

Veiligheidszorgrekeningen 2007

08

Working paper



Verklaring van tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
–	= nihil
–	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is kleiner dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2005–2006	= 2005 tot en met 2006
2005/2006	= het gemiddelde over de jaren 2005 tot en met 2006
2005/'06	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2005 en eindigend in 2006
2003/'04–2005/'06	= oogstjaar, boekjaar enz., 2003/'04 tot en met 2005/'06

In geval van afronding kan het voorkomen dat de som van de totalen afwijkt van het totaal.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Prinses Beatrixlaan 428
2273 XZ Voorburg

tweede helft van 2008:

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Prepress

Centraal Bureau voor de Statistiek - Facilitair bedrijf

Omslag

TelDesign, Rotterdam

Inlichtingen

Tel. (088) 570 70 70
Fax (070) 337 59 94
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

Bestellingen

E-mail: verkoop@cbs.nl
Fax (045) 570 62 68

Internet

www.cbs.nl

ISSN 1871-9473

Inhoud

1.	Samenvatting	4
2.	Inleiding	6
2.1	Doelstellingen.....	7
2.2	Methodologie	7
2.3	Planning.....	10
3.	Aansluiting bij beleidsvragen en de Nationale Rekeningen.....	11
3.1	Aansluiting op Nationale Rekeningen.....	11
4.	Prijs en volume- / prestatie-indicatoren	13
5.	Geldstromen	16
6.	Grenzen aan de waarneming	17
7.	Tabel actoren * functies	19
7.1	Verschillen met de uitkomsten van Moolenaar.....	22
8.	Literatuurlijst.....	24
9.	Tabel overzicht uitgaven aan veiligheidszorg 2004.....	25

1. Samenvatting

Deze working paper bouwt voort op de working paper Veiligheidszorgrekeningen 2006 en geeft een overzicht van de methodologische ontwikkelingen in 2007. Deze betreffen vooral de aansluiting op beleidsvragen en het systeem van Nationale Rekeningen, de analyse van geldstromen en van prijs- en volumeontwikkelingen. Ook gaat de working paper in op de zaken die niet in statistieken kunnen worden waargenomen. De working paper presenteert ten slotte de eerste, voorlopige, uitkomsten voor de tabel actoren en hun functies over verslagjaar 2004.

De VZR hebben tot doel zowel aan te sluiten op de Nationale Rekeningen als antwoord te geven op beleidsmatige vragen. Besloten is bij definities, classificaties, clustering en de opzet van de tabellen in eerste instantie uit te gaan van de belangen van beleidsmakers. De aansluiting op de Nationale Rekeningen zal gemaakt worden door een conversietabel. In de VZR zal onderscheid worden gemaakt tussen de prijs- en loonontwikkeling en de toe- of afname van het volume. De VZR zullen van start gaan met zoveel mogelijk uitgesplitste volumes en prijzen. Doelstelling is om te voldoen aan de door Eurostat gestelde minimum kwaliteits-eisen voor de prijsdeflatoren.

Een deel van de geldstromen is inmiddels bij het verzamelen van gegevens in kaart gebracht. De voornaamste uitdaging daarbij is de ondoorzichtige wijze van verantwoorden door (semi-)overheidsinstanties en private bedrijven/stichtingen met publiek geld. In andere gevallen is het wel duidelijk wat de financieringsbronnen zijn, maar is het lastig om het aandeel van iedere bron in het totaal te bepalen.

Er blijven activiteiten die de VZR niet, of niet op een consistente manier kan waarnemen. Sommige activiteiten zijn zo verweven met het dagelijkse proces dat ze niet te onderscheiden zijn van de werkzaamheden die geen betrekking hebben op sociale veiligheid. Trends binnen de overheid en het bedrijfsleven versterken deze verweving. De problemen zijn ernstiger in de particuliere sector, omdat daar in minder detail informatie wordt gepubliceerd.

Het belangrijkste resultaat van de inspanningen in 2007 is de eerste, grotendeels complete versie van de tabel actoren en hun functies over verslagjaar 2004. In 2007 is de dataverzameling uitgebreid met particuliere actoren en ten opzichte van de proefversie van de tabel zijn de functies 'opsporing' en 'preventie' en 'ondersteuning van verdachten en veroordeelden' en 'ondersteuning van slachtoffers' gesplitst.

Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat in Nederland in 2004 ruim €10 miljard werd uitgegeven aan veiligheidszorg. Van alle uitgaven behelsden 36 procent preventieve

activiteiten. Daarna volgden opsporing (25 %) en tenuitvoerlegging van straffen (19%). Kleinere, maar nog steeds financieel significante functies vormden schadeloosstelling (5 à 10%) en vervolging (6%). Bij de andere functies ging het om hoogstens een paar procenten van de totale uitgaven.

De politie nam 37 procent van alle uitgaven in de veiligheidszorg voor haar rekening; gevolgd door de Dienst Justitiële Inrichtingen met 15 procent van de uitgaven. De uitgaven van de Rechterlijke Macht besloegen ongeveer 7 procent. De lokale overheden namen rond 5 procent van de totale uitgaven in de veiligheidszorg voor hun rekening. Ten slotte vond ruim een kwart van alle uitgaven plaats bij het bedrijfsleven.

2. Inleiding

Deze working paper bouwt voort op de working paper Veiligheidszorgrekeningen 2006 en geeft een overzicht van de methodologische ontwikkelingen in 2007. Dat betekent dat zaken die in de vorige working paper uitgebreid zijn behandeld, zoals de doelstellingen en planning hier slechts kort aan de orde komen tenzij er belangrijke veranderingen van inzicht zijn opgetreden. Wij raden bestudering van de working paper 2006 van harte aan voor een uitgebreider overzicht van de uitgangspunten en opzet van het project.

Daarnaast doet een aantal nieuwe onderwerpen zijn intrede. Het gaat dan om de analyse van geldstromen en van prijs- en volumeontwikkelingen, terreinen die in 2007 voor het eerst werden verkend en in 2008 centraal zullen staan in het onderzoek. Ook is er aandacht voor de zaken die we niet kunnen waarnemen, omdat dit van groot belang is bij de interpretatie van de resultaten. Dat brengt ons dan bij de laatste toevoeging ten opzichte van vorig jaar. De working paper presenteert ook de eerste, voorlopige, uitkomsten voor de tabel actoren * functies over verslagjaar 2004. Aangezien de uitkomsten van deze tabel sterk overeenkomen met het onderzoek van Moolenaar (2007) worden daarbij de verschillen in benadering tussen de VZR en Moolenaar opgenomen.

Veel aandacht is in 2007 besteed aan de kwaliteitsborging. Voor de inhoudelijke expertise en de aansluiting op beleidsmatige ontwikkelingen steunen de VZR op de expertgroep Veiligheidszorgrekeningen. Deze bestaat uit inhoudelijke experts o.a. van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook betrokken onderzoekers van het SCP, CPB en WODC. De expertgroep kwam bijeen in december 2007 en ging akkoord met de resultaten zoals die aan het einde van deze working paper worden gepresenteerd.

Een belangrijke toevoeging aan de kwaliteitsborging was de instelling in 2007 van een klankbordgroep. Hierin leveren experts van binnen het CBS methodologische ondersteuning aan het project op het gebied van de Nationale Rekeningen en het opzetten van satellietrekeningen. In deze rol is de klankbordgroep al van grote invloed geweest op de vraagstukken die in deze working paper aan de orde komen. In een latere fase moet dit ook resulteren in een evaluatie van de gehanteerde aanpak. De klankbordgroep komt drie of vier keer per jaar bijeen. Ook buiten de klankbordgroep om wordt gebruik gemaakt van expertise die binnen het CBS aanwezig is op verwante terreinen.

Hoewel de eerste resultaten zich richten op verslagjaar 2004 is er in 2007 ook al een forse vooruitgang geboekt met de dataverzameling voor de omliggende jaren. Op verzoek van de expertgroep werd het beginjaar van de Veiligheidszorgrekeningen verlegd van 2004 naar 2002. Dat werd mogelijk gemaakt door een structurele uitbreiding van de onderzoekscapaciteit.

2.1 Doelstellingen

Het project heeft de volgende doelstellingen:

- Het geven van een samenhangende, consistente en geïntegreerde statistische beschrijving van de geldstromen in de veiligheidszorg op het terrein van sociale veiligheid.
- Aansluiten op de overkoepelende CBS-integratiekaders van de Nationale Rekeningen.
- Aansluiten op beleidsnota's van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, zowel wat betreft het door hen beschreven terrein als het door hen gehanteerde begrippenkader.
- De VZR moeten een betrouwbare bron vormen voor onderzoekers die (in combinatie met gegevens geleverd door andere instanties) een kosteneffectiviteitsanalyse van het (overheids)beleid op het terrein van de sociale veiligheid willen uitvoeren.
- Het bieden van internationale vergelijkbaarheid door het ontwikkelen van een rekeningenstelsel dat mogelijk in een later stadium toepasbaar is in andere landen.

2.2 Methodologie

In de working paper 2006 is uitgebreid ingegaan op de afbakening van het onderzoeksveld en de technische uitwerking van de VZR. Daarvan is hier slechts een verkorte weergave gegeven.

2.2.1 Afbakening

Veiligheidszorg betreft het aanbod en gebruik van goederen en diensten die enerzijds tot doel hebben criminaliteit, overlast en verloedering te voorkomen, te bestraffen of de schade ervan te beperken, en anderzijds om onveiligheidsgevoelens weg te nemen.

Deze goederen en diensten:

- zijn gericht op personen, bedrijven en (overheids)instellingen, die het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit, overlast of verloedering, of het risico lopen daarvan slachtoffer te worden,

- hebben betrekking op preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, ondersteuning, rechtskundige dienstverlening en schadeloosstelling,
- worden geleverd door daartoe opgeleide deskundigen en/of opgerichte ondernemingen of instanties (of delen daarvan), en
- hebben betrekking op sociale veiligheid.

Daarbij hanteren de VZR de volgende definitie van sociale (on)veiligheid: *“de aan- of afwezigheid van bedreigingen als gevolg van criminaliteit, overlast en verloedering tussen (groepen) burgers, bedrijven en/of de overheid.”* Uit overleg met de klankbordgroep en berichtgevers blijkt dat de huidige afbakening nog tot veel discussie leidt. Dit levert weer onduidelijkheden op bij het bepalen welke activiteiten en in welke mate actoren bijdragen aan de veiligheidszorg. Aan de expertgroep is voorgelegd welke criteria zouden moeten gelden voor het bepalen van de relevante actoren. Een probleem hierbij is dat de begrippen criminaliteit en strafbaarheid breed en nauw kunnen worden opgevat. Een van de benaderingen is om te kijken naar het rechtsgebied waarop actoren actief zijn. Bij een beperking tot alleen strafrecht zouden een aantal aspecten (waaronder niet-strafbare overlast en verloedering) buiten het veld komen te vallen. In overleg met de expertgroep is besloten voorlopig actoren op individuele basis te beoordelen, waarbij men de criteria hanteert van sociale veiligheid en het wettelijk kader waarbinnen de actor optreedt. In 2008 zal verder aandacht worden geschonken aan de definities van de functies en de selectie van actoren.

In oorspronkelijke opzet van de VZR is het basis- en beginjaar vastgesteld op 2004, maar op verzoek van de expertgroep is het beginjaar verlegd naar 2002. Daarmee valt het samen met de invoering van een nieuwe begrotingsstructuur, de regeringsnota ‘Naar een veiliger samenleving’ en de invoering van de euro.

2.2.2 *Systeem van veiligheidszorgrekeningen*

De VZR worden opgebouwd rondom drie centrale elementen: actoren, functies en financieringsbronnen. Actoren zijn de aanbieders van veiligheidszorg, maar ook andere betrokken instanties, zoals beleids- en beheerorganisaties en anderszins ondersteunende organisaties. Functies kunnen worden gezien als clusters van activiteiten, die verricht worden door de actoren op het terrein van sociale veiligheid. De financieringsbronnen zijn de uiteindelijk betalende instanties.

Voor de indeling van de actoren en financieringsbronnen wordt aangesloten bij de indeling volgens het Europese Systeem van Rekeningen uit 1995, waarbij op hoofdlijnen onderscheid wordt gemaakt tussen overheid, financiële instellingen, niet-financiële vennootschappen, huishoudens en instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens.

De activiteiten zijn geclusterd tot tien functies: preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, ondersteuning van daders en verdachten, ondersteuning van slachtoffers, schadeloosstelling en rechtskundige dienstverlening. Daarnaast is er een categorie voor overige uitgaven.

Aan de hand van deze elementen kan een antwoord worden gegeven op de vragen wie hoeveel betaalt voor de geleverde zorg, aan wie (producent van diensten/actor) en welke producten en diensten daarvoor worden geleverd.

De uitkomsten van het onderzoek zullen worden gepubliceerd in vijf tabellen:

- *Uitgaven van actoren uitgezet tegen functies.* Hieruit valt op te maken welke actoren welke diensten aanbieden.
- *Geldstromen van financieringsbronnen uitgezet tegen actoren.* Hierbij gaat het om de nettostromen. Dat wil zeggen dat de VZR alleen de uitgaven door de oorspronkelijke financieringsbron en aan de uiteindelijke bestemming tonen, en niet stromen via intermediaire instanties, zoals het gemeentefonds.
- *Uitgaven van financieringsbronnen uitgezet tegen functies.* Deze kruistabel is gebaseerd op de eerste twee tabellen, en toont wie uiteindelijk betaalt voor bepaalde activiteiten.
- *Uitgaven van overheid, huishoudens en bedrijven aan veiligheidszorg als percentage van hun totale uitgaven; uitgaven van overheid, huishoudens en bedrijven als percentage van de totale uitgaven aan veiligheidszorg.* Als bron voor deze tabel gelden de uitkomsten van de bovenstaande tabellen, aangevuld met informatie uit de NR. Aan de hand hiervan kan het aandeel van veiligheidszorg in de totale uitgaven worden vastgesteld, maar ook het aandeel van verschillende bronnen in de financiering van de veiligheidszorg.
- *Uitgaven aan veiligheidszorg naar uitgavenpost (lonen, materiaal) over de tijd.* Hier wordt gebruik gemaakt van informatie over prijzen, lonen, arbeidsuren en formatieplaatsen. Deze tabel toont of de stijging (of daling) van de uitgaven gedreven wordt door ontwikkelingen in prijzen en lonen, of door ontwikkelingen in het volume.

Op verzoek van de expertgroep zijn ten opzichte van de eerste versie van de tabel de functies ‘ondersteuning van verdachten en veroordeelden’ en ‘ondersteuning van slachtoffers’ gesplitst. Hierop gaan we dieper in bij de resultaten.

2.2.3 Bronnen

De integratie van gegevens uit verschillende bronnen is een voortdurend punt van aandacht. Het is in 2007 gebleken dat de jaarlijkse begrotingen en verantwoordingen van de overheid geen volledig beeld geven van de uitgaven en inkomsten van de (semi-)verzelfstandigde instanties op het terrein van de veiligheidszorg. Dit betekent dat veel gewerkt moet worden met baten-lastenrekeningen en jaarverslagen en dat met bijna alle betrokken actoren contact moet worden opgenomen. Dit kost extra onderzoekstijd en compliceert het in kaart brengen van de geldstromen. Het betekent ook dat aansluiting op CBS-statistieken zoals de provincie- en gemeenterekeningen en het Rijksbestand geen automatisme is.

2.3 Planning

In 2006 lag de nadruk op het schetsen van het conceptuele kader voor de VZR en de dataverzameling voor de overheid over verslagjaar 2004. In 2007 is de dataverzameling uitgebreid naar particuliere actoren en naar andere verslagjaren, met als eerste prioriteit de tabel met uitgaven van actoren naar functies verder te vullen. De gegevens buiten het basisjaar 2004 zijn doorgaans nog niet bewerkt. In een deel van de gevallen bleek ook dat de methode van bewerking die voor verslagjaar 2004 is gehanteerd, door het ontbreken van data niet reproduceerbaar is voor andere jaren. Hier is rekening mee gehouden in de planning. Vanaf 2008 wordt extra capaciteit aan het project toegevoegd om dataverzameling en –bewerking voor de reeds ontwikkelde tabellen te versnellen.

In 2008 worden de tabellen met geldstromen van de financieringsbronnen naar de actoren en de functies gevuld voor het verslagjaar 2004. Op basis daarvan kan ook de overzichtstabel met het aandeel van verschillende actoren in de totale uitgaven aan veiligheidszorg, en met het aandeel van veiligheidszorg in de totale uitgaven van actoren, voor het basisjaar worden samengesteld. In 2009 zullen deze tabellen ook worden gevuld voor andere verslagjaren. Ten slotte zullen in 2009 de uitgaven worden uitgesplitst naar volume- (arbeid en materieel) en prijsontwikkelingen (lonen en prijzen). Vanaf 2010 moeten de VZR functioneren als reguliere productie.

3. Aansluiting bij beleidsvragen en de Nationale Rekeningen

Een bijzondere uitdaging voor dit project ligt in het feit dat de veiligheidszorgrekeningen tot doel hebben zowel aan te sluiten op de Nationale Rekeningen als op beleidsmatige vragen. Beide vereisen een eigen aanpak, presentatie en methodiek. De definities in de NR zijn helder en eenduidig omschreven, en wijken op belangrijke punten af van wat er in de beleidshoek gangbaar is. Aan de NR-cijfers worden ook hogere methodologische eisen gesteld. Daarnaast is de sectorale en institutionele indeling van de NR niet altijd te verenigen met de ministeriële en/of functionele indeling die beleidsmakers vragen.

Een deel van de werkzaamheden (bijvoorbeeld dataverzameling) en uitkomsten in dit project zal nuttig zijn voor beide doeleinden, maar verschillen zullen optreden in de bewerking van data en in de vorm van de uiteindelijke publicatie. Om aan deze verschillen recht te doen is besloten bij definities, classificaties, clustering en de opzet van de tabellen in eerste instantie uit te gaan van de belangen van beleidsmakers. Daar waar de classificaties en berekeningen afwijken van de definities of regels van de Nationale Rekeningensystematiek zal dit expliciet gemaakt worden in een aparte conversietabel. Welke aanpassingen in de aanpak dit vereist, is nog niet geheel uitgewerkt. De klankbordgroep speelt een belangrijke rol in het signaleren van de afwijkingen en het aandragen van oplossingen.

3.1 Aansluiting op Nationale Rekeningen

Het Nationale Rekeningenstelsel omvat een aantal samenhangende onderdelen. De Aanbod- en Gebruiktabellen beschrijven de productie, het verbruik en de toegevoegde waarde. Inkomens-, bestedings- en financiële transacties worden beschreven in de Sectorrekeningen. De Arbeidsrekeningen richten zich op arbeid en lonen. Gezamenlijk vormen deze drie de kern van het stelsel waarop de satellietrekeningen aansluiten. Satellietrekeningen hebben de vrijheid om van de NR methodiek af te wijken, met name op het gebied van classificaties, zolang de uitkomsten maar herleidbaar zijn tot de NR methodiek en een aantal kernregels gehandhaafd blijven.

Het inpassen van de informatie in het Nationale Rekeningenkader blijft desondanks een lastig proces. Ten eerste hanteert het kader zeer specifieke classificaties en definities, die niet altijd aansluiten bij de wijze waarop data aangeleverd worden. Voor de standaardaanbodtabel worden bijvoorbeeld geen BTW en handel- en invoermarges meegerekend, bij verbruik soms weer wel. De klankbordgroep heeft ook aangegeven dat in stukken van de VZR nog onzorgvuldig om wordt gegaan met begrippen uit de NR. Hierin wordt in 2008 verbetering gebracht.

Ten tweede gaan de sectorrekeningen uit van een institutionele aanpak, waarbij alle uitgaven van één institutionele eenheid aan de hoofdactiviteit worden toegewezen. Dat betekent dat sommige activiteiten in de veiligheidszorg helemaal niet worden meegenomen omdat ze geen hoofdactiviteit vormen en in andere gevallen activiteiten wel worden meegerekend die niets met veiligheidszorg te maken hebben. Gezien de grote versnippering van de activiteiten in de veiligheidszorg kiezen de VZR juist voor een aanpak waarbij van elke betrokken actor alleen de relevante activiteiten worden meegenomen. In een conversietabel zal worden aangeven hoe beide benaderingen op elkaar aansluiten.

In vergelijkbare projecten blijkt dit laatste altijd op veel praktische en conceptuele uitdagingen te stuiten. Om hieraan het hoofd te bieden wordt nauw samengewerkt met CBS-afdelingen die betrokken zijn bij de NR en andere satellietprojecten, en die dus al met een deel van deze uitdagingen kennis heeft gemaakt. De instelling van de klankbordgroep is daar een structurele vorm van.

In de huidige opzet kunnen de uitkomsten van de Veiligheidszorgrekeningen nog niet dienen als invoer voor de Nationale Rekeningen. De enige randvoorwaarde is dat de uitkomsten van de VZR conformeren aan de randtotalen van NR. Sociale veiligheid omvat maar een deel van de NR-functie veiligheid (waarin bijvoorbeeld ook fysieke veiligheid is opgenomen). De producten en diensten in de VZR zijn dus op een zodanig laag aggregatieniveau gespecificeerd dat ze zonder veel problemen vallen binnen de randtotalen van de NR. Keerzijde hiervan is dat de VZR ook geen toets kunnen vormen voor de NR-cijfers.

4. Prijs en volume- / prestatie-indicatoren

Voor de analyse van verschuivingen over tijd in de geleverde veiligheidszorg is het van belang de prijs- en loonontwikkeling te onderscheiden van de toe- of afname van de het volume. Hoewel deze pas in 2009 op de agenda staat, komt in het kielzog van de dataverzameling voor de andere tabellen al veel informatie beschikbaar. Daarnaast hebben zowel de klankbord- en expertgroep, als verschillende berichtgevers, aangegeven dat zij de financiële gegevens graag gekoppeld zouden zien aan volume-indicatoren. In satellietrekeningen wordt veel gebruik gemaakt van volumecijfers bij de analyse en integratie en de overheid maakt steeds vaker gebruik van volumecijfers bij het evalueren van beleid. Aangezien het één van de doelen van het project is om bouwstenen aan te leveren voor beleidsgericht onderzoek, wordt in de opzet en de verzameling van informatie sterk rekening gehouden met de wensen van beleidsmakers, zoals de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij het bepalen van de waarde van de productie spelen drie factoren een rol: prijs, hoeveelheid en kwaliteit. Hoeveelheid en kwaliteit maken samen het volume uit, maar het is duidelijk dat voor veel producten lastig te bepalen is in hoeverre er sprake is van kwaliteitsverschil. Het meest eenvoudig is dit in het geval van homogene goederen, zoals melk en handdoeken, waar voor alle producten de kwaliteit gelijk kan worden geacht. Maar dan is de vraag of de kwaliteit ook in de loop van de tijd gelijk blijft.

Eurostat (2001) hanteert voor de kwaliteit van prijsdeflatoren drie niveaus. De A-methodes zijn de optimale aanpak, volledig gebaseerd op waarneming, waarin volume en kwaliteit worden onderscheiden en de juiste prijzen worden gehanteerd (al naar gelang de situatie, bijvoorbeeld consumenten- of producentenprijzen). De B-methodes zijn toegestane afwijkingen hiervan, als een A-methode niet mogelijk is. Het gaat dan om modelprijzen, gebaseerd op aannames en constructies, of hedonische prijzen. De C-methodes gaan ervan uit dat de productie gelijk is aan de input, waarbij de productiviteit dus gelijk blijft. Eurostat verlangt van alle statistische bureaus in de EU dat binnen enkele jaren alle statistieken op ten minste B-niveau worden gepubliceerd.

Voor industrie (A), handel (A) en de verzekeringswereld (B) is dit al langer het geval. Op dit ogenblik worden veel publieke diensten volgens een B-methode gedefleerd. Het is nog niet geheel duidelijk welke methode voor de juridische dienstverlening en de beveiligings- en opsporingsbranche wordt gehanteerd.

De toegevoegde waarde van overheidsbeleid is een bijzondere kwestie omdat de prijsvorming niet plaats vindt via marktwerking. Daardoor is het heel moeilijk vast te stellen wat de economische waarde van de overheidsproductie is. In het verleden werd deze dan ook gelijkgesteld aan de overheidsuitgaven, waarmee de productiviteit feitelijk gelijk gehouden werd. Zowel vanuit het oogpunt van economische als beleidsmatige analyse is er tegenwoordig vraag naar duidelijker uitsplitsing van de productie en prijsontwikkeling. Op verschillende terreinen binnen het CBS wordt nu gewerkt aan het verbeteren van de waarneming van overheidsproductie. Idealiter zouden de VZR van start gaan met zoveel mogelijk uitgesplitste volumes en prijzen voor collectieve diensten. Eind 2008 moet aan de hand van de beschikbare data een inschatting gemaakt worden in hoeverre dit realiseerbaar is.

Het Britse Home Office (2005) heeft een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een effectstudie van het strafrechtelijke systeem, waarbij ze concludeerde dat het zeer lastig is om de verschillende componenten van de veiligheidsketen geïsoleerd te beoordelen. Ook waarschuwt het Home Office in het rapport voor het leggen van directe verbanden tussen de inzet van middelen en de uitkomsten van het beleid. De inzet van meer middelen leidt niet direct tot bepaalde uitkomsten, maar doorloopt een aantal stappen. Het Home Office onderscheidt daarbij vier schakels: middelen, activiteiten, prestaties en uitkomsten. De middelen worden ingezet voor bepaalde activiteiten. Die activiteiten leiden vrij direct tot bepaalde prestaties. Deze prestaties hebben op hun beurt invloed op de uitkomsten, maar de uitkomsten worden ook door andere factoren beïnvloed.¹

Belangrijk voor het doen van effectstudies is een goed gefundeerde beleidstheorie over de verbanden tussen middelen, activiteiten, prestaties en uitkomsten. Dat is nu juist wat volgens de Algemene Rekenkamer (2006, p.40) ontbreekt in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Totdat die beleidstheorie er is kunnen de effecten van het beleid niet goed getoetst worden. Een aanzet tot deze theorie wordt in 2008 gepresenteerd door het SCP in het kader van het programma Maatschappelijke Kosten van Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

¹ Zo betekent meer geld en/of personeel voor de politie niet automatisch minder criminaliteit. Dat hangt ten eerste af van het beleid, waarin wordt bepaald hoe de middelen worden ingezet. De inzet kan vervolgens meer of minder effectief zijn. De inzet van politieagenten is ten slotte niet de enige factor in het niveau van criminaliteit en het effect van de politieprestaties zal worden vervormd door andere ontwikkelingen.

De Veiligheidszorgrekeningen verschaffen informatie over de ingezette middelen en de daarmee ondernomen activiteiten, uitgedrukt in geldwaarde. Onderzoek naar de effectiviteit van het beleid is mogelijk door gegevens over prestaties en uitkomsten aan te laten sluiten op de activiteiten. In 2007 is contact opgenomen met verschillende experts binnen het CBS, waaronder het project 'Prijzen en volume van diensten' dat voor verschillende terreinen vergelijkbare analyses verricht. Ook daar is de ontwikkeling van volume-indicatoren nog in volle gang, waarbij de nadruk ligt op samengestelde indicatoren voor geaggregeerde groepen actoren. Bij het project 'Prijzen en volume van diensten' heeft men er voor gekozen om niet-individualiseerbare diensten (zonder direct herkenbare afnemer, zoals terrorismebestrijding) niet mee te nemen, omdat het volume hiervan niet kan worden bepaald. In 2008 zal uitgezocht worden welke consequenties een dergelijke aanpak heeft voor de VZR.

Omdat het toevoegen van volume-indicatoren (voor zover niet benodigd voor de huidige tabellen) buiten de huidige reikwijdte van het project valt, is het vooronderzoek als stageopdracht uitgezet. Daarmee vielen de kosten bij het projectbudget. Hoewel de stage voortijdig en zonder verslag is beëindigd kan de opgedane kennis al wel worden toegepast. Ook is besloten om de opdracht in 2008 opnieuw uit te zetten.

5. Geldstromen

In 2008 zal de nadruk van de ontwikkelingswerkzaamheden liggen bij de opzet van de tabellen ‘financieringsbronnen * actoren’ en ‘financieringsbronnen * functies’. In de working paper 2008 zal uitgebreider bij dit onderwerp worden stilgestaan, maar hier willen wij alvast ingaan op de eerste ervaringen.

Bij het verzamelen van gegevens is inmiddels enig inzicht verkregen in de lopende geldstromen. Een groot deel van de geldstromen binnen de overheid is al in kaart gebracht via de gemeente- en provincierekeningen en het Rijksbestand. Die bronnen zullen als basis dienen voor verder onderzoek. Bij particuliere instellingen zal vaak duidelijk zijn wat de financieringsbronnen zijn, maar is het lastig om het aandeel van iedere bron in het totaal te bepalen. Zo zijn gegevens over de klandizie van beveiligingsbedrijven niet voor handen, terwijl vrijwel alle mogelijke financieringsbronnen gebruik maken van hun diensten.

Vooruitlopend op de samenstelling van de tabellen ‘financieringsbron * actor’ en ‘financieringsbron * functie’ is ook overleg gevoerd met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer. Daar wordt onderzoek verricht naar nieuwe vormen van overheidsfinanciering. Uit het gesprek bleek dat de situaties waarin geldstromen van de overheid en particulieren verstrengeld raken, zoals in publiek-private samenwerking, het minst inzichtelijk zijn. Deze vorm wordt steeds vaker ingezet in de bestrijding van criminaliteit, overlast en verloedering, zoals bij de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing.

Door de ondoorzichtige wijze van verantwoorden door (semi-) overheidsinstanties en private bedrijven/stichtingen met publiek geld, is het lastig geldstromen nauwkeurig in kaart te brengen. Het probleem is dat publieke financiële stromen op een gegeven moment dusdanig met private geldstromen worden verstrengeld dat niet meer duidelijk is, wiens geld nu waaraan is besteed. Zelfs voor bepaalde bedrijven is niet in kaart te brengen of het nu (deels) publiek is of (deels) privaat. Daarbij komt nog dat verantwoordingscijfers van verschillende bedrijven/stichtingen niet (eenvoudig) beschikbaar en/of bruikbaar zijn.

Een deel van de geldstromen loopt via meerdere schakels, zoals bij verzelfstandigde instanties die subsidie verstrekken. Ook is er in sommige gevallen sprake van tegengestelde geldstromen. De tussenliggende schakels zullen in de uiteindelijke publicaties worden overgeslagen. Alleen de nettostromen komen in beeld.

6. Grenzen aan de waarneming

Er blijven zaken die de Veiligheidszorgrekeningen niet, of niet op een consistente manier kunnen waarnemen. Deze blijven dus in de VZR grotendeels buiten beeld. Overheidsactoren als de Belastingdienst, Arbeidsinspectie, en de Sociale Verzekeringsbank verrichten activiteiten die bijdragen aan de sociale veiligheid, zoals de eerste vaststelling van fraude en andere vormen criminaliteit. Dit is echter zo verweven met het dagelijkse proces dat het niet te onderscheiden valt van de werkzaamheden die geen betrekking hebben op sociale veiligheid. Hetzelfde geldt voor de zorg, het onderwijs, het openbaar vervoer en instellingen zoals het UWV, waar initiatieven worden ontplooid ter verhoging van de veiligheid van klanten en personeel. Bij een deel van de initiatieven in deze sectoren is wel enig inzicht in de uitgaven, maar vaak gaat het daarbij om projecten. Zodra de maatregelen onderdeel worden van het gewone proces, of de maatschappelijke en politieke belangstelling verflauwt, verdwijnen ze uit beeld.

Een ander probleem speelt bij het aandeel van sociale veiligheid in de rechtskundige diensten en de rechtspraak. Gezien de uitbreiding van activiteiten op dit gebied naar de civiele en bestuursrechtspraak, zijn indelingen langs die grenzen niet meer reëel. Slachtoffers van criminaliteit kunnen bijvoorbeeld via een civiele procedure schadevergoeding eisen. Ook worden steeds meer straffen uitgedeeld via het bestuursrecht. De uitgaven daaraan in de rechtspraak en het verlenen van rechtskundige diensten komen daardoor bij die van het strafrecht.

Verder blijft een groot deel van de uitgaven aan het bestrijden van angstgevoelens en verloedering buiten beeld. Veel van de maatregelen in dit kader (naast de bestrijding van criminaliteit en overlast in het kader van het strafrechtelijke systeem) zijn gebaseerd op het opknappen, verlichten en schoonhouden van buurten. Deze uitgaven worden geboekt onder de reguliere budgetten voor renovatie, stadsreiniging, openbaar groen en straatonderhoud en – verlichting en zijn niet te onderscheiden van de andere uitgaven.

De problemen zijn nog pregnanter in de particuliere sector, omdat daar in minder detail statistiek wordt gepubliceerd. Zo zijn uitgaven aan interne beveiligings- en compliance-afdelingen van bedrijven ‘verstopt’ in de totale omzet. Om dezelfde reden is het lastig om consultancy op het terrein van veiligheid te filteren uit de totale uitgaven aan consultancy. Door de inzet van particuliere opsporingsbureaus bij criminaliteit in bedrijven stromen ook steeds minder interne fraudezaken in de reguliere strafrechtsketen. Daardoor heeft de

werkgever de optie om zijn werknemer te straffen buiten de rechter om en daarmee onttrekt deze vorm van veiligheidszorg zich aan het oog van de statistiek.

De toenemende integratie van particuliere veiligheidszorg in het bredere *facility management* belemmert eveneens het zicht op de beveiligingssector. Bij *facility management* worden verschillende bedrijfsdiensten tegelijk als totaalpakket aan de klant aangeboden. Zoals hierboven al opgemerkt raakt publiek en privaat ook steeds verder verweven, wat meestal als consequentie heeft dat de activiteiten en geldstromen lastiger waar te nemen en analyseren zijn.

Daarnaast missen uitgaven aan *Research & Development* op het terrein van veiligheid, zoals bij TNO en CAP Gemini, en subsidiestromen van de overheid naar bedrijven voor beveiligingstechnologie, bijvoorbeeld via Senter Novem en het Innovatieplatform. Ook internationale uitgaven aan veiligheidszorg in Nederland vallen buiten ons blikveld. Deze geldstroom neemt echter sterk in omvang toe. Technologiesubsidies vanuit de EU omvatten inmiddels vele tientallen miljoenen euro's en multinationals richten hun R&D activiteiten steeds vaker op dit terrein.

Ten slotte is er onzichtbare sociale onveiligheid in de vorm van pesten, seksuele intimidatie en discriminatie op scholen, verenigingen en de werkplek. Die komen niet terug in politiegegevens, terwijl de veiligheidszorg op dit terrein nauwelijks in beeld is.

7. Tabel actoren * functies

Het belangrijkste resultaat van de inspanningen in 2007 is de eerste, grotendeels complete versie van de tabel actoren * functies over verslagjaar 2004 (zie appendix). Daarbij is ten opzichte van de versie uit 2006 niet alleen een groot deel van de uitgaven in het bedrijfsleven toegevoegd, maar zijn ook nog flinke verbeteringen aangebracht in de bedragen voor (semi)overheidsactoren. In de tabel zijn verschillende actoren geclusterd. Deze clustering is vastgesteld in overleg met de expertgroep.

Er zijn twee grote gaten in de tabel, namelijk de schadeverzekeraars en de productie, verkoop en installatie van beveiligingsmaterialen. In het eerste geval het Centrum voor Verzekeringsstatistiek pas in januari 2008 akkoord gegaan met het leveren van gegevens voor de VZR. De hier gepubliceerde gegevens zijn gebaseerd op Moolenaar (2007) ter indicatie van het belang van deze branche.

In het tweede geval zijn er wel veel data beschikbaar over de productie, verkoop en installatie van beveiligingsmaterialen, maar beschrijft geen van deze data het hele veld. Er zijn schattingen gebaseerd op gegevens uit de Politiemonitor en Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven en er zijn statistieken voor de goederenproductie, bedrijfsresultaten, detailhandel, consumptie en buitenlandse handel. Bij de vergelijking van de verschillende bronnen blijkt dat er van verschillende waarnemingseenheden en invalshoeken gebruik gemaakt wordt, zodat ze moeilijk optelbaar zijn en deels overlappen. Hier is verdere analyse nodig om tot een betrouwbare uitkomst te komen.

Rekening houdend met de bovengenoemde onzekerheden kunnen we voorzichtig concluderen dat in Nederland in 2004 ruim € 10 miljard werd uitgegeven aan veiligheidszorg. Deze uitkomst ligt dicht bij de uitgaven aan criminaliteitsbestrijding, strafrechtshandhaving en preventie zoals berekend door Moolenaar (2007). We gaan later in dit hoofdstuk in op de verschillen in benaderingswijze tussen Moolenaar en de VZR.

Bij de verdeling naar functies is de meest opvallende uitkomst de dominantie van uitgaven aan preventieve activiteiten. Het gaat daarbij om 36 procent van alle uitgaven. Daarna volgen 'opsporing' (25 %) en 'tenuitvoerlegging' (19%). Kleinere, maar nog steeds financieel significante functies vormen 'schadeloosstelling' (5 à 10%) en 'vervolgning' (6%). Bij de andere functies gaat het om hoogstens een paar procenten van de totale uitgaven.

Daarbij past de al eerder gemaakte opmerking dat het in de praktijk soms lastig is om opsporing en preventie van elkaar te scheiden. Bij de politie is dit mogelijk dankzij de betrekkelijk toevallige omstandigheid dat het verslagjaar 2004 de basis vormde voor een herziening van de financieringsstructuur van de politiekorpsen (AEF 2005). Een koppeling van de tijdsbestedingsregistratie aan een gedifferentieerde middensom benadering maakt het mogelijk om voor verslagjaar 2004 deze financiële uitsplitsing te maken. De vraag is in hoeverre deze benadering kan worden toegepast op de andere verslagjaren.

Bij de uitgaven van gemeenten blijkt een functionele splitsing niet mogelijk door grote verschillen in de budgetopbouw en verantwoording tussen gemeenten. Ook onderzoeksbureau Cebeon (2006), dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven aan openbare orde en veiligheid over de periode 2001-2005 in beeld bracht, kan geen uitsplitsing geven van de uitgaven naar functie. Aangezien het grootste deel van deze activiteiten valt onder de functie 'preventie' is het gehele bedrag daar nu opgenomen.² In de loop van het project zal wel scherp in de gaten worden gehouden of hier nog verbetering in aan valt te brengen.

Eerder werd al vermeld dat, ten opzichte van de vorige versie van de tabel, de functies 'ondersteuning van verdachten en veroordeelden' en 'ondersteuning van slachtoffers' gescheiden zijn. Dit was een betrekkelijk eenvoudige ingreep aangezien deze activiteiten niet overlappen en bij verschillende actoren zijn ondergebracht. Wat betreft de uitgaven onder de functie 'ondersteuning van verdachten en veroordeelden' zal opnieuw bekeken worden in hoeverre de Penitentiaire Programma's in het gevangeniswezen en de Scholings- en Trainingsprogramma's in de justitiële jeugdinstellingen daadwerkelijk gericht zijn op ondersteuning of dat zij onderdeel uitmaken van de straf.

De advocatuur en juridisch adviseurs leveren vrijwel alle rechtskundige diensten, maar een klein deel komt voor de rekening van de Raden voor rechtsbijstand. Het gaat daarbij om de uitgaven die de Raden doen bij de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de eerstelijns adviezen. De kwaliteit van de gegevens met betrekking tot de rechtskundige diensten kunnen nog verbeterd worden door een betere indicator van het aandeel van het strafrecht in de totale advocatuur en juridisch advies. Hierover is mogelijk nog bruikbare informatie beschikbaar bij de prijsstatistiek binnen het CBS.

² De gemeentelijke activiteiten betreffen vooral beleidsvorming, handhaving, toezicht en preventie. Daarnaast wordt een kleiner deel besteedt aan Halt-bureaus, slachtofferhulp, lijkschouwing en de opsporing en opruiming van explosieven.

De functie ‘overige’ bevat de uitgaven aan strafwetgeving bij het Ministerie van Justitie en de uitgaven van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid voor zover hun activiteiten sociale veiligheid betreffen.

Wanneer we vervolgens naar de actoren kijken verbaast het niet dat de politie, met haar hoofdrol in de opsporing en preventie, 37 procent van alle uitgaven in de veiligheidszorg voor haar rekening neemt. De AIVD vormt een extra preventieve dienst bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is niet mogelijk een scheiding aan te brengen tussen de uitgaven gericht op Nederland en het buitenland, mede omdat de AIVD niet bereid is om daaraan mee te werken. Voorlopig is aangenomen dat het merendeel van de uitgaven gericht is op Nederland en is het hele bedrag opgenomen.

Een andere belangrijke actor is de Dienst Justitiële Inrichtingen met 15 procent van de uitgaven. Daarin zijn niet de uitgaven aan vreemdelingenbewaring meegenomen en in het geval van de Justitiële Jeugdinstellingen alleen de kosten van jongeren met een justitiële achtergrond. De Rechterlijke Macht beslaat ongeveer 7 procent van de uitgaven. Daarvan gaat het grootste deel naar het Openbaar Ministerie. De uitgaven aan de rechtspraak zijn een benadering van de daadwerkelijke uitgaven aan strafrechtspraak. De rapportage van de Raad voor de Rechtspraak voor 2004 maakt het nog niet mogelijk de tijd per rechtszaak te koppelen aan de kosten per uur. Er wordt nog aan gewerkt om dit in overleg met de Raad tot stand te brengen. Zoals hierboven aangegeven zijn de uitgaven aan civiele en bestuurlijke rechtspraak in het kader van sociale veiligheid nog niet in beeld gebracht. In 2008 wordt gekeken of en in hoeverre dit mogelijk is.

De overige uitgaven van het Ministerie van Justitie komen op het conto van preventieve diensten zoals JUSTIS, opsporingsinstanties als het Nederlands Forensisch Instituut, rapportages voor het Openbaar Ministerie en toezicht op de uitvoering op taakstraffen door de reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming, begeleiding door reclasseringsinstanties, en ondersteuning van slachtoffers door Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Van de vier Bijzondere Opsporingsdiensten zijn de FIOD/ECD en de SIOD geheel opgenomen en van de AID en VROM-IOD alleen de uitgaven gerelateerd aan sociale veiligheid. Onder de uitgaven bij de overige ministeries zijn de Koninklijke Marechaussee, Kustwacht en Explosievenopruimingsdiensten van het Ministerie van Defensie opgenomen, evenals de uitgaven aan de toezichthouders DNB, OPTA, NMa en AFM.

De lokale overheden nemen rond de 5 procent van de totale uitgaven in de veiligheidszorg voor hun rekening. De provincies hebben daarin slechts een zeer klein aandeel. De problemen met het uitsplitsen van de gemeentelijke uitgaven naar functie zijn hierboven reeds besproken. De uitgaven aan de jeugdzorg zijn afgelopen jaar ook aan een diepgaand onderzoek onderworpen. Niet alleen zijn de geldstromen hier complex, ook lopen justitiële en civiele jeugdzorg door elkaar: jongeren met een civiele achtergrond komen terecht in Justitiële Jeugdinstellingen en jongeren met een justitiële achtergrond in de jeugdzorg. Bij de Bureaus Jeugdzorg is het aandeel sociale veiligheid afgebakend door de geldstroom vanuit het Ministerie van Justitie, maar bij de aanbieders van de jeugdzorg (gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) is het onderscheid lastig te maken. Daarbij spelen breuken in de rapportage van de instellingen een rol. Hopelijk kunnen deze breuken ondervangen worden door de uitkomsten van het project Jeugdzorgrekeningen, waarin de CBS afdeling Basisstatistiek Zorg op basis van de registraties van de MO-Groep financiële en volumegegevens zal publiceren.

Alles bij elkaar vond ruim een kwart van alle uitgaven plaats bij het bedrijfsleven, al blijft dit moeilijk nader te bepalen zonder precieze bedragen voor beveiligingsmaterialen en verzekeringen. Gezien de onzekerheden schatten wij de uitgaven aan productie, verkoop en installatie van beveiligingsmaterialen voorlopig nog op enkele procenten en aan verzekeringen op 5 à 10 procent van het totaal. De beveiligings- en opsporingsbranche beslaat 13 procent van alle uitgaven. Voor deze sector is gebruik gemaakt van de CBS productiestatistiek, die het dankzij een uitsplitsing van de omzetgegevens mogelijk maken om de preventieve en opsporingsactiviteiten te onderscheiden. Ook kunnen de activiteiten met betrekking tot brandveiligheid grotendeels worden uitgefilterd.

7.1 Verschillen met de uitkomsten van Moolenaar

Zoals eerder aangegeven, liggen de uitkomsten van de tabel 'actoren * functies' dicht bij de uitgaven aan criminaliteitsbestrijding, strafrechtshandhaving en preventie zoals berekend door Moolenaar in *Criminaliteit & Rechtshandhaving* (2007). Gezien de overeenkomsten tussen de VZR-tabel en het onderzoek van Moolenaar is het nuttig beide benaderingen hier te vergelijken.

Ten eerste verschilt de afbakening van het onderzoeksveld. Moolenaar kijkt naar de maatschappelijke kosten van criminaliteit en de VZR kijkt in de tabel 'actoren * functies' naar de uitgaven in de veiligheidszorg. Het begrip maatschappelijke kosten is breder dan veiligheidszorg. Veiligheidszorg dekt de criminaliteitsbestrijding, strafrechtshandhaving en

preventie zoals Moolenaar die beschrijft. Moolenaar kijkt daarnaast ook naar de schade die de samenleving ondervindt van criminaliteit. Schade is in de VZR niet opgenomen.

Criminaliteit is een nauwer begrip dan sociale veiligheid, dat zowel criminaliteit, als overlast, verloedering en angstgevoelens omvat. Waarom voor deze operationalisering van sociale veiligheid is gekozen staat in meer detail uitgelegd in de working paper 2006. Een deel van de verklaring voor hogere uitkomsten in de VZR dan in het onderzoek van Moolenaar is dus dat meer activiteiten en actoren zijn meegenomen. De uitkomsten verschillen voor het Ministerie van BZK vooral door de uitgaven aan de invoering van het communicatiesysteem C2000, die in de VZR wel zijn meegenomen en bij Moolenaar niet. Het hogere bedrag in de VZR bij de overige ministeries wordt vooral veroorzaakt door het opnemen van de toezichthouders DNB, OPTA, NMa en AFM. Moolenaar neemt ook de uitgaven van gemeenten, provincies en jeugdzorg niet mee.

Moolenaar heeft een deel van de uitgaven aan rechtskundige dienstverlening ondergebracht bij het Ministerie van Justitie (Raden voor Rechtsbijstand), maar heeft geen cijfers over de rechtskundige diensten die particulier worden gefinancierd. De VZR hebben, zoals boven genoemd, nog geen cijfers over de productie, verkoop en installatie van beveiligingsmaterialen. Daar waar dezelfde activiteiten worden meegenomen zijn de afwijkingen in uitkomsten gering. In een aantal gevallen ligt dit aan het gebruik van verschillende bronnen in beide onderzoeken.

Een subtiel verschil in benadering is dat de functies zoals de VZR die hanteert, niet volledig overeenkomen met de stappen in de strafrechtsketen zoals gebruikt door Moolenaar. Zo rekent Moolenaar de vroeghulp door de reclassering tot de fase van vervolging, maar plaatsen de VZR deze onder de functie 'ondersteuning van verdachten en daders'.

Wat betreft het scheiden van de volume- en prijsontwikkeling gaat Moolenaar vooral uit van prijsdeflatoren. Zoals in hoofdstuk 5 beschreven zullen de VZR zowel volume- als prijsindicatoren gebruiken, en in een aantal gevallen in meer detail. Door integratie van volume en prijsdata wordt de kwaliteit verhoogd.

De VZR zullen uiteindelijk een bredere blik bieden op de veiligheidszorg dan alleen de uitgaven. De VZR omvatten ook tabellen over de geldstromen. Daarmee wordt niet alleen inzichtelijk gemaakt wie de veiligheidszorg leveren, maar ook wie er uiteindelijk voor betaald.

Ten slotte is een belangrijk verschil dat de aanpak van Moolenaar niet aansluit bij de Nationale Rekeningenmethodiek. De cijfers in Criminaliteit en Rechtshandhaving kunnen dus niet in het perspectief worden geplaatst van de economie als geheel.

8. Literatuurlijst

- AEF (2005). *Budgetverdeling Nederlandse Politie. Een fundamentele herijking*. Utrecht: AEF.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 558, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.
- Cebeon (2006). *Deelrapport openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Onderzoekstraject openbare orde en veiligheid. (Cebeon: Amsterdam)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2001). *Working paper zorgrekeningen 1998-2000*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2004). *Satellietrekeningen voor het toerisme, Nederland 1999*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Eggen, A.Th.J. & W. van der Heide (red.). (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006. Ontwikkelingen en samenhangen*. Meppel: Boom.
- Eurostat (1996). *Europees systeem van rekeningen 1995*. Luxemburg: Eurostat.
- Eurostat (2001). *Handbook on price and volume measures in national accounts*. Luxemburg: Eurostat.
- Home Office (2005). *Measurement of output and productivity for the criminal justice system and wider public order and safety. A conceptual framework for the national accounts. Online report, 19/05*. London: Home Office.
- Huls, F. (2004). *Veiligheidsrekeningen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Jong, J. de & R. Kleingeld (2007). *Working paper Veiligheidszorgrekeningen 2006*. Voorburg: CBS.
- Moolenaar, D. (2007). Kosten van criminaliteit. In: A.Th.J. Eggen & W. van der Heide (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006 Ontwikkelingen en samenhangen* (pp. 251-277). Meppel: Boom.

9. Tabel overzicht uitgaven aan veiligheidszorg 2004.

Naar clusters van actoren en functies. In miljoenen euro's.

totaal	Functies										Clusters
	Preventie	Opsporing	Vervolging	Berechting	Tenuitvoerlegging	Ondersteuning van verdachten en veroordeelden	Ondersteuning van slachtoffers	Rechtskundige dienstverlening	Schadeloosstelling	Overige	
2.628	19	65	565	207	1.607	112	32	18	0	2	Ministerie van Justitie
729	0	pm	522	207	0	0	0	0	0	0	Rechterlijke Macht
1.482	0	0	0	0	1.470	13	0	0	0	0	DJI
417	19	65	43	0	137	100	32	18	0	2	Overige uitgaven
3.726	1.563	2.162	0	0	0	0	0	0	0	1	Ministerie van BZK
3.637	1.563	2.074	0	0	0	0	0	0	0	0	Politie
89	0	88	0	0	0	0	0	0	0	1	Overige uitgaven
665	513	152	0	0	0	0	0	0	0	0	Overige Ministeries
145	38	107	0	0	0	0	0	0	0	0	Bijzondere opsporingsdiensten
276	276	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Douane
244	199	45	0	0	0	0	0	0	0	0	Overige uitgaven
553	272	0	0	0	280	0	0	0	0	0	Gemeenten en provincie
280	0	0	0	0	280	0	0	0	0	0	Jeugdzorg
272	272	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Overige uitgaven
2.316	1.228	115	0	0	0	0	0	247	726	0	Bedrijfsleven
726	0	0	0	0	0	0	0	0	726	0	Verzekeraars
247	0	0	0	0	0	0	0	247	0	0	Rechtskundige dienstverlening
1.343	1.228	115	0	0	0	0	0	0	0	0	Beveiligings- en opsporingsbedrijven
											Beveiligingsmaterialen
9.888	3.595	2.494	565	207	1.888	112	32	247	726	3	Totaal