plaatsvindt. De Netto Contante Waarde – de actuele waarde van een toekomstige geldstroom – komt daarmee op een baat van € 1,8 miljoen voor de binnenstad. Voor de woonomgeving resulteert € 2,2 miljoen wanneer het veiligheidspakket wordt uitgebreid met camera's en € 8,4 miljoen in het geval van extra toezichthouders.⁴⁰

Het effect van cameratoezicht op woongenot verschilt niet sterk tussen beide gebieden. In een woonwijk levert het iets meer op dan in binnenstedelijk gebied. Dat komt vooral door de aanname dat cameratoezicht in woonwijken zorgt voor minder overlast en in uitgaansgebieden niet. Overlast wordt met name in de directe woonomgeving zeer negatief gewaardeerd.

De overlast in de woonwijk wordt echter nog veel sterker teruggedrongen bij de optie toezichthouders. Dit is op basis van de gehanteerde effectiviteitscijfers van Transvaal. Of dit effect in werkelijkheid zo verschillend is, zou verder onderzoek met betrouwbaarder effectmetingen moeten uitwijzen. De richting van de uitkomst is in elk geval wel in overeenstemming met de bevindingen van het SCP.

⁴⁰ Conform de richtlijnen wordt een reële discontovoet van 2,5% en een risico-opslag van 3% gehanteerd. Zie ook paragraaf 2.4.7.

Cruciaal in de analyses is het gehanteerde uitstralingseffect. De analyses hebben de aanname dat het toezicht een effect heeft op de vastgoedprijzen in een kwart van de wijk (25%). Met andere woorden: het verscherpte toezicht werkt slechts in een deel van de wijk door. Of 25% plausibel is en of er mogelijk nog verschillen zijn tussen camera's en toezichthouders zou verder onderzocht moeten worden. In de gevoeligheidsanalyses is het effect van een grotere of kleinere uitstraling meegenomen.

7.4.2 Vermeden kosten overlast en criminaliteit

Naast de baten voor bewoners en ondernemers zijn er nog vermeden kosten van criminaliteit voor de overige actoren. SEO heeft in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de kosten van criminaliteit van tien verschillende delicten (SEO 2007). In dit onderzoek zijn drie kostenposten onderscheiden:

- kosten die gemaakt worden in anticipatie op een delict (preventiemaatregelen en verzekeringen);
- kosten als gevolg van een delict (waarde gestolen goederen, productieverlies, kosten gezondheidszorg en de kosten van het leed);
- kosten als reactie op een delict (de kosten van politie en justitie).

Niet alle kosten zijn relevant voor alle delicten. En niet alle typen kosten worden voorkomen door een bepaalde interventie. In het geval van een lokale intensivering van het toezicht lijkt het niet aannemelijk dat preventiemaatregelen en verzekeringen worden stopgezet of niet worden afgesloten. Verder zijn – zoals eerder aangegeven – de kosten van leed ofwel immateriële schade al via de monetarisering van woongenot meegenomen.⁴¹ Tabel 7.9 (op basis van Tabel 6.2) geeft een overzicht van de verschillende vermeden kosten.

Tabel 7.9 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	schade	productieverlies	medische kosten	Leed	politie en justitie 2006	totaal
Vermogensdelicten	496	0	0	693	499	1688
Mishandeling	0	64	155	4420	2504	7144
Vernieling/openbare orde	299	0	0	304	379	982

Bron: SEO Economisch onderzoek o.b.v. SEO (2007): De kosten van criminaliteit en Moolenaar (2009)

Om tot een inschatting van de totale vermeden kosten te komen is inzicht nodig in de afname van het aantal delicten in het toezichtgebied. Zoals hierboven is aangegeven vraagt dit om een vertaling van het aantal geregistreerde delicten naar het aantal werkelijke delicten en een inschatting van de afname. Voor de vertaalslag is gebruikgemaakt van politiegegevens van de gemeente over de aangiftebereidheid per delict. Onderstaande tabel geeft de resulterende

⁴¹ Het is waarschijnlijk dat mensen hun verwachting van de kans dat zij in hun eigen buurt slachtoffer worden van een delict, meewegen in hun waardering voor de buurt. Dat betekent dat voor 'locatiegebonden' delicten zoals inbraak en overlast en verloedering, de kosten van leed al (grotendeels) zijn verdisconteerd in de huizenprijs.

aantallen. De afname is gebaseerd op de inschattingen van de effectiviteit van camera's in de binnenstad en camera's en toezichthouders in de woonomgeving.

Tabel 7.10 **Aantal en afname delicten**

	Werkelijke delicten			Afname delicten		
	<i>Binnenstad camera's</i>	<i>Woonwijk camera's</i>	<i>Woonwijk toezichth.</i>	<i>Binnenstad camera's</i>	<i>Woonwijk camera's</i>	<i>Woonwijk toezichth.</i>
Vermogens delicten	3.271	1.267	1.267	1.309	106	-
Inbraak	301	121	121	121	24	-
Fietsendiefstal	1.848	736	736	739	-	-
Auto-inbraak	1.122	410	410	449	82	-
Gewelddelicten	324	667	667	-	-	-
Moord en doodslag	0	0	0	-	-	-
Mishandeling	73	151	151	-	-	-
Bedreiging	250	516	516	-	-	-
<i>Vernieling</i>						
	1.006	1.110	1.110	111	101	603

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Wanneer de aantallen vermenigvuldigd worden met de kosten per delict, resulteert voor de binnenstad een baat van circa € 1 miljoen. Voor de woonomgeving is dit aanzienlijk minder. Hier zijn de vermeden kosten ongeveer € 0,13 miljoen (camera's) respectievelijk € 0,27 miljoen (toezichthouders). Vooral het grote aantal vermogensdelicten in de binnenstad met bijbehorende schade ligt ten grondslag aan het verschil.

De vermeden kosten zijn – gedurende het project – jaarlijks terugkerende baten. Het project heeft een looptijd van 5 jaar. In het eerste jaar, het jaar van invoering, zal het effect nog niet maximaal zijn. Het effect ofwel de baat is daarom gehalveerd. De resterende 4 jaar is aangenomen dat het effect 100 procent is. Netto contant over 5 jaar komt dit neer op vermeden kosten van € 3,9 miljoen in de binnenstad en € 0,5 miljoen resp. € 1 miljoen in de woonwijk.

7.4.3 Externe effecten van toezicht

Waterbedeffect

Een negatief bijeffect is het verplaatsingseffect, bekend als 'waterbedeffect'. Criminelen of potentiële daders zouden buiten het oog van de camera of toezichthouders hun activiteiten gewoon doorzetten. Problemen in het cameragebied verplaatsen zich met andere woorden naar andere gebieden. Gemeentelijke evaluaties bevestigen dit beeld niet. In 10 van 18 gemeenten is geen sprake van verplaatsing. In 4 gemeenten was er wel verplaatsing maar slechts gedeeltelijk. Ook de experts tijdens de expertbijeenkomst gaven aan dat het waterbedeffect met name in de binnenstad klein is. Op basis hiervan wordt voor de binnenstad aangenomen dat een kwart van de afgenomen (vermogens)delicten zal verplaatsen naar net buiten het toezichtgebied. Aangezien dit ook wat meer of wat minder zou kunnen zijn, wordt het resultaat ook berekend voor een verplaatsingseffect van 0% en van 50%.

Voor de woonomgeving ligt een verplaatsing van delicten die met voorbedachten rade worden gepleegd meer voor de hand. Problemen in het toezichtgebied nemen af, maar nemen toe buiten het zicht, buiten de toezichturen of in aangrenzende woonwijken. Het gaat dan vooral om vermogensdelicten als fietsdiefstal, autokraak en woninginbraak. Hoe groot het verplaatsingseffect is, is moeilijk in te schatten. Vooralsnog wordt gerekend met een verplaatsingseffect van 50%. Om de gevoeligheid van de uitkomsten voor deze aanname te onderzoeken, wordt ook hier gerekend met 25% meer of minder verplaatsing (dus 25% en 75%).

Privacy

Bij het invoeren van de eerste camera's in binnenstedelijk gebied en in woonwijken ontstond veel discussie over de vraag of deze vorm van toezicht geen inbreuk is op de privacy van mensen. Inmiddels hangen in bijna een op de vijf gemeenten camera's in de openbare ruimte. Privacy blijkt daarbij steeds minder een onderwerp van discussie. De heersende opinie lijkt te zijn dat veiligheid belangrijker is dan privacy. "Mensen die niets te verbergen hebben hoeven ook niet tegen cameratoezicht te zijn". In enquêtes onder bewoners, bezoekers en ondernemers van een cameragebied komt dit beeld terug.

Er zijn nog maar weinig mensen die cameratoezicht als een aantasting van de privacy ervaren. In Alkmaar vond bijvoorbeeld 93% van de bewoners en 94% van de bedrijven dat cameratoezicht geen inbreuk vormt op de privacy. Ook in de binnenstad van Utrecht is de meerderheid van de bewoners, bezoekers en ondernemers van mening dat cameratoezicht geen inbreuk is op de privacy (respectievelijk 81%, 82% en 90%). Overige evaluatieonderzoeken laten eenzelfde beeld zien. Slechts 10% tot 15% heeft problemen met cameratoezicht en ervaart het als een inbreuk.

De last die ze hiervan ondervinden is moeilijk te monetariseren. Op dit moment ontbreken bruikbare kengetallen. Modellen die woningprijzen verklaren (hedonische prijzen methode) bieden nog geen uitkomst, omdat inbreuk op de privacy daarin niet als indicator is meegenomen, omdat data daarover ontbreken. Uitbreiding van die analyses met aspecten van privacy zou in de toekomst uitkomst kunnen bieden. Ondertussen zit er niets anders op dan privacy in deze MKBA als negatieve PM-post op te nemen.

Meerkosten opsporing en vervolging

Zoals eerder aangegeven leiden camera's en/of meer toezichthouders op straat, tot meer waargenomen en gemelde incidenten, meer aangiften en meer aanhoudingen. Dit alles zorgt ervoor dat – behalve de vermeden kosten van opsporing en vervolging door minder delicten – er ook meerkosten ontstaan. In deze MKBA is aangenomen dat de meerkosten voor politie en justitie de helft zijn van de besparing. Dit betekent dat aangenomen wordt dat er een netto positief effect voor politie en justitie resulteert. Aangezien deze aanname ook nog verder dient te worden getoetst is dit expliciet meegenomen in de gevoeligheidsanalyse.

7.4.4 Totale kosten veiligheidspakket

Het totale pakket aan veiligheidsmaatregelen waaronder uitbreiding van toezicht in de binnenstad en de woonwijk heeft een looptijd van 5 jaar. De totale kosten van het pakket vallen uiteen in:

1. *Eenmalige investering*

In het geval van uitbreiding door cameratoezicht is dit de eenmalige investering in camera's. De kosten voor de hardware en installatie variëren tussen de € 10.000 en € 20.000 per camera⁴². In de binnenstad worden 24 camera's geplaatst. De investering bedraagt in de maximale variant € 480.000. In de woonwijk wordt de helft geïnvesteerd. Beide investeringen zouden in 2010 moeten plaatsvinden.

2. Jaarlijkse terugkerende kosten

De jaarlijks terugkerende kosten zijn voor het grootste deel personeelskosten. In het geval van camera's zijn er nog onderhoudskosten. Deze worden geschat op ongeveer € 1.000 per camera. De kosten voor het uitkijken van de beelden zijn echter het hoogst. Afhankelijk van kwaliteit en de opleiding varieert het uurtarief tussen de € 24 en € 45 per uur.⁴³ De camera's in de binnenstad worden ongeveer 90 uur per week live uitgelezen. In de woonwijk is dit ongeveer 50 uur. Bijkomstige kosten zijn de kosten voor projectleiding, ureninzet en evaluatie (varieert naar vormgeving van het project). Deze zijn niet expliciet meegenomen.

Voor de extra toezichthouders zonder BOA-bevoegdheid is gerekend met het kengetal van € 40.000 per fte.⁴⁴ In de woonwijk gaat het om ongeveer 3.000 uur toezicht in twee koppels. Dit zijn ongeveer 10 fte, waarvan de helft mét bevoegdheid. Hiervoor worden als indicatie de salariskosten van een politiemedewerker met als hoofdtaak handhaving gebruikt. De kosten voor een toezichthouder zijn hiervan afgeleid en komen op ongeveer € 50.000 per fte.⁴⁵

De relevante kosten voor de rest van het veiligheidspakket zijn Aanpak Verslaafdenoverlast in de binnenstad en een groepsgerichte aanpak van overlast en criminaliteit in de woonwijk.

- De kosten voor de Aanpak Verslaafdenoverlast in de binnenstad bedragen € 210.000⁴⁶
- De kosten voor de groepsaanpak in de woonwijk bedragen eveneens € 210.000⁴⁷

Reflectie

Het moneteriseren van veiligheidsbaten is goed mogelijk. Voor bewoners en ondernemers in de wijk is de hedonische prijsmethode geschikt. Deze is flexibel en geeft locatiespecifieke informatie. De overige baten worden berekend aan de hand van vermeden kosten voor andere partijen. Aandachtspunt is de relatie tussen de kosten die worden opgenomen en de gehanteerde effecten. Alle kosten die worden gemaakt om het effect te behalen, dienen in de analyse te worden opgenomen. Een ander aandachtspunt is het vermijden van dubbeltellingen bij de moneterisering van de effecten; wat wordt verdisconteerd in de huizenprijzen en wat niet?

⁴² € 39.500,- 2 stuks/locaties IJsselveld-oost en € 38.021,- 2 stuks/locaties binnenstad en onderhoud gemiddeld € 2.000,- 2 stuks per jaar (DSP). Investering 6 camera's, ca. € 60.000. Onderhoud, verzekering, abonnement dataverbinding, ca. € 10.000 per jaar.

⁴³ 7 dagen 9 uur: € 78.000,-. Vrijdag: 8 uur, zaterdag: 6 uur: € 17.000,-. Bron DSP: € 45 per uur.

⁴⁴ Bron IJsselstein € 40.000 per fte. Dit zijn kosten van inhuur stadswacht: loon, overhead en organisatiekosten.

⁴⁵ Bron: Budget Verdeelsysteem Nederlandse Politie: personele kosten van een politie medewerker met als hoofdtaak handhaving is circa € 60.000.

⁴⁶ Ontleend aan de kosten van de aanpak veelplegers voor Nijmegen (www.nijmegen.nl). De kosten voor Nijmegen als geheel bedragen € 350.000. Ingeschat wordt dat meer dan de helft van de overlast plaatsvindt in de binnenstad (60%). De kosten zijn naar rato toegerekend.

⁴⁷ Ontleend aan de kosten van de groepsaanpak voor Zeeburg (www.zeeburg.nl). De kosten voor het hele stadsdeel bedragen € 350.000 per jaar. Uit de website 'www.eenveiligamsterdam.nl' blijkt dat iets meer dan de helft van de overlast in dit stadsdeel zich concentreert in één woonwijk. De kosten zijn naar rato toegerekend.

7.5 MKBA-opstelling

7.5.1 Resultaattabel

In Tabel 7.11 zijn de uitkomsten van de drie MKBA-varianten samengevat.

Tabel 7.11 Kosten en baten veiligheidspakket in binnenstad en woonwijk

	<i>Binnenstad</i>		<i>Woonwijk</i>
	(x € 1 miljoen)	met camera's	met camera's toezichthouders
BATEN		3,4	5,0
<i>Directe effecten</i>			
Afname onveiligheidsgevoel en onbehagen	-	-	+PM
Afname criminaliteit en overlast*	3,6	0,5	1,0
<i>Indirecte effecten</i>			
Afname onveiligheidsgevoel en onbehagen, a.g.v. afname criminaliteit en overlast :			
Bewoners	1,5	2,1	8,0
Ondernemers	0,3	0,1	0,4
Bezoekers	+PM	+PM	+PM
<i>Externe effecten</i>			
Verplaatsing	-1,3	-1,2	-4,2
Inbreuk privacy	-PM	-PM	-PM
Meerkosten opsporing en vervolging	-0,8	-0,1	-0,2
KOSTEN			
Investering	0,5	0,2	-
Jaarlijks kosten (5 jaar)			
Veiligheidspakket	0,9	0,9	0,9
Uitbreiding met camera's of toezichthouders	0,5	0,3	2,0
SALDO			
Bandbreedte (uitstraling 10% - 40%)		[0,8↔2,5]	[-0,8↔0,5]
			[0↔4,6]

* om dubbeltellingen te voorkomen is dit exclusief de baten voor omwonenden en ondernemers

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

De conclusie is dat met name de toezichthoudervariant in de woonwijk een positief saldo te zien geeft. De belangrijkste 'drager' hiervan is de toename van het woongenot door de verbeterde veiligheidsbeleving (post 3). Het verplaatsingseffect is weliswaar aanzienlijk, maar de balans is positief. Alleen wanneer gerekend wordt met een kleiner gebied, waarin het toezicht effect heeft (naar 10%, ongeveer 400 huizen), zijn de kosten nagenoeg gelijk aan de baten.

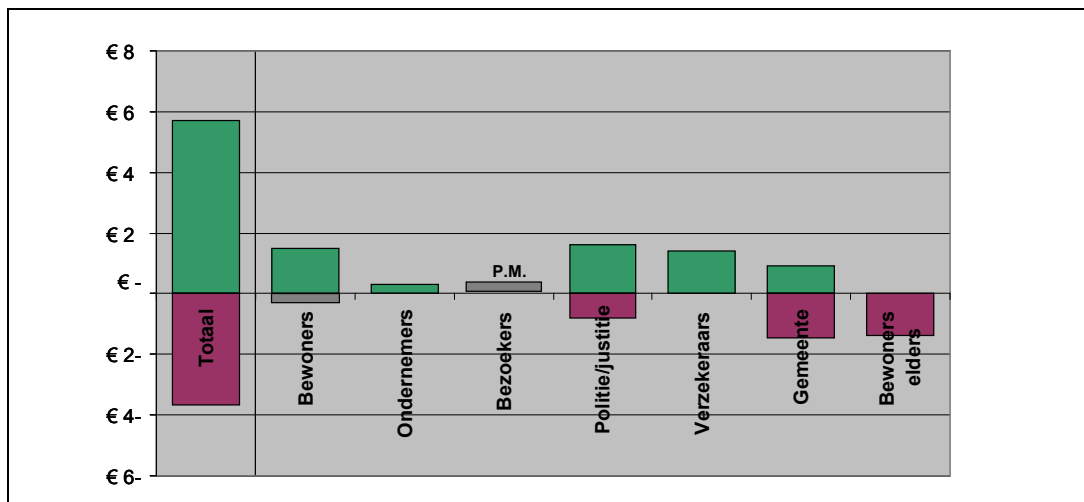
De analyse geeft geen uitsluitsel over de effectiviteit van cameratoezicht in de woonwijk. Deze neigt naar een negatief saldo. De kosten zijn het laagst van alle varianten, maar de baten blijven ook achter.

De camera's in de binnenstad geven wel een positief totaalsaldo, ook bij een beperkt uitstralingsgebied. Dit hangt samen met het grote aantal vermogensdelicten in een klein gebied (hoge dichtheid) dat wordt voorkomen door de camera's op deze plek.

7.5.2 Verdelingseffecten

Hoewel het saldo van de variant ‘camera’s in de binnenstad’ naar verwachting positief is, is dit niet voor alle partijen het geval. Figuur 7.2 maakt dit inzichtelijk door een overzicht van de kosten en baten per actor.

Figuur 7.2 Kosten en baten veiligheidspakket met camera’s in de binnenstad per actor



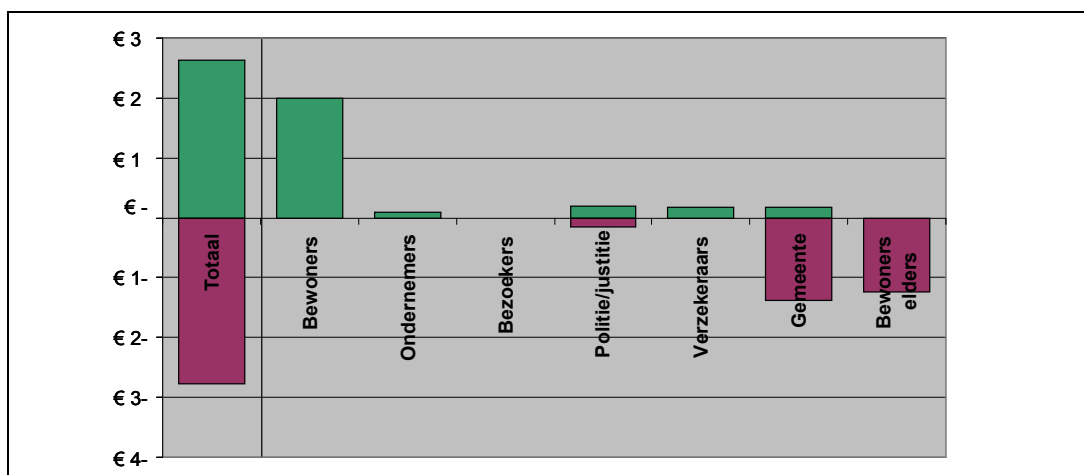
Noot: Bewoners/huiseigenaren en bewoners/corporatie-eigendom zijn in deze grafiek samen genomen

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

Het schema maakt duidelijk dat met name de bewoners profiteren van het veiligheidspakket met camera’s in de binnenstad. Politie en justitie krijgen te maken met minder zaken door afgenomen criminaliteit en overlast. Het verscherpte toezicht zorgt daarnaast ook voor meer werk door meer meldingen en aangiften. De gemeente investeert per saldo, maar heeft indirect ook baten door toegenomen OZB-inkomsten als gevolg van waardeinstijgingen. De verliezers zijn de bewoners in andere delen van de stad die te maken krijgen met verplaatste criminaliteit en overlast.

Voor camera’s in de woonwijk ziet de verdeling van de kosten en baten per actor er als volgt uit.

Figuur 7.3 Kosten en baten veiligheidspakket met camera’s in de binnenstad per actor



Noot: Bewoners/huiseigenaren en bewoners/corporatie-eigendom zijn in deze grafiek samen genomen

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

7.5.3 Gevoeligheidsanalyse

Aangezien de aangenomen effecten en de inschatting van kosten met veel onzekerheden omgeven zijn, is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Deze paragraaf gaat hier kort op in. De belangrijkste aannames t.a.v. de effectenin-schattingen staan beschreven in paragraaf 3. In de gevoeligheidsanalyse zijn veranderingen hierin doorgerekend. Het gaat dan met name om de veronderstellingen over de afname van criminaliteit, overlast en verloedering. Ook is gevarieerd met het uurloon, en is de grootste onzekerheid over het waterbedeffect en de meerkosten voor politie en justitie middels een bandbreedte in kaart gebracht. Tabel 7.12 geeft een overzicht van de uitkomsten.⁴⁸

Tabel 7.12 Gevoeligheidsanalyse

Verandering in aannames & veronderstellingen	Binnenstad	Woonwijk	
	met camera's Saldo 1,5	met camera's Saldo -0,2	Toezichhouders Saldo 2,1
Afname criminaliteit en overlast:			
– Gewelddelicten 10% (i.p.v. 0%)	0,06	0,03	0,03
– Vermogensdelicten 1,5 keer zoveel	1,3	0,5	-
– Vermogensdelicten 10%	-1,9	-0,5	0,05
– Overlast 0%	-0,5	-0,7	-1,9
– Verloedering 0%	-0,5	-0,5	-3,2
Kosten:			
– Uurtarief uitkijken 45 i.p.v. € 24	-0,4	-0,3	-0,3
– Uurtarief toezichhouders 45 i.p.v. € 35			
Waterbedeffect:			
– 0%	1,4	1,2	4,2
– 25%	-	0,6	2,1
– 50%	-1,4	-	-
– 75%	-2,8	-0,6	-2,1
Meerkosten opsporing en vervolging:			
– 0% van de besparingseffecten	0,8	0,1	0,2
– 100% van de besparingseffecten	-0,8	-0,1	-0,2
Risico-opslag op discontovoet:			
– Risico-opslag baten 5% i.p.v. 3%	-0,2	-0,08	-0,3
– Risico-opslag kosten 0% i.p.v. 3%	-0,1	-0,1	-0,2

Waarden geven verschil in saldo (× € 1 miljoen); dikgedrukte waarden resulteren in een omslag in het saldo.

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Atlas voor gemeenten/LPBL (2010)

De gevoeligheidsanalyse laat in alle drie de varianten zien dat de inschatting van het waterbed van grote invloed is op het uiteindelijke saldo. Daarnaast is – in het verlengde daarvan – de inschatting van de afname van het aantal delicten en incidenten bepalend voor het uiteindelijke saldo.

⁴⁸ In het bijgeleverde model “MKBA Toezicht.xls” kan ook gevarieerd worden met de aannames.

7.6 Conclusie MKBA

Op basis van de aannames die aan deze MKBA Toezicht ten grondslag lagen is de conclusie dat er grote verschillen zijn in het maatschappelijk rendement van cameratoezicht en toezichthouders. Merk nogmaals op dat deze aannames noodgedwongen niet altijd de wetenschappelijke onderbouwing hebben die deze handleiding nastreeft.

Het rendement is afhankelijk van de plek waar het toezicht plaatsvindt en het probleem waarop het toezicht zich richt. Het maatschappelijk rendement van cameratoezicht in een binnenstedelijke omgeving is positief. Dat komt omdat daar veel vermogensdelicten zoals auto-inbraak en fietsendiefstallen voorkomen, waartegen cameratoezicht effectief kan optreden.

In een woonwijk lijkt het maatschappelijk rendement van cameratoezicht daarentegen negatief. Dat komt vooral doordat het effect van cameratoezicht op de grootste problemen in woonwijken – overlast van jongeren en verloedering hebben een groot negatief effect op de veiligheidsbeleving en het woongenot van mensen in de wijk – laag wordt ingeschat. De impact van cameratoezicht kan mogelijk verbeteren door de werking ervan te richten op het vermijden van overlast in de woonomgeving.

Toezichthouders hebben hierop al veel meer effect. Het maatschappelijk rendement van extra toezichthouders in een woonwijk is dan ook hoog positief. Bij overlast van jongeren en verloedering in de woonwijk ligt extra menselijk toezicht vooralsnog dus meer voor de hand dan cameratoezicht.

De uitkomsten uit de MKBA zijn zeer gevoelig voor het waterbedeffect. Het is dan ook van belang om naast extra toezicht erop toe te zien dat de problemen zich niet verplaatsen. Met name mensen die vermogensdelicten plegen zijn berekenend, en zullen hun werkgebied verleggen als er ergens extra toezicht komt. Daar moet rekening mee gehouden worden, want als meer verplaatsing optreedt dan waar in deze MKBA rekening mee is gehouden, kan het maatschappelijk rendement van extra toezicht als sneeuw voor de zon verdwijnen.

7.7 Beschouwing casus

Het doel van deze casus was aan te geven hoe de MKBA-systematiek en het toetsingskader kunnen worden toegepast op een concrete vraag. Deze paragraaf vat tot slot de procesmatige conclusies uit het bovenstaande samen.

7.7.1 Het toetsingskader

In hoofdstuk 3 is het toetsingskader beschreven. Dit valt uiteen in twee delen: de beslisboom voor de keuze van het instrument (MKBA of KEA) en een checklist met randvoorwaarden voor het zinvol kunnen uitvoeren voor een MKBA of KEA. Wat zijn de conclusies van de toetsing voor de casus toezicht?

Beslisboom welke instrument

Het doel van de analyse in de casus is tweeledig. Allereerst moet de meest kosteneffectieve toezichtvariant worden bepaald. Daarnaast is behoefte aan inzicht in de maatschappelijke meerwaarde van de beide opties. Hoewel voor de eerste vraag een kosteneffectiviteitanalyse voor

de hand lijkt te liggen (investeringen afwegen bij een gegeven doelstelling) is deze hier toch niet geschikt, omdat de gemeente meerdere doelen heeft gesteld (terugdringen aantal delicten en verhogen gevoel van veiligheid). Voor het bepalen van de kosteneffectiviteit dienen deze gewogen te worden. En als dit moet worden gedaan, ligt het voor de hand om dit aan de hand van gewichten te doen die de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart weerspiegelen. Dat betekent een MKBA. De tweede vraag is alleen te beantwoorden aan de hand van een MKBA.

Checklist randvoorwaarden

De vraag is vervolgens in hoeverre de casus voldoet aan de randvoorwaarden voor het uitvoeren van een MKBA. Het feit dat deze hier is uitgevoerd, geeft aan dat de inschatting is dat daar in voldoende mate aan is voldaan. Er is nog wel een aantal aandachtspunten:

- Concrete maatregelen.** De maatregelen zijn ten behoeve van deze casus zeer concreet omschreven, naar locatie en naar tijd (waar en wanneer wordt het extra toezicht ingezet);
3. **Voldoende bruikbare effectinformatie.** Dit is het lastigste punt uit de casus. Voor cameratoezicht was redelijk wat informatie voorhanden. Voor het menselijk toezicht is echter veel meer informatie nodig om een stevige casus te kunnen maken. Menselijk toezicht in de binnenstad werd om deze reden niet gekwantificeerd. Ook de informatie onder de casus menselijk toezicht in de woonwijk is dun. In alle gevallen waren er twijfels over de betrouwbaarheid en algemene toepasbaarheid van de kengetallen uit de effectstudies. Dat komt omdat die effectstudies vaak methodologische problemen kennen waardoor een uitspraak over maatregel en effect vaak niet goed mogelijk is. Gedegen effectmetingen zijn nodig om in die behoefte te voorzien, want eigenlijk waren de bestaande effectenstudies van onvoldoende kwaliteit om een MKBA op te kunnen baseren. Voor deze MKBA werd de plausibiliteit van de cijfers – zoals voorgeschreven in het hoofdrapport – getoetst aan de hand van een expertsessie. Maar ook de uitkomsten daaruit leverden niet voldoende rendement voor een betrouwbare MKBA.
 4. **Voldoende mogelijkheden tot moneteriseren.** Deze zijn in voldoende mate aanwezig. Extra aandacht zou er kunnen zijn voor het moneteriseren van de privacyaspecten, waarvoor nog geen geschikte modellen bestaan.
 5. **Inspanning staat in verhouding tot de omvang van de maatregel.** Uitgaande van de vuistregel 0,1 tot 1% van de totale kosten, dan zou aan deze casus maximaal € 15.000 kunnen worden besteed. Gegeven de voorbereidende werkzaamheden in het kader van deze opdracht, zou dit voor een soortgelijk project in de toekomst haalbaar moeten zijn. Het model is beschikbaar.
 6. **Voldoende tijd om het proces te doorlopen.** In de casus is niet veel aandacht besteed aan de bestuurlijke context. Deze MKBA zou zinvol zijn wanneer de invulling van het toezichtproject mede op basis van de uitkomsten kan worden bepaald. Daaraan lijkt bij dit vraagstuk te zijn voldaan. De kern van de vraag was immers welke vorm van toezicht het meest wenselijk is.

7.7.2 Aanbevelingen voor de uitvoering van toekomstige MKBA's

Uit het bovenstaande kunnen de volgende lessen worden getrokken voor de uitvoering van een MKBA op de terreinen van BZK in het algemeen, en sociale veiligheid in het bijzonder:

- In een werkelijke casus: betrokkenheid van de opdrachtgever bij de eerste stappen. Het vastleggen van de probleemanalyse, de projectalternatieven, het nulalternatief en de effecten

die in kaart worden gebracht zijn zeer bepalend voor de uitkomst van de MKBA. Hier moet op een later moment geen discussie meer over worden gevoerd;

- Effectinformatie blijkt vaak, maar zeker ook in dit geval, de lastigste schakel. De belangrijkste aanbeveling is om een MKBA uit te voeren nadat gedegen effectmetingen zijn uitgevoerd. Bovendien is het raadzaam om naast de economische expertise ook praktische ervaring met projecten op sociale veiligheidgebied in het uitvoerende consortium te organiseren.

8 Aan de slag...

In de voorgaande hoofdstukken is een toetsingskader ontwikkeld en toegepast voor het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) en kosteneffectiviteitanalyses (KEA) op de beleidsterreinen van het Ministerie van BZK.

Dit toetsingskader en de feitelijke methodiek van MKBA en KEA kan in de toekomst op verschillende manieren bijdragen aan de beleidsontwikkeling.

Het evaluatiedoel en de diversiteit aan effecten bepalen het instrument

De keuze voor een MKBA of KEA als evaluatie-instrument is niet vrij maar wordt gedictieerd door het evaluatiedoel en door de vraag of een maatregel meerdere effecten beoogt of neveneffecten heeft. Alleen wanneer er gekozen moet tussen verschillende investeringsvarianten om een eenduidig doel te bereiken en er weinig neveneffecten zijn, is een kosteneffectiviteitanalyse afdoende. In andere gevallen is het structurerende kader van de MKBA van wezenlijk belang, ook wanneer niet alle effecten goed te kwantificeren of in geld uit te drukken zijn.

Alleen concrete investeringen en maatregelen zijn goed te evalueren

De generieke inzet van meer geld of personeel is niet zomaar met een MKBA of KEA te evalueren. Pas wanneer een investering of maatregel concreet gemaakt is door bijvoorbeeld aan te geven hoeveel extra toezicht er komt, waar, op welke tijden en met welke bevoegdheden, kan een MKBA of KEA worden uitgevoerd.

De praktijk leert dat hier ook een interactie kan ontstaan tussen het beleid en de evaluatie. De noodzaak voor onderzoekers om met concrete uitgangspunten te werken ten aanzien van de projectinvulling en de veronderstelde effecten, leidt vaak tot een aanscherping van de voorstellen die op zich al ten goede komt aan de beleidsontwikkeling. Ook kan de dialoog tussen beleidsontwikkeling en onderzoek zo leiden tot optimalisatie van de investeringsvarianten. Dit proces vraagt wel meer tijd dan wanneer investeringen voorafgaand aan het onderzoek volledig uitgekristalliseerd zijn.

Wanneer inzicht in de effectiviteit van maatregelen tekortschiet

Juist de op te terreinen van BZK zijn evaluatiestudies vaak moeilijk. Op dit moment is de beschikbaarheid van dergelijke studies waarmee de effectiviteit van maatregelen kan worden gekwantificeerd dan ook een zwakke schakel. Studies die er zijn, voldoen vaak niet aan de methodologische eisen die in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd. De impact van deze constatering is tweeledig.

1. Het verdient aanbeveling om op diverse fronten te werken aan meer *kennisontwikkeling over de effectiviteit van maatregelen*. Hoofdstuk 4 geeft daarvoor concrete handvatten voor de terreinen van BZK die in dat hoofdstuk onder de loep zijn genomen. De hoogste prioriteit zou daarbij moeten liggen bij de terreinen waar het meeste gebeurt op landelijk of op decentraal niveau.

Wanneer projecten zo worden opgezet dat ze een evaluatie mogelijk maken die voldoet aan de methodologische kwaliteitseisen, is niet alleen het project zelf daarmee geholpen, maar kunnen ook lessen worden getrokken die breder toepasbaar zijn. Merk daarbij wel op dat bij het ‘vertalen’ van de uitkomsten van effectiviteitonderzoek van de ene naar de andere situatie veel oog moet zijn voor verschillende omstandigheden. Zo benadrukte Hoofdstuk 7 dat de effectiviteit van cameratoezicht sterk verschilt tussen een binnenstad en een woonwijk.

2. Zolang wetenschappelijk verantwoord inzicht in de effectiviteit van maatregelen ontbreekt, zullen veel MKBA's het karakter houden van een *indicatie-MKBA*. Het structurerende karakter van het denkraam van de MKBA (of KEA) zal ook dan zeer nuttig zijn om afwegingen helder te maken, dubbeltellingen te voorkomen, en inzicht te krijgen in de vraag of maatregelen welvaartsverhogend kunnen zijn, bij een gegeven ambitieniveau of bij gegeven veronderstellingen over de effectiviteit. Het ontbreken van effectstudies mag dan ook geen legitimatie zijn voor het niet hoeven doen van een MKBA, maar moet juist een aansporing zijn voor het opzetten van deugdelijke evaluaties.

Expertoordelen kunnen ondertussen een belangrijke input vormen. In Hoofdstuk 7 werd echter al benadrukt dat ook deze hun beperkingen kennen. Vooraleerst is het van belang bij dergelijke expertsessies ook ruimte te bieden aan kritische geluiden. Tunnelvisie is immers een risico dat sterker speelt wanneer met expertvisies wordt gewerkt, dan wanneer de balans wordt opgemaakt op basis van wetenschappelijke literatuur.

Monetarisering

Wanneer de effectiviteit van maatregelen aan de hand van wetenschappelijke literatuur of expertoordelen gekwantificeerd is, is de volgende stap de monetarisering. Dit rapport gaf op het terrein van BZK een aantal handvatten voor monetarisering van effecten, die als kengetallen te gebruiken zijn in MKBA's.

Een belangrijk kengetal is dat van de QALY, de waarde van een jaar in goede gezondheid. Hoofdstuk 6 en Bijlage A bespreken de onderbouwing van dit kengetal en de waarden die er in de praktijk voor worden gehanteerd. Consistentie in het gebruik is hier van groot belang om MKBA's vergelijkbaar te maken, dat geldt niet alleen voor MKBA's binnen één beleidsterrein, maar ook tussen beleidsterreinen aangezien verschillende terreinen kunnen concurreren voor budget. De waarde van een QALY kan van grote invloed zijn op de uitkomst van een MKBA en daarmee op de investeringen die wel en niet gedaan worden. Om die reden adviseert deze handleiding voortaan (in lijn met het advies van de Raad voor de Volksgezondheid) te werken met een waarde van € 80.000. In een gevoeligheidsanalyse dient dan gewerkt te worden met een ondergrens van € 50.000 en een bovengrens van € 100.000. Het gebruik van deze waarden zou tussen de departementen en de planbureaus moeten worden afgestemd, zoals ook gebeurd is met de discontovoet. Analoog hieraan werkt het Amerikaanse Environmental Protection Agency (EPA) met een voorschrift voor de *'value of statistical life'*, dat periodiek wordt aangepast.

Voorts geeft deze studie kengetallen voor de maatschappelijke kosten van overtredingen en de kosten en baten van afname van de onveiligheid. In de tabellen 8.1 en 8.2 gebeurt dat per delict, uitgesplitst naar verschillende kostensoorten. Hoewel deze getallen aan voortschrijdend inzicht onderhevig zijn en nooit onomstreden zullen zijn, lijkt het mogelijk deze in kengetallen-MKBA's te gebruiken.

Tabel 8.3 geeft de maatschappelijke waarde weer van een generieke afname van overlast, onveiligheid en verloedering in een specifieke achterstandswijk. Die maatschappelijke waarde komt voort uit de toename van het woongenot in een veiliger woonomgeving. Deze getallen zijn niet als algemene kengetallen te gebruiken voor MKBA's omdat ze afhankelijk zijn van de specifieke situatie in de wijk waarop ze betrekking hebben. Ze kunnen wel eenvoudig voor een specifieke casus worden berekend. Welke van de onderstaande tabellen in een specifieke evaluatie gebruikt kan worden hangt af van de opzet van de investering en de wijze waarop evaluaties zijn uitgevoerd.

Tabel 8.1 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	Preventie	Slachtofferhulp	Opsporing	Vervolg	Berechting	Tenuitvoerlegging	Reclassering	Totaal
Geweldsmisdrijven totaal	333	13	180	82	97	706	64	1.476
Moord en doodslag	333	13	882	4.825	4.178	105.141	4.038	119.410
Zedendelicten	333	13	58	61	62	830	47	1.403
Mishandeling en misdrijven tegen leven excl. dood	333	13	446	171	214	1.031	149	2.359
Diefstal met geweld	333	13	716	650	675	7.915	284	10.587
Bedreiging en afpersing	333	13	83	23	30	119	21	622
Vermogensdelicten totaal	189	1	170	16	22	58	13	470
Gekwalificeerde diefstal en heling	189	1	325	36	47	160	47	806
Eenvoudige diefstal	189	1	90	7	9	15	3	314
Bedrog, verduistering, valsheidsmisdrijven	189	1	315	30	42	101	4	683
Vernieling	189	1	78	4	12	70	3	357
Verkeerswegenwet totaal	189	1	251	59	47	24	13	585
Rijden onder invloed	189	1	170	49	30	12	7	459
Overig								
Verkeerswegenwet	189	1	606	103	122	73	37	1.132
Economische delicten	189	1	3.104	372	396	88	31	4.182
Opiumdelicten	189	1	146	46	54	403	29	870
Overige delicten	189	1	379	230	207	511	177	1.694

Bron: Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

Tabel 8.2 Kosten van de delicten gepleegd in 2005, per delict, in euro's van 2008

	schade	productieverlies	medische kosten	leed	politie en justitie 2006	totaal
<i>Moord en doodslag</i>	0	754369	0	1813876	126752	2694998
<i>Zedendelicten</i>	0	0	0	1946	1489	3435
<i>Vermogensdelicten</i>	496	0	0	693	499	1688
<i>Mishandeling</i>	0	64	155	4420	2504	7144
<i>Vernieling/openbare orde</i>	299	0	0	304	379	982
<i>Wegenverkeerswet</i>	203	16	79	257	621	1176
<i>Economische delicten</i>	nvt	nvt	nvt	nvt	4439	4439
<i>Opiumdelicten</i>	nvt	nvt	nvt	nvt	923	923
<i>Overige delicten</i>	nvt	nvt	nvt	nvt	1798	1798

Bron: Groot et al. (2007); Moolenaar (2009), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2010)

Tabel 8.3 Maatschappelijke waarde toename woongenot door een afname van 10 % overlast, onveiligheid en verloedering in een specifieke achterstandswijk

GEWELDSMISDRIJVEN	€ 5,7 miljoen
DIEFSTAL/INBRAAK	€ 0,2 miljoen
woninginbraak	
fietsendiefstal	
auto-inbraak	
OVERLAST	€ 2,7 miljoen
overlast van dronken mensen	
overlast van drugsgebruikers	
overlast van omwonenden	
overlast van jongeren	
VERLOEDERING	€ 9,7 miljoen
vernielingen	
rommel op straat	
bekladding	

Bron: Atlas voor gemeenten (2010)

Het contant maken van kosten en baten kan binnen het domein van BZK gebeuren met de discontovoet die ook in andere beleidsterreinen en bij FES-aanvragen gebruikt wordt. Volgens de laatste actualisatie van de MKBA-richtlijnen bestaat de reële discontovoet uit een risicovrije voet van 2,5%, plus een projectspecifieke risico-opslag. Het vaststellen van de hoogtes van zulke specifieke opslagen is vaak lastig. Daarom is het gebruikelijk een algemene risico-opslag van 3% te hanteren. Samen geeft dit een (reële) discontovoet van 5,5%.

Meer dan een getal

Effectstudies schieten vaak methodologisch tekort, waardoor uitgegaan moet worden van expertoordelen in indicatie-MKBA's. Maar ook bij de monetaisering zullen vaak vragen of discussies blijven bestaan en zullen posten binnen het bestek van een MKBA niet in geld uitgedrukt kunnen worden. Dit maakt dat het getal dat een MKBA (of KEA) onder de streep uitkomt, geen eigen leven moet gaan leiden. Binnen de OEI-methodiek zijn al afspraken gemaakt over het consistent benoemen van niet gemonetariseerde PM-posten. Binnen het domein van BZK is het belang dit te doen alleen maar groter.

Bijlage A Waarde van kwaliteit van leven

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg hanteert voor de waarde van een gezond levensjaar een waarde van € 80.000 en onderbouwt deze waarde globaal als volgt (RVZ, 2006):

- Uit een internationale vergelijking blijkt dat in de verschillende onderzochte landen een (impliciete) plafondwaarde blijkt te bestaan die tussen € 12.000 en € 73.000 per QALY ligt;
- De World Health Organization heeft in 2002 aangegeven dat het plafond voor de relatieve kosteneffectiviteit van een interventie ligt op drie maal het Bruto Nationaal Product per hoofd van de bevolking. Voor Nederland komt dit in 2004 neer op een bedrag van ca. € 90.000;
- Uit modellen die de onderzoekers Devlin en Parker beschrijven in hun beschouwing over de plafonds die in het Verenigd Koninkrijk gehanteerd worden, blijkt dat het overgrote deel van de interventies die in het verzekerde pakket worden opgenomen een kosteneffectiviteitsratio kennen die lager is dan ca. GBP 55.000 (ca. € 79.000);
- Analyses van schattingen van de waarde van een statistisch leven in een groot aantal Amerikaanse onderzoeken leidden tot een waarde van rond USD 7 miljoen (ofwel ca. € 5,6 miljoen) voor een statistisch leven. Deze onderzoeken gaan uit van de premies die betaald worden voor overlijdensverzekeringen. Uitgaande van een gemiddelde levensverwachting van 79 jaar, komt dit neer op € 71.000 per jaar;
- Een jaar verpleeghuiszorg kost momenteel ca. € 60.000 per jaar.

Het CPB gaat in de MKBA voor het rookverbod uit van een waardering van € 100.000 en onderbouwt dit als volgt (uit: bijlage bij MKBA rookverbod):

“Hirth et al.(2000) hebben een literatuurstudie verricht om de waarde van één QALY te kunnen bepalen. Er werden verschillende methoden in de literatuur gebruikt: ‘human capital’ (HC), ‘contingent valuation’ (CV), ‘revealed preference/job risk’ (RP-JR) en ‘revealed preference/non-occupational safety’ (RP-S). De ‘human capital’ methode is gebaseerd op het bedrag dat mensen kunnen verdienen en dus het bedrag dat niet meer opgebracht wordt indien iemand overlijdt. De ‘contingent valuation’, ook wel ‘willingness to pay’ genoemd, geeft aan wat men wil betalen voor een reductie in een bepaald risico. De ‘revealed preference’ methode leidt de waarde van een leven af uit feitelijk gedrag van mensen met betrekking tot een vermindering in een bepaald risico of van het werkelijke gedrag van mensen bij het accepteren van een baan die gepaard gaat met een zeker risico. De volgende gemiddelde waarden werden gevonden voor één QALY: 24.777 dollar (HC), 93.402 dollar (RP-S), 161.305 dollar (CV), 428.286 dollar (RP-JR) (1997 US\$). De waarden liggen een stuk hoger dan de gebruikelijke waarden voor één QALY (bijvoorbeeld 50.000 dollar), die gebruikt worden om te bepalen of een interventie kosteneffectief is. Cutler (2004) concludeerde uit een aantal studies dat de waarde van één levensjaar meestal op een bedrag tussen 75.000 en 150.000 dollar gesteld wordt. Zelf suggereerde Cutler een waarde van 100.000 dollar, voor een levensjaar in goede gezondheid. Voor een onder iemand is de waarde van één QALY 90.000 dollar; 100.000 min 10.000 die de maatschappij knijpt is aan ondersteunende kosten.

In Nederland worden nieuwe geneesmiddelen toegelaten tot het verstrekkingspakket wanneer de kosten per gewonnen QALY onder een drempelwaarde van 20.000 euro blijven (De Hollander

et al., 2006). Het RIVM geeft aan dat er over de hoogte van dit bedrag en de toepasbaarheid bij andere zorgvoorzieningen echter verschil van inzicht bestaat, niet in het minst (sic!) vanwege grote internationale verschillen. In Australië geldt bijvoorbeeld een drempelwaarde van 25.000 euro, terwijl in het Verenigd Koninkrijk deze waarde 44.000 euro is. Aan de hand van de studie van Hirth et al. wordt in een rapport van het RIVM geconcludeerd dat gezondheid, los van de bijdrage aan de economie via het 'human capital' in de samenleving, een zelfstandige economische waarde heeft die minimaal 100.000 euro per QALY bedraagt. De drempelwaarden die in de praktijk worden gehanteerd zijn dus aan de lage kant. Mede aan de hand hiervan is besloten in deze KBA als waarde van één QALY het bedrag van 100.000 euro te hanteren."

Bijlage B Begeleidingscommissie een deelnemers expertmeetings

Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit de volgende personen:

Robbert Bakker (Ministerie van BZK, voorzitter)

Robert Flos (Ministerie van BZK)

Marlijn van der Hoeven (Ministerie van VROM)

Paul Holle (Ministerie van BZK)

Theo van Mullekom (Ministerie van BZK)

Expertmeetings

Ten behoeve van dit onderzoek is een tweetal expertmeetings gehouden. Naast leden van het onderzoeksteam en de begeleidingscommissie waren daarbij de volgende personen aanwezig:

Expertmeeting MKBA

Rob Bijl (SCP)

Rien Rouw (Ministerie van OCW)

Herman Stolwijk (CPB)

Rudi Turksema (Algemene Rekenkamer)

Debora Moolenaar (WODC)

Expertmeeting veiligheid

Martin Scholtz (Ministerie van BZK)

Henk Bezema (Politie Utrecht)

Kees Molders (Gemeente Utrecht)

Sander Flight (DSP-groep)

Taatske Reijt (Ministerie van BZK)

Bijlage C Literatuur

Anderson, P., Baumberg, B. (2006) *Alcohol in Europe – a report for the European Commission*, London: institute of Alcohol Studies.

Anderson, P., Chishalm, D., Fuhr, D.C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol, in: *The Lancet*, 373 (9682), 2234-2246.

Babor, T.F. et al. (2003). *Alcohol, no ordinary commodity*, Oxford and London, Oxford University Press.

Berenschot, Atlas voor Gemeenten en Oberon (2006). *MKBA Brede School*.

Bieleman, B. et al. (1998). *Aangeschoten wild: onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan*. Groningen: IntraVal.

Brachinger, H.W. (2002). *Statistical Theory of Hedonic Price Indices*, University of Fribourg.

Brandweer Drenthe (2008). *Nota opkomsttijd basisbrandweerzorg*.

Branz (2006). Fire loss reduction in industrial buildings: risk cost benefit study, *New Zealand Fire Service Commission Research Report*, no. 58, Wellington, NZA.

Brief van de minister van Financiën d.d. 8 maart 2007, kenmerk IRF 2007-0090 M.

Chisholm, D., Rehm, J., van Ommeren, M., Monteiro, M. (2004). Reducing the Global Burden of Hazardous Alcohol Use: A Comparative Cost-Effectiveness Analysis, *Journal of Studies Alcohol*, 65: 782-793.

Cnossen, S. (2006). Alcohol Taxation and Regulation in the European Union, *CPB discussion paper no. 76*, CPB, Den Haag.

CPB (2007). *Een rookverbod in de Nederlandse horeca, een kosten baten analyse*.

Cuijpers, P. et al. (2003). The effects of preventative interventions targeting the use of stimulants. *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde* 147:1305-8.

Ecorys (2005). *Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking*, Rotterdam.

Eijgenraam, C., Koopmans, C. et. al. (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport & Deel II: Capita Selecta*.

Elhorst, J.P., Heyma, A., Koopmans C., Oosterhaven, J. (2004). *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten: Aanvulling leidraad*, OEI, RUG/SEO, Groningen/Amsterdam.

- European Commission (2003). *The costs and benefits of diversity*.
- Groot, C.M.E., de Hoop, T., Houkes, A., Sikkel, D. (Sixtat) (2007). *De kosten van criminaliteit*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- IVA (2009). *Geweld onder invloed*, Tilburg.
- Koopmans, C. (2004). *Een heldere presentatie van Onderzoek naar Effecten van Infrastructuur: aanvulling op de Leidraad OEI*, SEO-Rapport 761, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Koopmans, C. (2005). 'Zachte' beleidseffecten in maatschappelijke kosten-baten-analyses: hoe kan het beter?, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, Jaargang 27 nummer 3.
- KPMG BEA (2003). *Kosten en Baten van alcoholzorg en -preventie*, Hoofddorp.
- Kuunders, M.M.A.P. (RIVM), Laar, M.W. van (Trimbos Instituut) (2009). Wat zijn de mogelijke gezondheidsgevolgen van alcoholgebruik?, in: *Volksgesondheid Toekomst Verkenning*, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM.
- Marlet, G.A.M (2006). Investeren in veiligheid: de opbrengsten, in: I. Doorten, R. Rouw (red.), *Opbrengsten van sociale investeringen*, Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag, pp. 199-211.
- Marlet, G.A.M, van Woerkens, C.M.C.M. (2007a). Weg uit de wijk, in: *Economisch statistische berichten*, 4502, 26-1-2007.
- Marlet, G.A.M, van Woerkens, C.M.C.M. (2007b). *Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk*, Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Marlet, G.A.M., J.P. Poort, van Woerkens, C.M.C.M. (2009). *De baat op straat*, Atlas voor gemeenten/SEO Economisch Onderzoek, Utrecht/Amsterdam.
- Ministerie van BZK (2008). *Traag maar gestaag? Beleidsdoorlichting diversiteitsbeleid Rijk*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2009). *Trendnota Arbeidszaken overheid*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Financiën, Centraal Planbureau, RebelGroup (2004). *Risicowaardering. Aanvulling op de Leidraad OEI*.
- Moolenaar, D.E.G. (2009). Modelling criminal justice system costs by offence: lessons from the Netherlands, in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 15, no. 4.
- Schokker, J. (2000). *Sprinklerbeveiliging in woningen*, NIBRA, Arnhem.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*

- Rehm, J. et al. (2008). *Avoidable cost of alcohol abuse in Canada 2002*, Public Works and Government Services Canada, Centre for Addiction and Mental Health.
- Roback, J. (1982). Wages, rents, and the quality of life, in: *Journal of political economy*, 90, p.1257-1278.
- Rosen, S. (1974). Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition, in: *Journal of Political Economy*, 82, pp.34-55.
- Rouwendal, J., Rietveld, P. (2000). *Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten*.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg) (2006). *Zinnige en duurzame zorg, Advies uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Zoetermeer*.
- Savelberg, F., 't Hoen, A., Koopmans, C. (2008). *De schijn tegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- SCP (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van Veiligheidsbeleid*. L. van Noije en K. Wittebrood, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*, L. van Noije en K. Wittebrood, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO Economisch onderzoek, Cebeon, Rigo (2006). *Stedelijke vernieuwing: kosten en baten*.
- Slotboom, A., Wiebrens, C. (2003). Opsluiten of sleutelen, kosten en baten van detentie en resocialisatie. In: *Justitiële verkenningen, Kosten en baten van beleid*. Jaargang 29, nr. 9.
- Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) (2008). *Bruikbaarheid van QALY's en DALY's voor de verkeersveiligheid*.
- TNO (2006). *De meervaarde van diversiteit*, Delft.
- Tweede Kamer (2004-2005). 29 283 *Commissie Duivesteyn*, nr. 9: Het project Zuiderzeelijn: Toetsing met terugwerkende kracht.
- Tweede Kamer (2007-2008). 31308 *Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting*, nr. 2: Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006
- Tweede Kamer (2009). 29 352 *Waardering van risico's bij publieke investeringsprojecten*, nr. 4.
- Van den Berg, M. Janssen, K., Tieben, B. (2009). *Brandveiligheid: Wie doet wat, hoe en waarom?*. SEO Economisch Onderzoek.
- World Health Organization (2004), *Global status report: alcohol policy*.



seo economisch onderzoek

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