

Juni 2013

Samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af kriminalpræventive indsatser

Rasmus Højbjerg Jacobsen



CEBR

CENTRE FOR ECONOMIC AND BUSINESS RESEARCH

EN DEL AF COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL

Indholdsfortegnelse

Opgaven	2
Sammenfatning	3
1 Indledning	7
2 Data og beskrivende statistik	9
2.1 Datakilder og definition af grupper	9
2.2 Beskrivende statistik	11
3 Cost-benefit-beregninger	22
3.1 Alle de andre gør det	25
3.2 Den korte snor	28
3.3 RNR-metoden.....	31
3.4 Fordeling på kommuner, regioner og staten.....	33
3.5 Opsamling	36
4 Konklusion og diskussion	38
Appendiks A Direkte omkostninger ved kriminalitet	40
Bibliografi	43

Opgaven

CEBR har for Det Kriminalpræventive Råd og TrygFonden gennemført dette projekt i perioden september 2012 til juni 2013. Formålet med projektet har været at opstille og gennemføre en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse af kriminalpræventive projekter i Danmark.

Som en del af projektet har CEBR også leveret et regnearksværktøj, der med udgangspunkt i beregningerne fra denne rapport gør det muligt for interesserede selv at regne på de mulige samfundsøkonomiske effekter af kriminalpræventive projekter.

Undervejs har arbejdet været fulgt af en følgegruppe nedsat af Det Kriminalpræventive Råd bestående af Forskningschef Britta Kyvsgaard, Justitsministeriet, Lektor Linda Kjær Minke, Syddansk Universitet og Fuldmægtig Frederik C. E. Brünner, Københavns Kommune. Ud over en stor tak til følgegruppens medlemmer vil forfatteren gerne takke Kasper Bisp Hansen og Rannvá Thomsen fra Det Kriminalpræventive Råd samt Merete Konnerup fra TrygFonden for gode og vigtige kommentarer til tidligere udkast. Endelig takkes stud.polit. Astrid Grønbæk for god assistance på projektet. Ansvar for enhver tilbagebleven fejl er dog alene forfatterens.

Frederiksberg, juni 2013.

Sammenfatning

Samfundet bruger hvert år betydelige ressourcer på at forebygge kriminalitet. De fleste kriminalpræventive indsatser drives i lokalt regi og finansieres af kommunerne, men også i regi af staten findes en række indsatser, f.eks. de resocialiserende programmer hos Kriminalforsorgen. Selvom det måske kan synes indlysende, at en effektiv forebyggende indsats betaler sig, er der behov for at blive mere præcis, hvis man ønsker at inddrage økonomiske argumenter ved prioriteringen af kriminalpræventive indsatser. Undersøgelser fra udlandet viser, at nogle programmer, der fra starten er tænkt som en forebyggende indsats, ikke virker, og derfor faktisk ikke kan betale sig. Når man skal udføre cost-benefit-analyser er det derfor meget vigtigt, at man baserer sig på grundige, korrekte effektmålinger, idet disse giver et retvisende mål for ordningens effektivitet.

Det Kriminalpræventive Råd og TrygFonden har bestilt denne analyse hos CEBR, der har til formål at anskueliggøre de økonomiske omkostninger og gevinster ved at forebygge kriminalitet.

En succesfuld kriminalpræventiv indsats giver ud over de menneskelige gevinster også et samfundsøkonomisk afkast i form af, at flere personer får et job og ikke skal have overførselsindkomst, og i form af, at færre menneskelige omkostninger for ofrene som følge af kriminalitet skal dækkes af forsikringsselskaber eller behandles i sundhedsvæsenet.¹

Denne rapport forsøger at kvantificere nogle af disse effekter. Ved at inddrage oplysninger om, hvordan individer, der har været dømt for kriminelle forhold, klarer sig med hensyn til en række variable, er det muligt at opstille et samfundsøkonomisk "regnskab" for de kriminalpræventive indsatser, hvis positive effekter er dokumenterede med solide effektevalueringer.

¹ I staten Washington i USA har man igennem godt 10 år fulgt en konsekvent strategi om kun at bruge evidensbaserede programmer i den kriminalpræventive indsats samtidig med, at de anvendte indsatser er blevet underkastet samfundsøkonomiske beregninger. Resultatet af denne indsats har været, at der i dag er 1.500 personer færre i fængsel i Washington end uden disse indsatser, jf. Lee mfl. (2012) og referencer deri.

Til analyserne i rapporten tager vi udgangspunkt i en inddeling af befolkningen i grupper. Grupperne defineres som følger:

Gruppe 1: *Lovlydige unge* der ikke har begået kriminalitet.

Gruppe 2: *Let belastede unge* der har fået advarsler, bødedomme eller tiltalefrafald uden vilkår.

Gruppe 3: *Mere belastede unge* der har fået betingede domme eller tiltalefrafald med vilkår.

Gruppe 4: *Meget belastede unge* der har fået enten en ubetinget dom eller ungdomssanktion.

Gruppe 5: *Mest belastede unge* der har fået flere ubetingede domme.

Den beskrivende statistik i rapportens kapitel 2 viser, at unge kriminelle i forhold til lovlydige unge har

- en lavere beskæftigelsesandel og deraf følgende lavere lønindkomst og betaling af indkomstskat.
- en større tilbøjelighed til at modtage kontanthjælp, førtidspension eller sygedagpenge.
- flere besøg hos lægen og flere indlæggelsesdage på hospital.
- en mindre tilbøjelighed til at modtage SU.

Endvidere er der et klart hierarki også inden for de kriminelle grupper, således at jo mere kriminelt belastet en ung er, desto større er den grad, hvormed han belaster de offentlige kasser. Dermed har de mest belastede grupper en betydelig større tilbøjelighed til at modtage overførselsindkomster end de mindst belastede grupper.

I rapportens kapitel 3 gennemføres en samfundsøkonomisk beregning af indsatserne "Alle de andre gør det", "Den korte snor" og RNR-tilsyn. Disse tre indsatser er valgt for at illustrere, hvordan de samfundsøkonomiske effekter kan kvantificeres.

Den anvendte metode hviler på en række antagelser, og derfor er der også betydelig usikkerhed forbundet med estimerne i den samfundsøkonomiske beregning. Disse usikkerheder og antagelser er diskuteret indgående i rapporten.

Som et eksempel på usikkerhedsfaktorerne bør nævnes, at resultaterne af cost-benefit-beregningerne ikke er bedre end de effektestimater, som de hviler på. Hvis der er usikkerhed om størrelsen og/eller validiteten af effektmålingen, spiller det direkte ind på usikkerheden af resultaterne i cost-benefit-beregningen. De effektestimater, der anvendes i denne rapport, kommer alle fra eksterne kilder og er ikke selvstændigt valideret af CEBR. Der er således tale om, at resultaterne af beregningerne skal fortolkes som "hvis effekten er så stor som oplyst, så er resultatet som følger".

SAMMENFATNING TABEL 1 nedenfor viser resultaterne af de samfundsøkonomiske beregninger.

SAMMENFATNING TABEL 1	SAMLEDE RESULTATER	
	Samfundsøk. resultat pr. deltager	Samlet samfundsøk. potentiale
	1000 kr.	Mio. kr.
<i>Alle de andre gør det</i>		
- målgr.: 6. klasse	3	198
<i>Den korte snor</i>		
- målgr.: de, der ville begå ny kriminalitet	25	33
<i>RNR-tilsyn</i>		
- målgr.: de, der ville begå ny kriminalitet	66	73

Anm.: De præcise antagelser bag beregningerne fremgår af rapportens kapitel 3.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Resultaterne af beregningerne er:

- "Alle de andre gør det" har et forventet samfundsøkonomisk overskud på ca. 3.000 kr. pr. person, hvilket – hvis estimeret oversættes til landsplan – kan lede til en samlet gevinst på ca. 200 mio. kr. Den offentlige gevinst vil i overvejende grad tilfalde kommunerne, mens staten har et forventet tab pga. højere udgifter til SU.
- "Den korte snor" har en forventet samfundsøkonomisk gevinst på ca. 25.000 kr. pr. person. Den samlede opgørelse for "Den korte snor" viser en højere arbejdsindkomst for individerne, men et tab for den offentlige sektor. Den offentlige sektors tab skyldes i overvejende grad, at der er tale om en relativt dyr indsats med en meromkostning på knap 50.000 kr. pr. person, mens der er besparelser på overførselsindkomster og for så vidt angår den undgåede kriminalitet. Endvidere viser

beregningen samlet set en gevinst for staten og regioner, men et tab for kommunerne.

- RNR-tilsyn udviser en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 66.000 kr. pr. person, svarende til et samlet samfundsøkonomisk potentiale på ca. 73 mio. kr. En overvejende del af den offentlige besparelse vil tilfalde staten i form af lavere, direkte omkostninger ved kriminalitet.

De opgjorte resultater af cost-benefit-beregningerne skal som følge af de ovennævnte usikkerhedsfaktorer ikke betragtes som nøjagtige mål for den samfundsøkonomiske gevinst, men bør tjene som en rettesnor for den størrelsesorden, de mulige samfundsøkonomiske gevinster kan have.

Hvis der skal udregnes mere præcise opgørelser for det samfundsøkonomiske cost-benefit-regnskab for danske kriminalpræventive indsatser, kræver det, at der udføres mere præcise og videnskabelige effektevalueringer af indsatserne. Endelig ville det være ønskeligt, hvis disse effektmålinger – ud over effekten på recidiv – også kunne resultere i estimer for effekten på andre samfundsrelevante variable, som kan forventes påvirket af at forhindre kriminalitet.

1 Indledning

Samfundet bruger hvert år betydelige ressourcer på at forebygge kriminalitet. De fleste kriminalpræventive indsatser drives i lokalt regi og finansieres af kommunerne, men også i regi af staten findes en række indsatser, fx de resocialiserende programmer hos Kriminalforsorgen. Selvom det måske kan synes indlysende, at en effektiv, forebyggende indsats betaler sig, er der behov for at blive mere præcis, hvis man ønsker at inddrage økonomiske argumenter ved prioriteringen af kriminalpræventive indsatser. Undersøgelser fra udlandet viser, at nogle programmer, der fra starten er tænkt som en forebyggende indsats, ikke virker, og derfor faktisk ikke kan betale sig. Når man skal udføre cost-benefit-analyser er det derfor meget vigtigt, at man baserer sig på grundige, korrekte effektmålinger, idet disse giver et retvisende mål for ordningens effektivitet.

Det Kriminalpræventive Råd og TrykFonden har bestilt denne analyse hos CEBR, der har til formål at anskueliggøre de økonomiske omkostninger og gevinster ved at forebygge kriminalitet.

De kriminalpræventive indsatser i Danmark har meget forskellige målgrupper, men en lang række indsatser har dog som fællesnævner, at de først og fremmest er rettet imod unge. De konkrete indsatsers indhold er meget forskelligt alt efter målgruppe og ønsket effekt. Nogle indsatser er rettet imod skoler, hvor oplysning om omfang og konsekvenser af kriminelle handlinger skal være med til at få de unge til at afstå fra at begynde en kriminel løbebane. Andre er rettet imod belastede unge, som allerede har begået kriminelle handlinger, og har til sigte at få de unge til at stoppe kriminaliteten og oftest komme i gang med en uddannelse. Endelig er der også indsatser, der retter sig imod mere belastede unge, der allerede er blevet idømt en betinget eller ubetinget frihedsstraf. Denne gruppe af unge er typisk kommet i kontakt med Kriminalforsorgen, og de kriminalpræventive indsatser kan derfor foregå i forbindelse med det tilsyn, Kriminalforsorgen har.

En succesfuld kriminalpræventiv indsats giver ud over de menneskelige gevinster også et samfundsøkonomisk afkast i form af, at flere personer får et job og ikke skal have overførselsindkomst, og at færre skal indsættes i fængsel og dermed får et bedre familieliv, så færre børn skal fjernes fra hjemmet.

Denne rapport forsøger at kvantificere nogle af disse effekter. Ved at inddrage oplysninger om hvordan individer, der har været dømt for kriminelle forhold, klarer sig med hensyn til en række variable, er det muligt at opstille et samfundsøkonomisk "regnskab" for de kriminalpræventive indsatser, hvis positive effekter er dokumenterede med solide effektevalueringer.

I dette regnskab inddrager vi variable for, hvordan individer klarer sig på arbejdsmarkedet, hvor meget de modtager i forskellige offentlige overførsler, hvor meget de bruger sundhedssystemet, hvor meget de og deres børn bliver anbragt uden for hjemmet, samt hvor meget de betaler i indkomstskat. Tilsammen giver disse variable et samlet billede af størrelser på de forskellige individers nettobidrag eller nettoudgift i forhold til den offentlige sektor i Danmark.

Rapporten er herefter struktureret som følgende: Kapitel 2 indeholder en præsentation af de data, beregningerne hviler på, en definition af de grupper af personer, der anvendes, samt en mængde beskrivende statistik over, hvordan kriminelle klarer sig målt på en række samfundsøkonomiske kriterier. Kapitel 3 indeholder selve cost-benefit-beregningerne baseret på de danske registerdata. Der er tale om beregninger, der dækker flere forskellige kriminalpræventive indsatser med forskellige målgrupper. Kapitel 4 indeholder en konklusion og en diskussion af analysens resultater og metode.

Som en del af projektet, leverer CEBR et regnearksværktøj til Det Kriminalpræventive Råd. Dette værktøj muliggør, at DKR og andre interesserede selv kan foretage break-even-beregninger og andre cost-benefit-beregninger baseret på de data, der ligger til grund for analyserne i denne rapport.

2 Data og beskrivende statistik

Dette afsnit indeholder beskrivende statistik over, hvordan en række forskellige individer klarer sig på tværs af en række økonomiske indikatorer. Disse indikatorer er udvalgt til at give et samlet billede af trækket på den offentlige service og de offentlige overførselsindkomster, samt til at afspejle, hvordan individerne klarer sig på arbejdsmarkedet.

Fokus i dette afsnit er sammenligning på tværs af forskellige grupper med eller uden kriminel debut. Grupperne og figurerne i afsnittet er således udvalgt til at give et indblik i, hvordan unge kriminelle klarer sig i forhold til hinanden og i forhold til ikke-kriminelle, når man måler på især tilknytningen til arbejdsmarkedet og modtagelse af overførselsindkomster.

2.1 Datakilder og definition af grupper

Data til denne rapport stammer fra Danmarks Statistiks registre, der indeholder detaljerede oplysninger om den danske befolkning.

Registrene dækker hele befolkningen, så dækningsgraden er den højest mulige. Dette har en særskilt betydning i en analyse af denne type, idet det af statistiske årsager er at foretrække med et vist antal observationer i hver aldersklasse, for at undgå for store tilfældige udsving i tallene.

I Danmarks Statistiks registre er det muligt at samkøre oplysninger om domme efter straffeloven med oplysninger om beskæftigelse og uddannelse, modtagelse af overførselsindkomster, anvendelse af sundhedssystemet og en række andre oplysninger. Dette gør os i stand til at opdele individerne efter graden af den kriminalitet de har begået, og efterfølgende undersøge, hvordan disse grupper af individer klarer sig på en række parametre.²

² CEBR og andre brugere af Danmarks Statistiks registerdata har kun adgang til oplysninger om individer i anonymiseret form. Endvidere er det ikke tilladt at foretage databehandling, der gør det muligt at identificere enkeltpersoner.

Gruppeinddeling

Til analyserne i rapporten tager vi udgangspunkt i en inddeling af de 15-24-årige mænd i grupper. Hvilken gruppe individerne indgår i, bestemmes således på baggrund af deres kriminelle historie frem til et bestemt tidspunkt, hvor der dog ses bort fra overtrædelser, der ikke ligger indenfor straffeloven.³ Grupperne defineres som følgende:

Gruppe 1: *Lovlydige unge* der ikke har begået kriminalitet.

Gruppe 2: *Let belastede unge* der har fået advarsler, bødedomme eller tiltalefrafald uden vilkår.

Gruppe 3: *Mere belastede unge* der har fået betingede domme eller tiltalefrafald med vilkår.

Gruppe 4: *Meget belastede unge* der har fået enten en ubetinget dom eller ungdomssanktion.

Gruppe 5: *Mest belastede unge* der har fået flere ubetingede domme.

Status for den enkelte person er som nævnt ovenfor opgjort på et bestemt tidspunkt, og figurerne nedenfor viser herefter, hvordan de forskellige grupper af individer klarer sig efterfølgende med hensyn til de udvalgte variable.⁴ Nogle af de personer, vi betragter, kan være idømt en frihedsstraf, hvorfor de i den efterfølgende periode ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Imidlertid vil dette især være tilfældet for de grupper, hvor personerne er dømt for flere og strengere forhold, og det forekommer at være en rimelig konsekvens af kriminalitet, hvorfor denne effekt også bør indgå i analysen. Hvis vi i stedet havde målt udelukkende på senere år, kunne vi risikere at få et "kunstigt" højt tal for arbejdsmarkedstilknytningen for de dømte, hvis de er blevet løsladt igen.

³ Konkret tages der udgangspunkt i de 15-24-årige mænd i 2005. Disse individer følges tilbage til 1996, hvor de 24-årige var 15 år gamle. Hvilken gruppe individerne indgår i, bestemmes således på baggrund af deres kriminelle historie i perioden 1996-2005.

⁴ Denne periode baserer sig på data fra årene 2005-09, idet 2009 i øjeblikket er det seneste år med data for alle de områder, vi ønsker at belyse. Selvom der på nogle af områderne kan fås nyere data, har vi valgt at måle alle områder i det samme år for at bevare sammenligneligheden i tallene.

Samtidig har vi valgt kun at betragte gruppen 15-24-årige mænd. Dette er sket af tre hovedårsager. For det første er de fleste kriminalpræventive indsatser rettet imod unge, hvorfor denne aldersgruppe er en naturlig målgruppe også for de indsatser, vi ønsker at analysere. For det andet er der kun få observationer i de ældre aldersklasser, idet unge mænd langt oftere bliver dømt for kriminelle handlinger end ældre. Andelen af unge i de forskellige aldersgrupper er beregnet for de lovlydige unge, og de øvrige grupper er derefter vægtet med andelen, der gælder for normalbefolkningen. For det tredje har unge mænd en langt større tilbøjelighed til at blive dømt for kriminelle forhold end unge kvinder. Hvis vi havde inkluderet kvinder i analysen, ville det derfor have resulteret i grupper med en meget skæv kønsfordeling. For at undgå dette har vi udelukkende anvendt mænd.

Ud fra den måde, vi har defineret de fem grupper, er det ikke muligt at rykke "nedad", idet man jo ikke kan miste en given dom igen. Hvis den unge begår ny kriminalitet, vil han derimod med al sandsynlighed rykke "opad" imod en mere kriminel gruppe.⁵ Set i det lys kan en kriminalpræventiv indsats opfattes som et forsøg på at forhindre, at den unge rykker opad. Effekten af en succesfuld indsats kan dermed fortolkes som værende forskellen imellem, hvordan to af de ovenfor definerede grupper klarer sig.

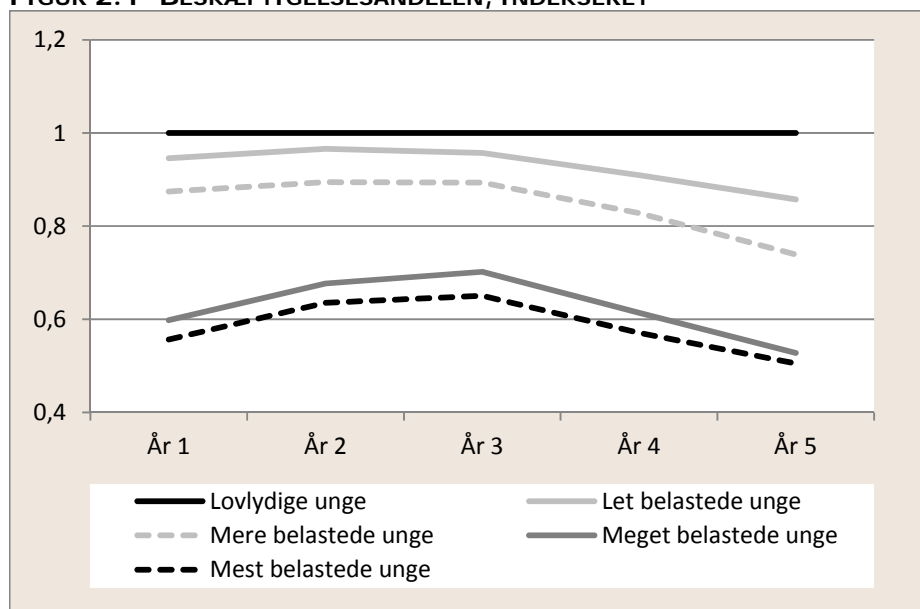
2.2 Beskrivende statistik

I det nedenstående følger en række figurer, der belyser, hvordan de fem grupper klarer sig målt på en række samfundsrelevante variable. I alle figurer er der normaliseret, sådan at gruppen af lovlydige har indeks 1, og kurverne for de andre fire grupper viser, hvordan disse grupper klarer sig relativt til gruppe 1. Dvs. et niveau for en gruppe på 0,8 betyder, at denne variabel for den pågældende gruppe ligger 20 procent under niveauet for de lovlydige unge, mens et niveau på f.eks. 1,3 betyder, at niveauet for gruppen er 30 pct. højere end for de lovlydige unge.

⁵ Det er muligt, at man selv ved en ny dom kan blive i den samme gruppe, hvis denne dom ikke er en skærpelse i forhold til tidligere domme. Imidlertid anses gentagen kriminalitet for en skærpelse omstændighed i strafferetlig forstand, hvorfor det er overvejende sandsynligt, at ny kriminalitet vil føre til, at man rykker "opad".

FIGUR 2.1 viser beskæftigelsesandelen i de fem grupper. Beskæftigelsen er vægtet for alder, således at fordelingen på alder i de forskellige grupper, svarer til fordelingen i gruppe 1. Det ses at beskæftigelsen følger grupperne, således at beskæftigelsen er højest i gruppen 'lovlydige unge' og lavest i gruppen 'mest belastede unge'. Det bemærkes, at der er et markant hop i beskæftigelsen imellem gruppen 'mere belastede unge' og 'meget belastede unge', som adskiller de unge der har modtaget betingede domme og ubetingede domme.

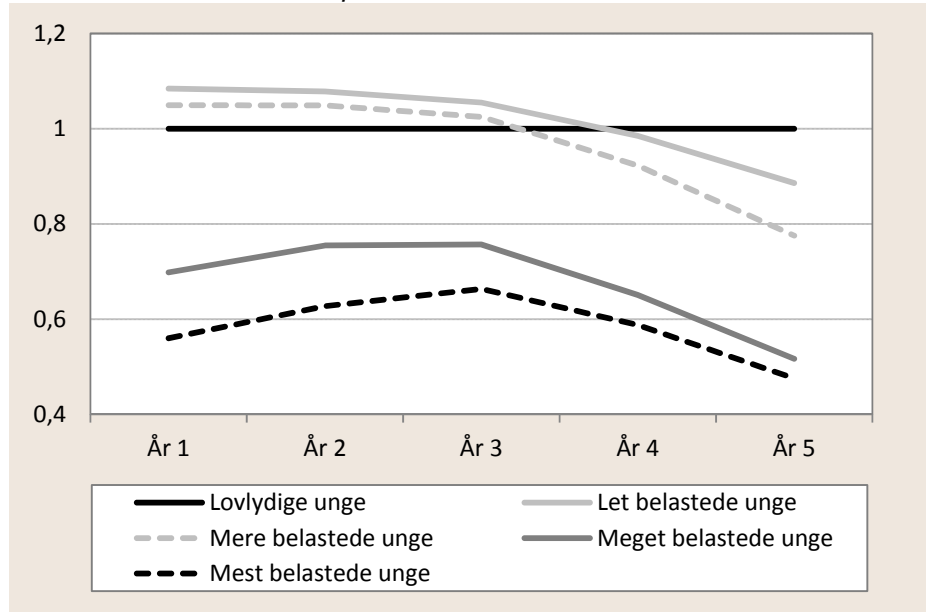
FIGUR 2.1 BESKÆFTIGELSESANDELEN, INDEKSERET



Anm.: Beskæftigelsesniveauerne ændrer sig en smule over perioden. De er som følgende for periode 1-5. 1: 1=69 %, 2: 1=75,8 %, 3: 1=79,5 %, 4: 1=75,8 %, 5: 1=72,2 %

Kilde: CEBR's egne beregninger.

Det ses, at andelen af meget belastede unge, der er i arbejde, kun ligger på omkring 55-60 pct. af andelen for de lovlydige unge, og det svarer til, at den faktiske andel i beskæftigelse i gruppen af meget belastede unge kun er 38 pct. i udgangsåret. Der skal dog gøres opmærksom på, at unge der tilhører grupperne meget og mest belastede, oftere vil sidde i fængsel som følge af deres overtrædelser, hvorfor de naturligvis ikke kan være i job, som nævnt tidligere.

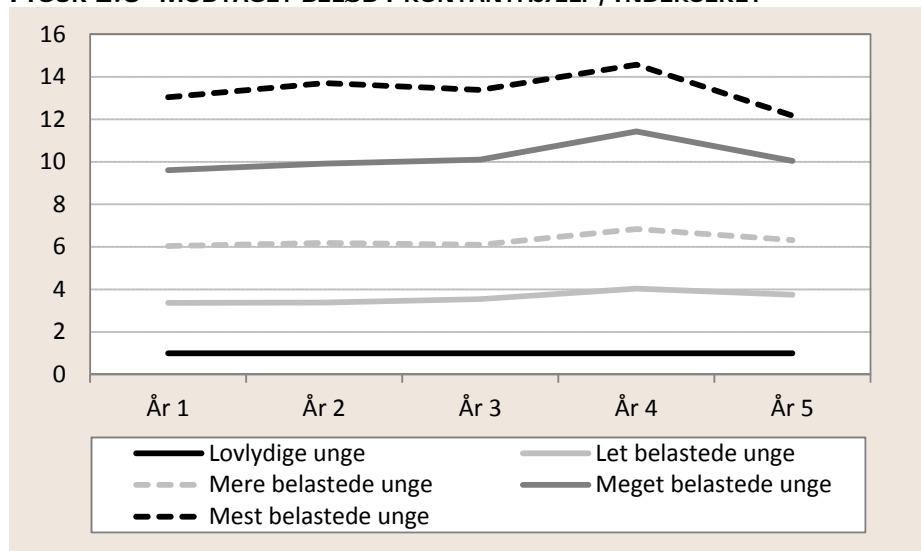
FIGUR 2.2 LØNINDKOMST, INDEKSERET

Anm.: Indkomstniveauerne ændrer sig over perioden. For gruppe 1 er den gennemsnitlige lønindkomst for periode 1-5: 1: 1=89.760, 2: 1=115.765, 3: 1=144.349, 4: 1=173.925, 5: 1=180.443

Kilde: CEBR's egne beregninger.

FIGUR 2.2 viser udviklingen i lønindkomsten i de fem grupper. Som i den forrige figur ses det, at de unge, der har modtaget minimum en ubetinget dom, i gennemsnit har en lønindkomst, der er betragteligt lavere end de lovlydige unge, idet disse to grupper kun har en lønindkomst, der ligger på 50-70 pct. af niveauet for den lovlydige gruppe. Det ses derudover, at denne forskel tilsyneladende er stigende jo længere tid der går.

For de let og mere belastede unge er der i starten tale om en lønindkomst på niveau med de lovlydige, og endda lidt højere, mens der i slutningen af perioden er tale om en 10-20 pct. lavere lønindkomst. Dette kan bl.a. skyldes forskelle i uddannelsesniveau, idet andelen, der gennemfører en længerevarende uddannelse, typisk vil være højere i gruppen af lovlydige unge, hvorfor denne gruppe først senere i livet vil opleve indkomststigninger.

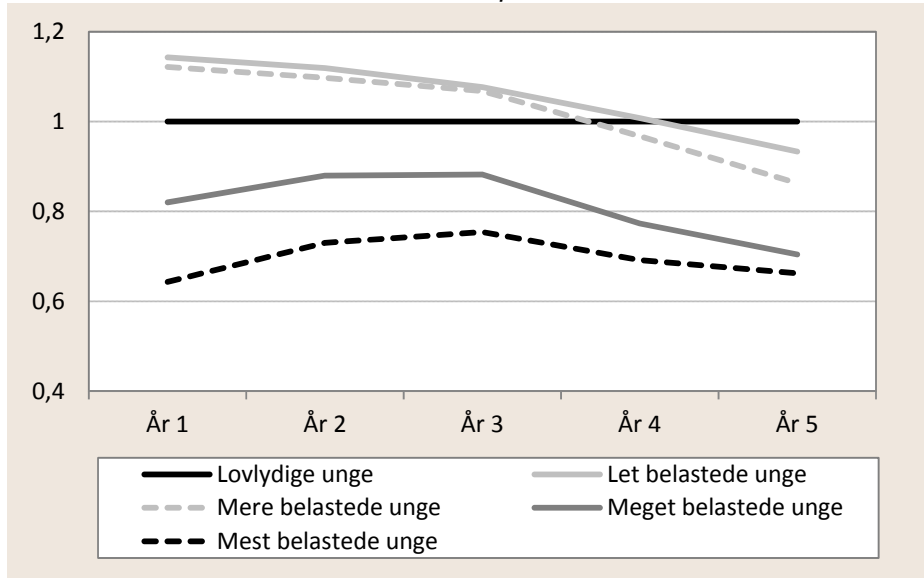
FIGUR 2.3 MODTAGET BELØB I KONTANTHJÆLP, INDEKSERET

Anm.: Kontanthjælpsniveauerne ændrer sig over perioden. De er som følgende for gruppe 1 i periode 1-5: 1: 1=916, 2: 1=918, 3: 1=1028, 4: 1=992, 5: 1=1550.

Kilde: CEBR's egne beregninger.

I FIGUR 2.3 ses udviklingen i forskellene i det gennemsnitlige modtagne kontanthjælpsbeløb. Gruppen 'mest belastede unge' er klart den, der modtager mest i kontanthjælp, og de modtager i gennemsnit et beløb, der er mellem 12 og 14 gange så stort som de lovlydige unge. Det ses ydermere, at forskellene ift. til de lovlydige unge følger gruppeopdelingen, sådan at jo mere belastet gruppen er, desto større er det modtagne kontanthjælpsbeløb.

Alle grupper, der har været i kontakt med systemet, har således en betydelig større gennemsnitlig modtagelse af kontanthjælp – selv gruppen af let belastede unge modtager gennemsnitligt mere end dobbelt så meget som de lovlydige.

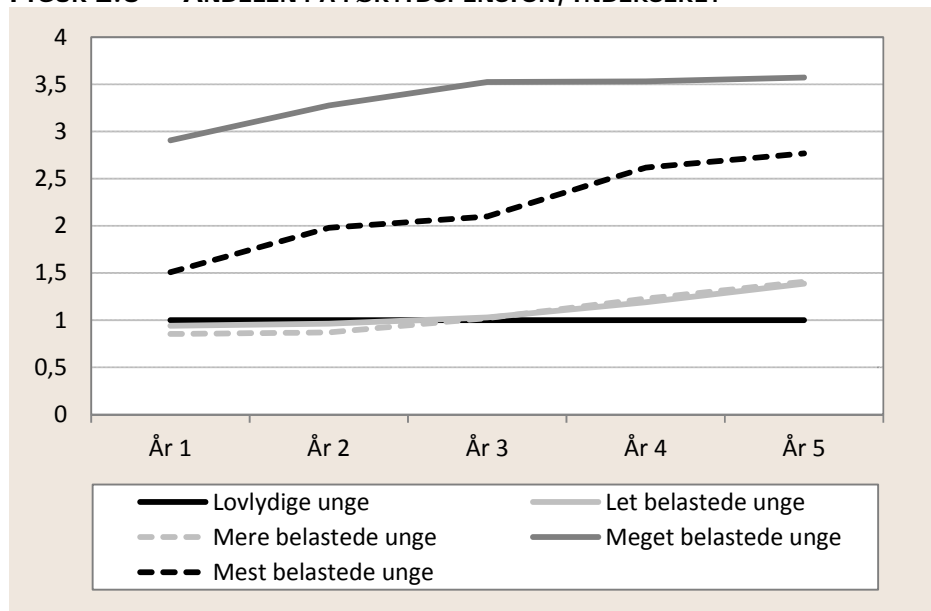
FIGUR 2.4 INDKOMSTSKATTEBETALING, INDEKSERET

Anm.: Skattebetalingsniveauerne ændrer sig med perioderne. De er som følgende for periode 1-5.: 1: 1=17.605, 2: 1=23.230, 3: 1=31.572, 4: 1=38.109, 5: 1=39.332.

Kilde: CEBR's egne beregninger.

Ovenstående FIGUR 2.4 viser, hvor meget de forskellige grupper betaler i skat i forhold til gruppe 1. Udviklingen i denne figur følger den udvikling i lønindkomsten, der kunne ses ovenfor i FIGUR 2.2. I de første perioder bidrager de let samt mere belastede unge med mere end de lovlydige unge, men denne tendens vender efter år 3. De meget samt mest belastede unge betaler over alle fem år betydeligt mindre i indkomstskat end de lovlydige unge.

Pga. skatte- og transfereringssystemets indretning, er forskellen i skattebetaling ikke så stor som forskellen oven for i lønindkomst. Dette skyldes, at de personer, som ikke har en lønindkomst, i regelen modtager en overførselsindkomst og derfor alligevel betaler skat. Selvom forskellene således er mindre for indkomstskatten, er der trods alt tale om, at de mest belastede grupper betaler ca. 30-40 pct. mindre i indkomstskat end de lovlydige unge.

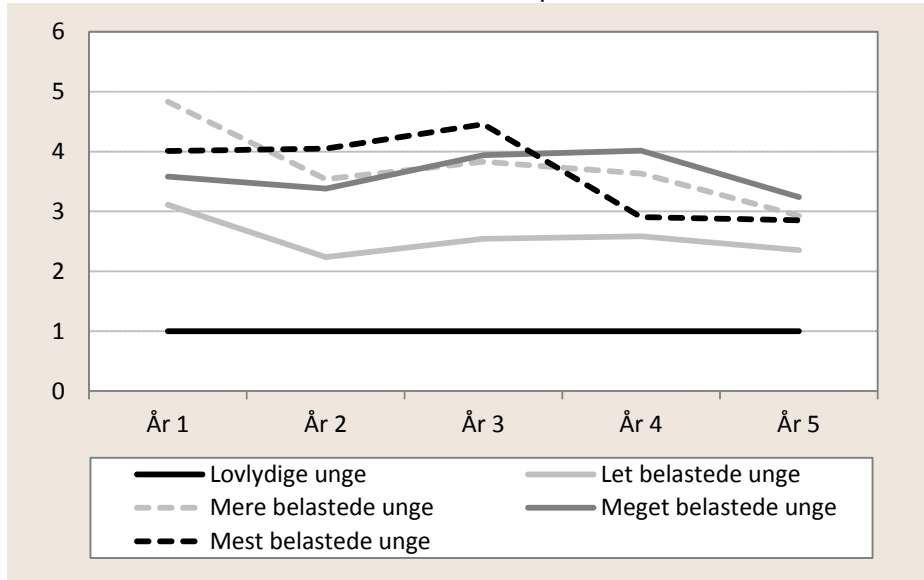
FIGUR 2.5 ANDELEN PÅ FØRTIDSPENSION, INDEKSERET

Anm.: Niveaulet for førtidspension ændrer sig med perioderne. De er som følgende for periode 1-5.
 1: 1=0,008, 2: 1=0,01, 3: 1=0,011, 4: 1=0,011, 5: 1=0,012

Kilde: CEBR's egne beregninger.

FIGUR 2.5 viser, hvor mange af de unge i de forskellige grupper der modtager førtidspension, i forhold til de lovlydige unge. Det ses af figuren, at omkring tre gange så mange af de meget belastede unge er førtidspensionister i forhold til de lovlydige unge. Af de mest belastede unge er ca. dobbelt så stor en andel førtidspensionister. Bemærkelsesværdigt er det, at der ikke er den store forskel imellem de lovlydige unge og de let samt mere belastede unge.

Man skal dog være opmærksom på, at der i sagens natur er ret små andele på førtidspension blandt personerne i disse grupper, da der er tale om meget unge mennesker, som kun i meget lille grad overgår til førtidspension.

FIGUR 2.6 ANDEL PÅ SYGEDAGPENGEDAGE, INDEKSERET

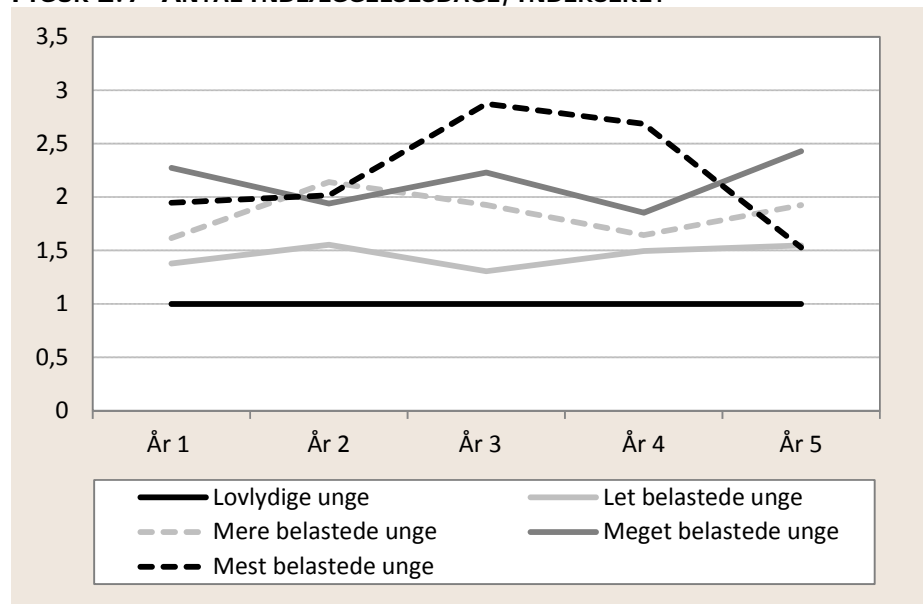
Anm.: Sygedagpengeniveauet ændrer sig med perioderne. De er som følgende for periode 1-5.
 1: 1=0,0009, 2: 1=0,001, 3: 1=0,0014, 4: 1=0,0048, 5: 1=0,0062

Kilde: CEBR's egne beregninger.

FIGUR 2.6 ovenfor viser, hvor mange der har modtaget sygedagpenge i de fire kriminelle grupper ift. andelen, der har modtaget sygedagpenge i gruppen med lovlydige unge. Alle de fire øvrige grupper har i gennemsnit haft mellem 2,5 og 3,5 gange så mange sygedagpengedage på årsbasis som gruppen af lovlydige unge. Som ovenfor er der dog også her tale om et relativt lille antal totalt set – og dette skyldes også her, at der er tale om meget unge mennesker, samt at der kun er tale om mænd.⁶

⁶ Yngre kvinder har et gennemsnitlig større antal dage på sygedagpenge end deres jævnaldrende af det modsatte køn. Dette skyldes først og fremmest modtagelse af sygedagpenge i forbindelse med graviditet og fødsel.

FIGUR 2.7 ANTAL INDLÆGGELSESDAGE, INDEKSERET



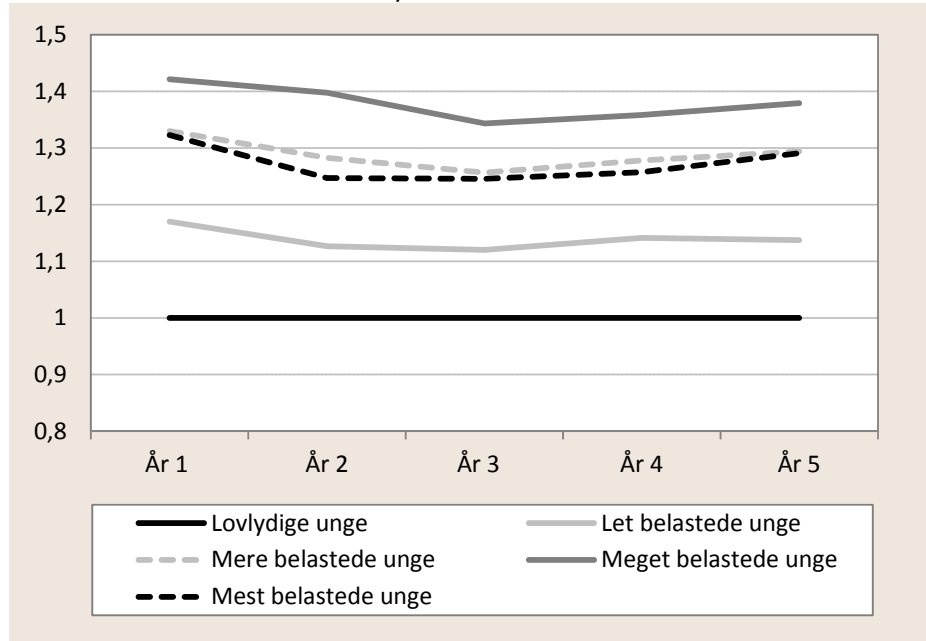
Anm.: Niveaulet for indlæggelser ændrer sig med perioderne. De er som følgende for periode 1-5.

1: 1=0,22, 2: 1=0,23, 3: 1=0,23, 4: 1=0,23, 5: 1=0,25

Kilde: CEBR's egne beregninger

FIGUR 2.7 viser det gennemsnitlige antal sygehusindlæggelsesdage pr. person i de fem grupper. Det ses, at de let belastede unge oplever omkring 25 % flere indlæggelser end de lovlydige unge. For de mere kriminelle unge svinger tallet mellem 75 % flere indlæggelsesdage og dobbelt så mange i forhold til gruppen af lovlydige unge.

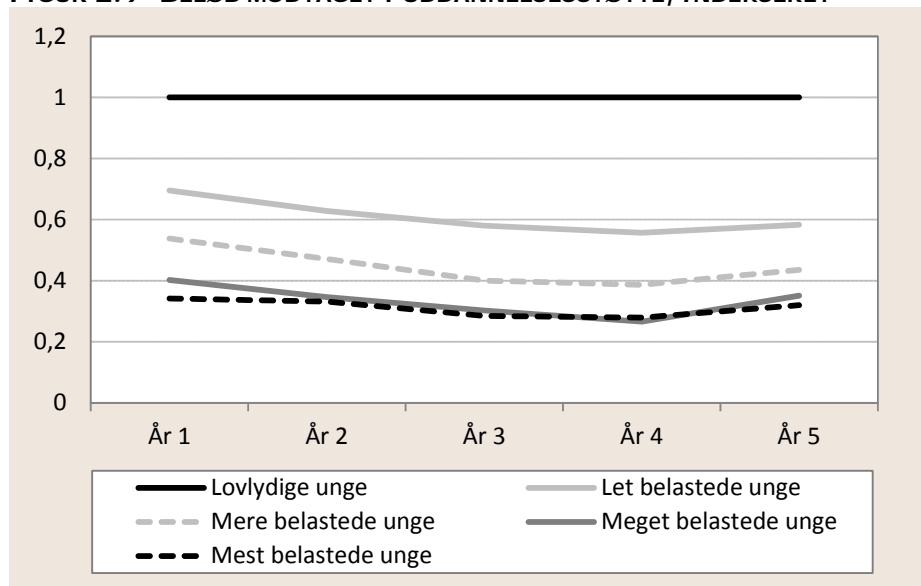
Selvom der også her er tale om små tal i absolutte størrelser, er det bemærkelsesværdigt, at der er tale om så store relative forskelle imellem de fem grupper.

FIGUR 2.8 ANTAL LÆGEBESØG, INDEKSERET

Anm.: Niveaueet for lægebesøg ændrer sig med perioderne. De er som følgende for periode 1-5.
 1: 1=3,27, 2: 1=3,76, 3: 1=3,9, 4: 1=4,12, 5: 1=4,08

Kilde: CEBR's egne beregninger

FIGUR 2.8 viser, hvor mange flere lægebesøg de mere belastede unge har pr. år i forhold til de lovlydige unge. Det ses, at de fire øvrige grupper svinger mellem 15 og 40 pct. flere lægebesøg end gruppen af lovlydige unge. Da de lovlydige unge i gennemsnit besøger lægen 3,3 gange om året, betyder det altså at de meget belastede unge ligger på 4,6-5,6 lægebesøg pr. år i de 5 år. Igen er det værd at bemærke, at ligeså snart man blot er lidt kriminel, er tendensen, at man på et år har flere lægebesøg, end hvis man tilhørte gruppen lovlydige unge.

FIGUR 2.9 BELØB MODTAGET I UDDANNELSESSTØTTE, INDEKSERET

Anm.: Det gennemsnitlige beløb modtaget i SU ændrer sig over perioden. De er som følgende for periode 1-5 for gruppe 1: 1: 1=8910, 2: 1=10.313, 3: 1=11.425, 4: 1=11.932, 5: 1=12.355

Kilde: CEBR's egne beregninger

Det ses af FIGUR 2.9 at de unge, der har modtaget en form for dom, alle modtager mindre i SU end de lovlydige unge. De unge, der har modtaget en ubetinget dom, modtager omkring 70 % færre SU-kroner i gennemsnit end de lovlydige unge. Disse tal viser med stor tydelighed, at de kriminelle unge i langt mindre grad end de lovlydige er under uddannelse.⁷

Opsamling

Dette kapitel har præsenteret en mængde beskrivende statistik for fem grupper af unge mænd. De fem grupper spænder fra gruppen af lovlydige unge, der aldrig er blevet dømt for noget kriminelt, til gruppen af mest belastede unge, der har to eller flere ubetingede domme bag sig.

⁷ Til en vis grad kan der være tale om, at de kriminelle unge i højere grad går på ikke-SU-berettigede uddannelser som f.eks. mesterlære, men der er dog ikke tvivl om, at den store forskel i modtagelse af SU først og fremmest skyldes, at langt flere i gruppen "lovlydige unge" faktisk får en uddannelse.

Figureerne i kapitlet har tydeligt vist, at unge kriminelle i forhold til lovlige unge har

- en mindre beskæftigelsesandel og deraf følgende mindre lønindkomst og betaling af indkomstskat.
- en større tilbøjelighed til at modtage kontanthjælp, førtidspension eller sygedagpenge.
- flere besøg hos lægen og flere indlæggelsesdage på hospital.
- en mindre tilbøjelighed til at modtage SU.

Derudover har afsnittet vist, at der er en klar rangordning også indenfor de kriminelle grupper, sådan at jo mere kriminelt belastet en ung er, desto større er den grad, hvormed han belaster de offentlige kasser. Således har de mest belastede grupper en betydelig større tilbøjelighed til at modtage overførselsindkomster end de mindst belastede grupper.

Vi udnytter oplysningerne om de forskellige gruppers belastning af de offentlige kasser til cost-benefit-beregninger af forskellige kriminalpræventive ordninger i næste kapitel.

3 Cost-benefit-beregninger

Dette kapitel indeholder samfundsøkonomiske cost-benefit-beregninger for tre kriminalpræventive indsatser.

Beregningerne tager udgangspunkt i de grupper af personer, der blev defineret i foregående kapitel, ligesom også de områder (indkomst, skatter, overførselsindkomster osv.), der blev præsenteret i kapitel 2, ligger til grund for en stor del af beregningerne.

Der er som udgangspunkt set på tre forskellige indsatser, som er rettet imod personer på forskellige trin af den kriminelle "rangstige". De tre indsatser er derfor også vidt forskellige i deres metode og med hensyn til, hvilket regi de foregår i.

Metoden, der anvendes, gør brug af de grupper af unge, der blev defineret i forrige afsnit. Grundtanken bag metoden er, at en succesfuld kriminalpræventiv indsats kan forhindre de unge i at "rykke op" i det kriminelle hierarki. Omvendt vil en ung, der begår ny kriminalitet, med al sandsynlighed rykke "opad" imod en mere kriminel gruppe.

Hvis en effektiv kriminalpræventiv indsats f.eks. forhindrer nogle unge i at rykke fra gruppen "lovlydige unge" til gruppen "let belastede unge", vil den samfundsøkonomiske gevinst herved derfor kunne udregnes ved at sammenligne forløbet for "let belastede unge" med forløbet for "lovlydige unge".

Det samlede samfundsøkonomiske regnskab indeholder en opgørelse for både de deltagende individer og for den offentlige sektor. En succesfuld kriminalpræventiv indsats mindsker sandsynligheden for, at de deltagende personer begår ny kriminalitet. Derudover tilsiger data, at et fald i recidiv for de deltagende personer også vil betyde en større sandsynlighed for at være i beskæftigelse og en mindre sandsynlighed for at være på overførselsindkomst. Eftersom beskæftigede i gennemsnit har større indkomst end personer på overførselsindkomst, giver dette en positiv gennemsnitlig nettoeffekt for de deltagende. For den offentlige sektor vil en succesfuld indsats give en gevinst i form af, at færre skal have udbetalt overførselsindkomster samt ved en større gennemsnitlig skattebetaling.

Herudover sparer den offentlige sektor omkostninger til kriminalforsorg, politi, sundhedsvæsenet samt børn- og ungeforanstaltninger.⁸

Diskussion af metoden

Den beregningsmetode, der anvendes i rapporten, baserer sig på en grundlæggende antagelse om, at en målt effekt af en given indsats kan "udstrækkes" til også at dække andre områder.

I denne sammenhæng betyder det, at de målte effekter af de kriminalpræventive indsatser, som næsten altid opgøres som enten en reduktion i recidivprocenten eller i en formindsket andel, der påbegynder en kriminel løbebane, kan oversættes og bruges også inden for områder som f.eks. modtagelse af kontanthjælp, antallet af indlæggelsesdage på hospital osv. Den beskrivende statistik i det foregående kapitel viste en klar sammenhæng imellem træk på de offentlige kasser, indenfor de forskellige områder, og hvor kriminelt belastet de unge var. Det er denne sammenhæng, der udnyttes til at udstrække beregningerne til at dække en række områder inden for offentlig service og offentlige overførsler.⁹

Det er imidlertid klart, at metoden indebærer en betydelig usikkerhed. For det første er resultaterne af cost-benefit-beregningen ikke bedre end de effektestimater, som de hviler på. Hvis der er usikkerhed om størrelsen og/eller validiteten af effektmålingen, spiller det direkte ind på usikkerheden af resultaterne i af cost-benefit-beregningen. De effektestimater, der anvendes i denne rapport, kommer alle fra eksterne kilder, og er ikke selvstændigt valideret af CEBR. Der er således tale om, at resultaterne af beregningerne skal fortolkes som "hvis effekten er så stor som oplyst, så er resultatet som følger".

⁸ Hvis man i stedet forestillede sig, at effekten af indsatsen var negativ – altså medførte en *forøget* risiko for at begå ny kriminalitet, så ville fortegnet i disse betragtninger naturligvis være modsat. I dette tilfælde vil der være et indkomsttab for de deltagende personer og et tab for den offentlige sektor i form af større udgifter til overførselsindkomster mv.

⁹ I de tilfælde, hvor man har målt effekten af indsatser på forskellige succesvariable, er det blevet konstateret, at der ikke er samme effekt for alle. Imidlertid vil vi gå ud fra en antagelse om, at der er samme effekt på alle de målvariable, vi ser på. Dette skyldes, at der os bekendt ikke er nogen undersøgelser, der påviser systematiske forskelle imellem forskellige typer af variable, se diskussionen i det tekniske appendiks til Lee mfl. (2012).

For det andet er den klare statistiske sammenhæng, der fremgik af kapitel 2, ikke nødvendigvis en årsags-virkningssammenhæng. Med andre ord er det ikke nødvendigvis, fordi de unge har begået kriminelle handlinger, at de har større tilbøjelighed til at modtage forskellige former for overførselsindkomster. Det kan også skyldes andre, underliggende faktorer, som er korreleret med sandsynligheden for at begå kriminalitet. Derfor kan det være en overvurdering af effekten, når effektmålinger af de kriminalpræventive indsatser oversættes 1-til-1 til de øvrige områder.

For det tredje er der usikkerhed om længden af effekten af den kriminalpræventive indsats. De effektmålinger, der anvendes, ser ikke på, hvordan det går med de kriminelle 5 eller 10 år efter indsatsen, men kun på et enkelt tidspunkt, der typisk ligger relativt tæt på afslutningen af indsatsen (ofte anvendes en tidshorisont på 2 år i recidivstudier). Der kan imidlertid være en stor samfundsøkonomisk gevinst "gemt" på længere sigt, idet en stoppet kriminel karriere kan betyde et skift fra en livsbane med gentaget kriminalitet og modtagelse af overførselsindkomster og over til en livsbane med en uddannelse og deltagelse på arbejdsmarkedet. En sådan effekt kan derfor i princippet være livslang. I beregningerne i dette kapitel antages det, at effekterne af de kriminalpræventive indsatser er på fem år og er permanent igennem alle disse fem år. Såfremt effekterne er af længere varighed, vil dette utvetydigt trække de heri estimerede effekter i en mere positiv retning. Omvendt vil en aftagende effekt over tid eller en varighed af effekten på mindre end fem år trække estimererne i en mere negativ retning.¹⁰

På baggrund af disse betragtninger vil vi gerne understrege, at de præcise resultater af cost-benefit-beregningerne nedenfor ikke skal ses som et nøjagtigt bud på den samfundsøkonomiske gevinst ved gennemførelse af kriminalpræventive indsatser. I stedet skal tallene fortolkes som et estimat af størrelsesordenen af effekten, når det

¹⁰ Når man udfører meta-analyser af effektmålinger, er det nødvendigt at foretage en række vurderinger af længden af effekten, kvaliteten af de medtagne studier, omregningen af målvariable af 0-1-typen til kontinuerte variable mv. Sådanne overvejelser burde i princippet også have været gjort i denne rapport. Imidlertid er det vurderingen, at de anvendte effektmål for to af indsatserne er relativt svage, hvorfor beregningerne først og fremmest skal tjene som en illustration. Antagelsen om en 5-årig tidshorisont er derfor også først og fremmest illustrativ og skal ikke ses som et videnskabeligt begrundet valg. For en grundig indføring i overvejelser i forbindelse med meta-analyser henvises til Lipsey og Wilson (2001).

antages, at den kriminalpræventive indsats også resulterer i mindsket træk på de offentlige ydelser.

Valg af indsatser

De tre indsatser, der er udvalgt til cost-benefit-beregningerne, repræsenterer henholdsvis en primær¹¹, en sekundær/tertiær¹² og en terciær forebyggelsesindsats¹³. De tre indsatser retter sig dermed mod forskellige faser i den kriminelle løbebane. De tre indsatser er:

- Primær indsats: Alle de andre gør det
- Sekundær/tertiær indsats: Den Korte Snor
- Tertiær indsats: Tilsyn efter RNR-principperne

Indsatserne er dels valgt ud fra et ønske om at demonstrere spændevidden i cost-benefit-modellen og dels ud fra praktiske hensyn, herunder navnlig viden om effekt af indsats og tilgængelige udgiftsoplysninger.

3.1 Alle de andre gør det

"Alle de andre gør det" er et oplysningsprogram for skolebørn, der fokuserer på at bryde de unges fordomme om, at alle de andre i klassen er mere erfarne i en række forhold som f.eks. kriminalitet, stoffer og seksuelle forhold.

"Alle de andre gør det" er et undervisningsmateriale til brug i 6. klasse, der baserer sig på Ringstedforsøget. Ringstedforsøget er et forebyggende forsøg i en række 5. - 6. klasser, der har dokumenteret, at det er muligt at mindske unges risikoadfærd ved at bearbejde deres sociale overdrivelser og flertalsmisforståelser på en temadag (Det Kriminalpræventive Råd, 2012).

¹¹ Den primære forebyggelse handler grundlæggende om at reducere tilgangen til gruppen af børn og unge med øget risiko for at udvikle kriminalitetsadfærd

¹² Den sekundære forebyggelse forbindes typisk med "tidlig indsats" i forhold til grupper af børn og unge med risiko for at udvikle kriminalitetsadfærd eller individer med begyndende faktisk kriminalitet.

¹³ Den terciære forebyggelse forbindes med en målrettet indsats med sigte på risikoen for tilbagefald, udvikling eller forværring af kriminalitetsadfærd hos individer, der allerede har udviklet problemer af denne art – "sen indsats".

Målgruppen for "Alle de andre gør det" er i princippet alle elever i 6. klasser på landets skoler, hvoraf langt hovedparten ikke har nogen kriminalitet bag sig. Derfor anses gruppen "lovlydige unge" at være den relevante målgruppe for "Alle de andre gør det".

"Alle de andre gør det" er ikke effektevalueret, men det er Ringstedforsøget, se Balvig mfl. (2005). Det antages i det følgende, at resultaterne fra Ringstedforsøget kan overføres til "Alle de andre gør det". Ringstedforsøget viste et fald på 5 pct. i antallet af unge der har stjålet fra butikker.¹⁴ I denne sammenhæng oversætter vi denne effekt til, at 5 pct. af alle der kommer igennem programmet vil opleve en positiv effekt deraf, og dermed ikke rykke videre op i gruppen "let belastede unge".

Udgifterne til "Alle de andre gør det" er beregnet på følgende måde: Det vurderes, at timeforbruget for "Alle de andre gør det" er 5 timer inden temadag + 10 timer på temadag, altså totalt 15 timer. Danmarks Lærerforening har oplyst, at en lærertime typisk koster 245 kr. Med et gennemsnit på 24 elever pr. klasse giver det en udgift på $15 * 245 / 24 = 153$ kr. pr. ung.

Udregningen af de sparede direkte omkostninger ved kriminalitet i politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen er beskrevet nærmere i Appendiks A.

TABEL 3.1 viser resultatet af cost-benefit-beregningen for "Alle de andre gør det".

Tabellen viser, at med disse forudsætninger vil den samlede samfundsgevinst ved at indføre den primære indsats "Alle de andre gør det" være knap 3.000 kr. pr. individ, der gennemfører programmet.

¹⁴ Selvom "Alle de andre gør det" er baseret på Ringstedforsøget, så er der ikke fuldstændig tale om det samme program. I Ringstedforsøget blev undervisningen primært udført af en rollemodel udefra, mens det i "Alle de andre gør det" først og fremmest er lokale lærere, der er den udførende part. Selvom de to programmer dermed ikke er 100 % sammenlignelige, så vurderes det, at der er tale om så stor lighed, at det giver mening af bruge effektmålingen fra Ringstedforsøget her.

TABEL 3.1 SAMFUNDSØKONOMISK GEVINST VED "ALLE DE ANDRE GØR DET", 1000 KR. PR. PERSON

Område	Effekt
<i>Deltagende personer</i>	
Bruttoindkomst	2,5
Skattebetaling	-0,3
<i>Personlig gevinst</i>	<i>2,2</i>
<i>Offentlig sektor</i>	
Skattebetaling	0,3
Kontanthjælp	0,6
Sygedagpenge	0,1
Førtidspension	0,2
SU	-0,9
Lægebesøg	0,0
Indlæggelser	0,0
Anbringelser	0,3
Forebyggende foranstaltninger	0,2
Sparede direkte omkostninger ved kriminalitet	0,2
Omkostninger "Alle de andre gør det"	-0,2
<i>Offentlig sektor gevinst</i>	<i>0,7</i>
Samfundsøkonomisk gevinst	3,0

Kilde: CEBR's egne beregninger

Klart den største gevinst opnås igennem en større gennemsnitlig disponibel indkomst på godt 2.000 kr., mens de øvrige effekter er relativt små. Det er vigtigt at understrege, at der er tale om en gennemsnitsbetragtning, således er det ikke *alle* der kan forvente at få en større disponibel indkomst. Den større disponible indkomst tilfalder de individer, der som følge af indsatsen aldrig påbegynder en kriminel løbebane. Det er deres gevinst, der fordelt på *alle* deltagere giver en større gennemsnitlig disponibel indkomst på godt 2.000 kr.

Den offentlige sektor har samlet set en besparelse på knap 1.000 kr. pr. person, men dette dækker over en samlet bruttogegevinst på knap 2.000 kr. på især overførselsindkomster samt anbringelse uden for

hjemmet og forebyggende foranstaltninger¹⁵. Fra dette skal trækkes en bruttoudgift på godt 1.000 kr. pr. person som følge af større udgifter til SU samt til gennemførelse af programmet.

Man skal erindre, at der i tabellen er tale om en effekt pr. person. Det betyder, at denne effekt i princippet vil kunne realiseres for alle personer i Danmark, der tilhører gruppen af lovlydige unge, hvilket er næsten alle. Hver ungdomsårgang er på ca. 67.000 individer, så den mulige samlede samfundsøkonomiske gevinst udgør ca. 200 mio. kr.

3.2 Den korte snor

"Den korte snor" er et tilbud om en hurtig, intens og målrettet indsats for kriminalitetstruede unge og deres familier. Indsatsen består i en familierådgiver- og kontaktpersonindsats med henholdsvis familie-samtaler med deltagelse af både den sagsansvarlige og kontaktpersonen samt et intensivt kontaktpersonarbejde. "Den korte snor" er et sekundært/tertiært forebyggelsestilbud, idet der er elementer fra begge områder i tilbuddet.

76 pct. af de unge, der visiteres til "Den Korte Snor", har været involveret i vold, personfarlig kriminalitet eller uroskabende adfærd. Når tallet ikke er endnu højere, hænger det sammen med, at Københavns kommune også ønsker at arbejde præventivt i forhold til særligt truede børn i alderen ned til ti år (Københavns Kommune, 2012).

Dette betyder, at målgruppen for "Den korte snor" ikke passer perfekt med nogen af de fem grupper, der arbejdes med i nærværende rapport. Vi vælger at tage udgangspunkt i gruppen af "mere belastede unge" til den samfundsøkonomiske beregning af "Den korte snor".

I en effektmåling af ordningen er det blevet talt op, at de 109 unge, der indgår i effektmålingen, ved indskrivningen er blevet sigtet i alt 159 gange, mens de ved eftermålingen kun er blevet sigtet 55 gange, jf. Københavns Kommune (2012). Dette svarer til, at det gennemsnitlige antal sigtelser pr. barn/ung er faldet fra 1,5 til 0,5 (en

¹⁵ En del af de unge i målgruppen er under 18 år, hvilket betyder at nogle (af især de belastede) unge har modtaget børn- og unge foranstaltninger som anbringelser og forebyggende foranstaltninger.

reduktion på 67 %). En måling af denne type betyder dog, at reduktionen i antallet af sigtelser alene tillægges indsatsen og ikke kan skyldes andre faktorer – dette virker umiddelbart som en meget positiv udlægning.

Der foreligger i målingen ikke oplysninger om, hvor meget en "sædvanlig" indsats reducerer kriminalitetsfrekvensen i samme målgruppe, og derfor er det vanskeligt at afgøre, hvor stor nettoeffekten af Den Korte Snor er. For at få et indtryk af effekten af den "sædvanlige" indsats er der hentet information fra et før- og efterstudie af et lignende tilbud, der har nogenlunde samme målgruppe og målsætning som Den Korte Snor. Dette studie viser, at kriminaliteten reduceres med 50 % blandt deltagerne i tilbuddet (Greve & Thastum 2008: 5). Hvis dette studie betragtes som en måling af "treatment as usual", giver det en nettoeffekt af DKS på 17 pct. point. Det skal nævnes, at denne metode til at opgøre effekt er behæftet med en væsentlig usikkerhed, og et studie med en egentlig kontrol- og eksperimentalgruppe havde været at foretrække. På nuværende tidspunkt foreligger et sådan studie dog ikke, hvorfor nærværende metode anvendes i beregningen i denne rapport.

Til cost-benefit-beregningen for "Den korte snor" vælger vi at tage udgangspunkt i gruppen "mere belastede unge". Målgruppen er alle, der er på vej til at fortsætte med kriminalitet. Oversættes det til de grupper, der arbejdes med i denne rapport, svarer det til, at målgruppen for programmet er alle de individer, der ville have rykket fra gruppen "mere belastede unge" til gruppen "meget belastede unge".

Beregningen for de sparede direkte omkostninger ved kriminalitet er gennemgået i Appendiks A. Den medregnede omkostning ved "Den korte snor" er udregnet ud fra estimat på de medgåede omkostninger oplyst af Københavns Kommune. Kommunen har opgjort, at omkostningen pr. deltager ved "Den korte snor" er på 211.000 kr., samt at omkostningen pr. deltager ved et alternativt tilbud, der ligner det, som er evalueret i Greve og Thastum (2008), er på 164.000 kr. Meromkostningen ved "Den korte snor" udgør altså 47.000 kr. pr. deltager.

TABEL 3.2 nedenfor viser resultatet af den samfundsøkonomiske beregning ved anvendelse af de overfor gennemgåede forudsætninger.

Den forventede, samlede samfundsøkonomiske gevinst vil være ca. 25.000 kr. pr. individ, der kommer igennem programmet "Den korte snor". Det positive resultat dækker over en todeling, hvor de unge selv vil opleve en gevinst ved programmet, mens den offentlige sektor samlet set vil opleve et lille tab.

**TABEL 3.2 SAMFUNDSØKONOMISK GEVINST VED "DEN KORTE SNOR",
1000 KR. PR. PERSON**

Område	Effekt
<i>Deltagende personer</i>	
Bruttoindkomst	42
Skattebetaling	-6
<hr/>	
<i>Personlig gevinst</i>	35
<hr/>	
<i>Offentlig sektor</i>	
Skattebetaling	6
Kontanthjælp	7
Sygedagpenge	0
Førtidspension	1
SU	-2
Lægebesøg	0
Indlæggelser	0
Anbringelser	2
Forebyggende foranstaltninger	1
Sparede omkostninger domstole m.m	21
Omkostninger "Den korte snor"	-47
<hr/>	
<i>Offentlig sektor gevinst</i>	-10
<hr/>	
Samfundsøkonomisk gevinst	25

Kilde: CEBR's egne beregninger.

Effekten blandt de unge selv vil udmøntes i form af en højere arbejdsindkomst. Den offentlige sektors tab skyldes derimod i overvejende grad omkostningen ved programmet, mens der er besparelser på kontanthjælp samt anbringelser og forebyggende

foranstaltninger til de unge, men en øget omkostning ved at skulle betale mere ud i SU, fordi flere af de unge må formodes at komme under uddannelse. Herudover vil den offentlige sektor kunne realisere en gevinst i form af større skattebetaling samt en betydelig besparelse på de direkte omkostninger ved kriminalitet på omkring 20.000 kr. pr. person. For de øvrige områder er der tale om mindre effekter.

Det samlede potentielle samfundsøkonomiske regnskab for "Den korte snor" kan udregnes på baggrund af antallet af potentielle deltagere på landsplan. Den samlede gevinst pr. person var på ca. 25.000 kr. pr. person. Dette tal multipliceres med de 1.300 personer, der i udgangsåret befandt sig i "mere belastede unge", men som i løbet af fem år flyttede sig til "meget belastede unge". Dette giver en potentielt samlet, samfundsøkonomisk gevinst på i alt 33 mio. kr.

3.3 RNR-metoden

Tilsyn baseret på RNR (Risk, Need og Responsivity)-principperne indeholder en indledende vurdering af klientens risiko og behov, som lægges til grund for den nærmere planlægning af tilsynsvirksomheden. Målgruppen for tilsyn kan overordnet set opdeles i følgende kategorier:

- Betinget dømte og prøveløsladte.
- Betinget dømte med særvilkår, herunder om behandling.
- Afsonere i hjemmet med fodlænke.
- Samfundstjenestedømte (inkl. færdselslovsovertrædere).
- Psykisk syge behandlingsdømte (§ 68 og § 69).

Til beregningen af den samfundsøkonomiske effekt ved RNR-tilsyn tages der udgangspunkt i gruppen "meget belastede unge", der har fået en frihedsstraf og derfor er under tilsyn af Kriminalforsorgen.

En metaanalyse af effekten af RNR-tilsyn viser en reduktion i efterfølgende kriminalitet på 16 pct. (Drake, 2011 gengivet i Kyvsgaard mfl., 2012). Denne effektmåling anvendes i beregningerne

nedenfor. Det antages dermed implicit, at denne effektstørrelse kan overføres til danske forhold.¹⁶

Omkostningerne ved RNR-tilsyn er beregnet ud fra Kriminalforsorgens (2011) rapport til at være i alt 2,3 mio. kr. om året. Hvis dette fordeles ud på Kriminalforsorgens ca. 9.000 tilsyn om året, er den gennemsnitlige meromkostning kun ca. 300 kr. pr. person. Dette skyldes, at der i overvejende grad er tale om en ordning, der består i at omlægge den allerede eksisterende indsats inden for tilsyn i Kriminalforsorgen.

Målgruppe

Målgruppen for indsatsen er dem, der vil fortsætte med kriminalitet i fravær af indsatsen. Det betyder, at effekten kan måles som 0,16 gange forskelle imellem grupperne "meget belastede unge" og "mest belastede unge", idet det antages, at personerne i fravær af RNR-tilsyn ville være rykket op i den mere belastede gruppe.

TABEL 3.4 på næste side viser resultatet af denne beregning. Tabellen viser, at den forventede samfundsøkonomiske gevinst er på ca. knap 70.000 kr. pr. person, hvoraf de ca. 30.000 kr. vil tilfalde den unge selv i form af højere disponibel indkomst, mens de godt 35.000 kr. vil tilfalde den offentlige sektor.

Gevinsten til den offentlige sektor kommer hovedsagligt ad tre kanaler. Der er besparelser på kontanthjælp og en stor besparelse på de direkte omkostninger ved kriminalitet. Herudover er der en ekstra indtægt i form af betaling af indkomstskat. De øvrige poster er meget tæt på nul.

Ses der på den samlede samfundsøkonomiske effekt, skal effekten på 66.000 kr. multipliceres med de 1.100 personer, der rykkede fra gruppen af "mere belastede unge" og til gruppen af "meget belastede unge". Dette resulterer i en samlet, samfundsøkonomisk gevinst på omtrentligt 73 mio. kr.

¹⁶ Der er rimelig forskningsbaseret støtte for, at effekter af kriminalpræventive indsatser er kulturelt invariante, jf Wilson mfl. (2003).

TABEL 3.4 SAMFUNDSØKONOMISK GEVINST VED RNR-TILSYN, 1000 KR. PR. PERSON

Område	Effekt
<i>Deltagende personer</i>	
Bruttoindkomst	38
Skattebetaling	-7
<i>Personlig gevinst</i>	<i>31</i>
<i>Offentlig sektor</i>	
Skattebetaling	7
Kontanthjælp	6
Sygedagpenge	0
Førtidspension	0
SU	-1
Lægebesøg	0
Indlæggelser	0
Anbringelser	1
Forebyggende foranstaltninger	0
Sparede omkostninger domstole m.m	23
Omkostninger ved RNR-tilsyn	0,3
<i>Offentlig sektor gevinst</i>	<i>36</i>
Samfundsøkonomisk gevinst	66

Kilde: CEBR's egne beregninger.

I tilfældet med RNR-tilsyn er der altså tale om, at der med de anvendte forudsætninger er en betydelig samfundsøkonomisk gevinst. Som nævnt ovenfor skyldes dette først og fremmest den meget lave ekstraomkostning ved at iværksætte programmet.

3.4 Fordeling på kommuner, regioner og staten

I dette afsnit har vi opgjort fordelingen af den offentlige sektors gevinst eller tab på kommuner, regioner og staten. Den offentlige sektors tre dele har forskellige opgaver, f.eks. er udgifter til anbringelse og forebyggende foranstaltninger delt imellem staten og kommunerne, sygehuse og sundhedssystemet ligger generelt under

regionerne, og kriminalforsorgen, anklagemyndigheden og politiet hører under staten.

Alt efter fordelingen af indtægter og udgifter vil den samlede offentlige gevinst derfor kunne fordele sig meget forskelligt imellem de tre offentlige led. Da forskellige kriminalpræventive indsatser finansieres af forskellige aktører, er fordelingen af de mulige gevinster en interessant parameter for beslutningstagere på området.

De fordelinger af gevinster og tab, der opgøres i dette afsnit, gælder udelukkende den offentlige sektor. De private gevinster i form af højere disponibel indkomst, der også indgår i det samlede, samfundsøkonomiske regnskab, fordeles naturligvis ikke ud på de tre offentlige lag.

Beregningsen af fordelingen på stat, regioner og kommuner tager udgangspunkt i den fordeling af indtægter og udgifter, der fremgår af TABEL 3.5 på næste side. Tallene i tabellen er en skønsmæssig omtrentlig fordeling inden for hvert område baseret på reglerne for refusion af udgifter til overførselsindkomster og børn- og ungeforanstaltninger, samt på den omtrentlige fordeling af skatteindtægterne fra indkomstskatten.

TABEL 3.5 PROCENTUEL FORDELING AF INDTÆGTER OG UDGIFTER FORDELT PÅ STAT, REGIONER OG KOMMUNER

	Kommuner	Stat	Regioner
Skatteindtægter	55	25	20
Kontanthjælp	50	50	
Sygedagpenge	50	50	
Førtidspension	60	40	
SU		100	
Lægebesøg			100
Indlæggelser			100
Anbringelser	90	10	
Forebyggende foranstaltninger	100		
Direkte omkostninger ved kriminalitet		100	
Omkostninger, kriminalpræventiv indsats	Afhængig af indsatsen		

Anm.: Tallene for fordeling er identisk med den tilsvarende fordeling i CEBR (2010), på nær SU og de direkte omkostninger ved kriminalitet, som imidlertid er 100 pct. statsligt finansieret.

Kilde: Egen tilvirkning.

Alle de andre gør det

Anvendes fordelingsnøglen i TABEL 3.5 for indtægter og udgifter ved "Alle de andre gør det" som opgjort i afsnit 3.1, fås resultatet i TABEL 3.6.

TABEL 3.6 FORDELING AF OFFENTLIGE GEVINSTER, ALLE DE ANDRE GØR DET

Offentlig forvaltning	Pr. individ (1000 kr.)	Mio. kr. i alt
Kommuner	1,0	65,4
Stat	-0,3	-22,9
Regioner	0,1	7,0

Anm.: Den samlede beregning er udført ud fra en antagelse om, at en ungdomsårgang er på ca. 67.000 personer. Omkostningen ved "Alle de andre gør det" er antaget at blive delt ligeligt imellem staten og kommunerne.

Kilde: Egen tilvirkning.

Tabellen viser, at "Alle de andre gør det" vil føre til en betydelig gevinst for kommunerne på ca. 65 mio. kr., mens staten vil have et tab på godt 20 mio. kr. Regionerne vil opleve en lille besparelse på under 10 mio. kr. Denne fordeling skyldes, at effekten især kommer igennem besparelser på passive overførselsindkomster, især kontanthjælp. Derimod er der en forventet forøgelse af udgifterne til SU, hvilket vil påhvile staten.

Den korte snor

Anvendes fordelingsnøglen i TABEL 3.5 for indtægter og udgifter ved "Den korte snor" som opgjort i afsnit 3.2, fås resultatet i TABEL 3.7.

TABEL 3.7 FORDELING AF OFFENTLIGE GEVINSTER, DEN KORTE SNOR

Offentlig forvaltning	Pr. individ (1000 kr.)	Mio. kr. i alt
Kommuner	-36	-47
Stat	25	33
Regioner	1	2

Anm.: Den samlede beregning er udført ud fra opgørelse af antallet af personer, der starter i gruppen "let belastede", men rykker til gruppen "mere belastede". Omkostningen ved "Den korte snor" er antaget at påhvile kommunerne.

Kilde: Egen tilvirkning.

Samlet giver "Den korte snor" en stor gevinst for staten på over 30 mio. kr. især som følge af besparelser på de direkte omkostninger i forbindelse med kriminalitet. Kommunerne har derimod et stort forventet tab på knap 50 mio. kr. pga. de relativt store meromkostninger ved "Den korte snor". For regionerne er der tale om en lille gevinst i størrelsesordenen 2 mio. kr.

Tilsyn efter RNR-metoden

Anvendes fordelingsnøglen i TABEL 3.5 for indtægter og udgifter ved RNR-tilsyn som opgjort i afsnit 3.4, fås resultatet i nedenstående TABEL 3.9.

TABEL 3.9 FORDELING AF OFFENTLIGE GEVINSTER, RNR-TILSYN

Offentlig forvaltning	Pr. individ (1000 kr.)	Mio. kr. i alt
Kommuner	8	9
Stat	26	29
Regioner	1	2

Anm.: Den samlede beregning er udført ud fra opgørelse af antallet af personer, der starter i gruppen "mere belastede", men rykker til gruppen "mest belastede". Omkostningen ved RNR-tilsyn er antaget at påhvile staten.

Kilde: Egen tilvirkning.

Tabellen viser, at gevinsten ved RNR-tilsyn i høj grad vil tilfalde staten, hvilket skyldes, at en stor del af gevinsten kommer igennem mindre omkostninger ved kriminalitet, samtidig med at RNR-tilsyn er en relativt billig indsats. For kommuner og regioner er gevinsten for begge vedkommende tæt på nul.

3.5 Opsamling

I dette kapitel har vi præsenteret resultaterne af en række samfundsøkonomiske cost-benefit-beregninger. Der har været tale om tre forskellige indsatser; "Alle de andre gør det", "Den korte snor" og RNR-tilsyn.

Resultaterne har vist, at

- "Alle de andre gør det" har et forventet samfundsøkonomisk overskud på ca. 3.000 kr. pr. person, hvilket – hvis estimeret oversættes til landsplan – kan lede til en samlet gevinst på ca. 200 mio. kr. Den offentlige gevinst vil i overvejende grad tilfalde kommunerne, mens staten har et forventet tab pga. højere udgifter til SU.
- "Den korte snor" har en forventet samfundsøkonomisk gevinst på ca. 25.000 kr. pr. person. Gevinsten vil falde som en gevinst for de unge selv, men et tab for den offentlige sektor. Den offentlige sektors tab skyldes i overvejende grad, at der er tale om en relativt dyr indsats med en meromkostning på knap 50.000 kr. pr. person, mens der er besparelser på overførselsindkomster og for så vidt angår den undgåede kriminalitet.
- RNR-tilsyn udviser en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 66.000 kr. pr. person, svarende til et samlet samfundsøkonomisk potentiale på ca. 73 mio. kr. En overvejende del af den offentlige besparelse vil tilfalde staten i form af lavere, direkte omkostninger ved kriminalitet.

4 Konklusion og diskussion

Rapportens to hovedelementer har været (i) at fremvise beskrivende statistik for, hvordan kriminelle unge klarer sig i samfundet sammenlignet med andre unge, samt (ii) at foretage samfundsøkonomiske cost-benefit-beregninger for tre konkrete kriminalpræventive indsatser.

Den beskrivende statistik i kapitel 2 viste, at unge kriminelle i forhold til lovlydige unge har

- en mindre beskæftigelsesandel og deraf følgende mindre lønindkomst og betaling af indkomstskat.
- en større tilbøjelighed til at modtage kontanthjælp, førtidspension eller sygedagpenge.
- flere besøg hos lægen og flere indlæggelsesdage på hospital.
- en mindre tilbøjelighed til at modtage SU.

Desuden var det tydeligt, at jo mere kriminelt belastet den unge er, desto dårligere klarer han sig på disse samfundsøkonomiske kriterier.

Rapportens kapitel 3 undersøgte, hvordan det samlede samfundsøkonomiske regnskab er for tre konkrete kriminalpræventive indsatser. De tre indsatser "Alle de andre gør det", "Den korte snor" og RNR-tilsyn har meget forskellige målgrupper, men alle tre indsatser viser et samfundsøkonomisk overskud, hvis resultaterne af fra de effektmålinger, der er anvendt i beregningen er valide og mulige at realisere. Således viste resultaterne:

- "Alle de andre gør det" har et forventet samfundsøkonomisk overskud på ca. 3.000 kr. pr. person, hvilket – hvis estimatet oversættes til landsplan – kan lede til en samlet gevinst på ca. 200 mio. kr. Den offentlige gevinst vil i overvejende grad tilfalde kommunerne, mens staten har et forventet tab pga. højere udgifter til SU.
- "Den korte snor" har en forventet samfundsøkonomisk gevinst på ca. 25.000 kr. pr. person. Gevinsten vil falde som en gevinst for de unge selv, men et tab for den offentlige sektor. Den offentlige sektors tab skyldes i overvejende grad, at der er tale om en relativt dyr indsats med en meromkostning på knap

50.000 kr. pr. person, mens der er besparelser på overførselsindkomster og for så vidt angår den undgåede kriminalitet.

- RNR-tilsyn udviser en samfundsøkonomisk gevinst på omtrentligt 66.000 kr. pr. person, svarende til et samlet samfundsøkonomisk potentiale på ca. 73 mio. kr. En overvejende del af den offentlige besparelse vil tilfalde staten i form af mindre direkte omkostninger ved kriminalitet.

Til sidst skal det understreges, at den i rapporten anvendte metode er usikker, fordi den hviler på en række antagelser, herunder:

- Det er muligt at "oversætte" effektmålinger inden for et område (kriminalpræventive indsatser) til også at gælde for andre områder (f.eks. modtagelse af offentlige overførsler eller mulig indtægt på arbejdsmarkedet).
- De anvendte effektmålinger giver et retvisende billede af indsatsernes effekt. Den anvendte effektmålinger er for "Den korte snor" er ikke af høj international standard, så særligt for denne ordning er effekternes størrelse usikker.
- Den anvendte længde for effekternes varighed (5 år) er rimelig.

Som følge af disse usikkerhedsfaktorer er de opgjorte resultater af cost-benefit-beregningerne ikke nøjagtige mål for den samfundsøkonomiske gevinst, men bør i stedet tjene som en rettesnor for den størrelsesorden, de mulige samfundsøkonomiske gevinster kan have.

Appendiks A Direkte omkostninger ved kriminalitet

Dette appendiks indeholder beregningerne af de direkte omkostninger ved kriminalitet baseret på den typiske kriminelle handling begået af de fire grupper af kriminelle, der anvendes i rapporten.

For de fire grupper er det

Let belastede	Butikstyveri.
Mere belastede	Simpel vold.
Meget belastede	Simpel vold.
Mest belastede	Flere gange simpel vold.

Beregningen baseres på Rigsadvokatens vægtningsmodel for kriminelle handlinger. Denne model tager udgangspunkt i handlingen "simpel vold", der har vægtning 1. Beregningen af den direkte omkostning for en kriminel handling af den angivne type er vist i APPENDIKS TABEL A.1 på næste side.

Det bemærkes, at forskellen i omkostningen ved kriminalitet imellem grupperne "mere belastet" og "meget belastet" udgøres af omkostningen forbundet med en ubetinget frihedsstraf, hvilket netop er, hvad der adskiller de to grupper.

APPENDIKS TABEL A.1 DIREKTE OMKOSTNINGER VED KRIMINALITET, KR.

	Lov-lydige	Let belastet	Mere belastet	Meget belastet	Mest belastet
Strafferetlig afgørelse	Ingen	Bødedomme og tiltalefrafald	Betingede domme og tiltalefrafald	Ubetinget dom	Flere ubetingede domme
Typisk forseelse		Butikstyveri	Simpel vold	Simpel vold	Flere voldsdomme
Udgifter		<i>vægt 0,17</i>	<i>vægt 1,0</i>	<i>vægt 1,0</i>	<i>vægt 2,0</i>
Politi	0	1.073	6.090	6.090	12.180
Anklagemyndighed	0	618	3.506	3.506	7.012
Forsvarer	0	1.198	6.800	6.800	13.600
Bistandsadvokat	0	0	0	4.000	8.000
Domstole	0	547	3.104	3.104	6.208
Kriminalforsorgen	0	0	0	119.970	239.940
Samlet omkostning	0	3.437	19.500	143.470	286.940

Anm.: *Politi*: Standardpris for en polititime 406 kr. - kvalificeret skøn for timeforbrug på voldssag 15 timer.

Anklagemyndighed: Prisen pr. standardsag var i 2012 ca. 2.697 kr. pr. tiltale pr. forhold rejst. Såfremt der rejse tiltale, skal forholdet afgøres i retten - dette koster i gennemsnit 0,3 af en standardsag.

Forsvarer: Beregnet på baggrund af standardpris på 6800 kr.

Kriminalforsorgen: Gennemsnitsprisen for en fangedag er 1333 kr. Straffen for simpel vold er typisk 90 dage.

Omkostningerne for bistandsadvokat og domstole er beregnet ud fra estimater i Helweg-Larsen mfl. (2010).

Kilde: Det Kriminalpræventive Råd, Rigsadvokaturen, Helweg-Larsen mfl. (2010) og Kriminalforsorgen.

Bibliografi

Balvig, F., L. Holmberg og A. Sørensen (2005), Ringstedforsøget: Livsstil og forebyggelse i lokalsamfundet. Jurist- og Økonomiforbundets forlag

Det Kriminalpræventive Råd (2012) Alle de andre gør det – en temadag om sociale overdrivelser.

Drake, E. K. (2011): "What works" in community supervision: Interim report. Washington State Institute for Public Policy, Olympia, Washington.

Greve, M. & Thastum, M. (2008), Resultatevaluering af multisystemisk terapi i Danmark 2004-2007: Delrapport 2, April 2008. Servicestyrelsen, Socialministeriet.

Helweg-Larsen, K. (2010), Voldens pris. Samfundsøkonomiske omkostninger ved vold mod kvinder. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet og Rockwool Fonden.

Kriminalforsorgen (2011), Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende RNR i tilsyn. Kriminalforsorgen.

Kyvsgaard, B., T. T. Jørgensen, A. B. Pedersen og M. L. Pedersen (2012), Risikofaktorer, effektevalueringer og behandlingsprincipper – En forskningsoversigt. Justitsministeriet.

Lee, S., S. Aos, E. Drake, A. Pennucci, M. Miller & L. Anderson (2012). *Return on investment: Evidence-based options to improve statewide outcomes, April 2012* (Document No. 12-04-1201). Olympia: Washington State Institute for Public Policy.

Lipsey, M. W. & D. Wilson (2001). Practical meta-analysis. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Moore, M. A., Boardman, A. E., Vining, A. R., Weimer, D. L., & Greenberg, D. H. (2004). "Just give me a number!" Practical values for the social discount rate. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(4), 789-812.

Bibliografi

Københavns Kommune (2012), Effektrapport af Den Korte Snor. Sikker by.

Wilson, S. J., M. W. Lipsey og H. Soydan (2003). Are mainstream programs for juvenile delinquency less effective with minority youth than majority youth? A meta-analysis of outcomes research. *Research on Social Work Practice*. 13.1: pp. 3-26.