
Kostbare vriendschappen: wat problematische jeugdgroepen de maatschappij kosten

Exploratieve studie in een grote gemeente



m.m.v. Regioplan

15824 – 07

eindrapport

22 december 2016

S Samenvatting

aanleiding onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Cebeon in samenwerking met Regioplan in een grote gemeente (hierna: experimentgemeente) exploratief onderzoek verricht naar de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen. Met dit onderzoek is beoogd vast te stellen welke maatschappelijke problemen zulke jeugdgroepen veroorzaken, welke kosten hiermee samenhangen en in hoeverre de geschatte kosten betrouwbaar en valide zijn. Op basis van de resultaten kan worden bekeken welk type vervolgonderzoek mogelijk en wenselijk is.

problematische jeugdgroepen in experimentgemeente

De situatie medio 2015 in de experimentgemeente geldt als uitgangspunt voor de berekeningen in dit onderzoek. Op dat moment waren in de experimentgemeente 2 criminele en 3 overlastgevende jeugdgroepen actief. Eerder was er daarnaast een tweetal jeugdgroepen met een hinderlijk karakter, die ongeveer een jaar als problematisch aangemerkt zijn geweest. Omdat identificerende gegevens ontbraken, was voor dit groepstype geen kostenbecijfering mogelijk. Volgens professionals gaat het ook om zeer beperkte effecten. Om deze redenen zijn deze groepen buiten beschouwing gelaten. De criminele jeugdgroepen zijn al jaren actief en omvatten in totaal ongeveer 35 jongens met een gemiddelde leeftijd van 22 jaar. Jongeren in overlastgevende jeugdgroepen zijn gemiddeld iets jonger (20 jaar). Deze groepen zijn circa twee jaar actief en –met in totaal ongeveer 28 jongens– kleiner in omvang.

Veel jongeren in problematische jeugdgroepen kennen een voorgeschiedenis van multiproblematiek en hebben (nog) geen startkwalificatie. Zij komen vaak uit ontwrichte gezinnen met weinig sociaal-economisch perspectief en een niet stimulerend opgroeimilieu. Hierdoor worden jongens eerder versterkt dan geremd in risicovol gedrag en het veroorzaken van maatschappelijke problemen. Bovendien zijn er aanwijzingen voor verstandelijke en/of psychische problematiek, die hen kwetsbaar maakt voor groepsdruk.

afbakening maatschappelijke kosten

Onder maatschappelijke kosten wordt verstaan de welvaartseffecten voor verschillende partijen in de maatschappij die worden veroorzaakt door het gedrag van problematische jeugdgroepen. Het perspectief van de jongeren in kwestie is niet meegenomen. Het gaat om effecten voor de brede maatschappij. Naast kosten die het *gevolg* zijn van het groepsgegedrag (zoals maatschappelijke schade door overlast, criminaliteit en schooluitval) zijn ook kosten meegenomen die samenhangen met de *reactie* van instanties op ongewenst gedrag van problematische jeugdgroepen (zoals bestraffing van ouders en ondersteuning aan betrokken jongeren op belangrijke levensgebieden) en kosten van *preventie* van toekomstig ongewenst groepsgegedrag (zoals het anders inrichten van openbare ruimte). De kosten die samenhangen met reactie en preventie lopen in de praktijk vaak in elkaar over. Verder geldt dat kosten herleidbaar moeten zijn op het *groepsgegedrag* van problematische jeugdgroepen en niet direct voortvloeien uit –een voorgeschiedenis van– problematiek van de jongeren.

methode

Het onderzoek is exploratief van karakter en is toegespitst op het zo goed mogelijk inzichtelijk maken van de belangrijkste kostenposten waarvoor voldoende bruikbare gegevens voorhanden zijn.

In het onderzoek zijn verschillende stappen doorlopen. Er is gestart met het opstellen van een eerste overzicht van maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen. Dit is gebeurd op basis van inzichten uit de wetenschappelijke onderzoeksliteratuur en negen (telefonische) interviews met professionals en een externe deskundige. Hiermee is een voorlopig kostenmodel opgesteld dat is besproken met een breed samengestelde groep deskundigen van de experimentgemeente en ketenpartijen. Met behulp van de inzichten van deze professionals is het kostenmodel op onderdelen aangescherpt. Vervolgens zijn gegevens (zoveel mogelijk op cliëntniveau) bij relevante instanties opgevraagd voor het kwantificeren van de geïdentificeerde maatschappelijke effecten. Voor zover niet direct kostenbedragen voorhanden waren, zijn aangeleverde gegevens over jongeren en/of gebruikseenheden vertaald naar kosten. De kosten zijn over een periode van ongeveer 5 jaar in kaart gebracht. Ter validering van de kostenbecijfering is een gevoeligheidsanalyse verricht voor enkele belangrijke aspecten om na te gaan hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor variaties in veronderstellingen. Tot slot is een onafhankelijke methodologische toets uitgevoerd door een wetenschapper met expertise op het gebied van kosten-batenanalyses.

referentiegroepen

De kostenberekeningen zijn uitgevoerd voor de 5 problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente en voor even zoveel groepen referentiejongeren die zijn gematched met de onderzoeksgroep op de kenmerken geslacht, leeftijd en wijk/postcodegebied. Het gebruik van referentiegroepen biedt de mogelijkheid om de maatschappelijke kosten als gevolg van problematische jeugdgroepen zo goed mogelijk te isoleren. Hiermee kan een zuiverder beeld worden verkregen van de maatschappelijke kosten als gevolg van *gedrag in groepsverband*. Voor veel maatschappelijke kosten geldt immers dat deze niet uitsluitend voor jongeren uit problematische jeugdgroepen worden gemaakt, maar ook voor andere jongeren met een vergelijkbare achtergrond.

maatschappelijke effecten op 3 domeinen

In het onderzoek zijn 9 directe effecten van problematische jeugdgroepen geïdentificeerd, verdeeld over 3 domeinen: Onderwijs, werk & inkomen, Veiligheid en Zorg & ondersteuning. Daarnaast is sprake van indirecte effecten tussen deze domeinen.

Onderwijs, werk & inkomen

1. meer ongeoorloofd schoolverzuim: jongeren in problematische jeugdgroepen vertonen frequent spijbelgedrag. Dit brengt inzet mee van meerdere partijen, zoals de leerplichtambtenaar en bij hardnekkig spijbelen ook bureau Halt en/of justitiële partijen;
2. meer doublures: mede als gevolg van meer ongeoorloofd schoolverzuim hebben jongeren een grotere kans om te blijven zitten. Het dubbel volgen van één of meer jaren onderwijs betekent dat extra schoolkosten worden gemaakt. Dit omvat ook inzet van partijen zoals het zorgadviesteam;
3. vaker voortijdig schoolverlaten: jongeren in problematische jeugdgroepen hebben, mede als gevolg van meer schoolverzuim en/of doublures, een hogere kans op voortijdig schoolverlaten. Dit brengt inzet mee van in elk geval ambtenaren van de Regionale meld- en coördinatiefunctie.

Deze effecten resulteren in een lager opleidingsniveau. Op termijn werkt dit door op de arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie, en kan ook aanleiding zijn tot meer schulden:

4. lagere arbeidsproductiviteit (loon): een lager opleidingsniveau zal, zeker als dat het gevolg is van voortijdig schoolverlaten, gepaard gaan met een lager loon. Voor de overheid leidt dit tot een derving van belastingopbrengsten;
5. lagere arbeidsparticipatie: jongeren met een lager opleidingsniveau, zeker als dat het gevolg is van voortijdig schoolverlaten, hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Een en ander kan –in de toekomst– leiden tot meer overheidsuitgaven aan uitkeringen (werkloosheid en/of bijstand) en/of inzet voor re-integratie;
6. meer schulden: mensen met een lager opleidingsniveau, in het bijzonder als zij meer in sociaal isolement verkeren (werkloosheid, armoede en/of niet-westerse herkomst), hebben eveneens een hogere kans op proble-

matische schulden. Dit brengt maatschappelijke kosten mee in termen van schade voor crediteuren, preventieve maatregelen en gebruik van schuldhulpverlening.

Veiligheid

7. meer delicten en overlast: problematische jeugdgroepen zijn juist vanwege normoverschrijdend gedrag in de publieke sfeer via de shortlist in beeld gebracht. Dit gedrag uit zich in het plegen van allerlei soorten delicten en het veroorzaken van overlast;
8. meer subjectieve onveiligheid: delicten en overlast werken ook door op de subjectieve veiligheid van burgers en ondernemers (zoals winkeliers) die niet zelf slachtoffer zijn van bijvoorbeeld een inbraak of beroving. Zij kunnen bepaalde situaties of ontwikkelingen als bedreigend(er) ervaren.

Zorg & ondersteuning

9. meer gebruik van voorzieningen: jongeren in problematische jeugdgroepen houden er een minder gezonde leefstijl op na. Dit uit zich in risicovolle gewoonten en riskant gedrag: veel jongeren gebruiken alcohol en/of (soft)drugs, en zijn vaker betrokken bij verkeersongevallen en geweldsincidenten. Hiervoor kan een beroep op acute zorg nodig zijn. Daarnaast kan sprake zijn van een zorgmijdende houding door afwendings van de reguliere maatschappij. Hierdoor kan hun problematiek (verder) escaleren waardoor jongeren vaker terecht komen in zwaardere of gedwongen zorg.

maatschappelijke kosten

Met behulp van gegevens uit verschillende bronnen zijn in dit onderzoek berekeningen gemaakt van de maatschappelijke kosten van beide typen problematische jeugdgroepen. Dit betreft in hoofdzaak kosten die de afgelopen jaren zijn gemaakt en zijn toe te schrijven aan jongeren in deze jeugdgroepen. Hierbij zijn alleen de bedragen meegenomen die extra zijn ten opzichte van de referentiegroepen. Een aantal onderscheiden kostenposten kon in het onderzoek niet worden gekwantificeerd en is benoemd als pro memorie.

Het onderzoek heeft als schatting opgeleverd dat criminele jeugdgroepen op jaarbasis gemiddeld circa 1,9 miljoen euro per groep aan maatschappelijke kosten veroorzaken, die met name ten laste komen van justitie. Bij overlastgevende jeugdgroepen gaat het om een bedrag in de orde van 1,5 miljoen euro per groep, waarvan ook de gemeente een aanzienlijk deel draagt. De berekeningen per kostenpost zijn opgenomen in hoofdstuk 6. In totaal komen de maatschappelijke kosten van deze problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente naar schatting uit op circa 8,2 miljoen euro op jaarbasis. Daarmee kan worden geconstateerd dat bij problematische jeugdgroepen in maatschappelijk opzicht sprake is van kostbare vriendschappen.

Aanleiding voor het onderzoek was de ervaren leemte in kennis van de precieze maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen. Dat zulke jeugdgroepen grote maatschappelijke effecten teweegbrengen, was wel duidelijk én reden om een hierop afgestemde integrale aanpak te ontwikkelen. Met deze explorerende studie is voor het eerst in beeld gebracht wat bij benadering de samenstelling en (potentiële) omvang is van de maatschappelijke kosten die door zulke jeugdgroepen worden veroorzaakt. Het inzicht dat dit oplevert, is van belang voor gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderzoek onderstreept immers niet alleen het maatschappelijk belang om gerichte interventies te ontwikkelen voor problematische jeugdgroepen, maar laat ook zien dat zulke interventies zich (gedeeltelijk) kunnen terugverdienen. Dit inzicht kan bijdragen aan verdere optimalisering van de lokale aanpak en het faciliteren van de ketenpartners hierbij.

discussie

Met behulp van beschikbare (persoons)gegevens was het mogelijk om veel van de onderscheiden maatschappelijke effecten te kwantificeren en te vertalen in kostentermen. Sommige effecten zijn weliswaar uitgedrukt in een kostencijfer maar vormen een onderschatting, omdat het beeld van de

betrokken jeugdgroepen niet compleet was. Bij een aantal effecten ontbrak het geheel aan bruikbare gegevens. Deze zijn in het kader van dit onderzoek benoemd als pm-posten die in vervolgonderzoek mogelijk (deels) alsnog in beeld kunnen worden gebracht. Daarnaast is de onderzoeksperiode beperkt gebleven tot ongeveer 5 jaar waardoor ‘lifetime’-effecten, met mogelijk substantiële kostengevolgen, niet zijn meegenomen.

De berekeningen zijn gebaseerd op gegevens uit betrouwbare bronnen en waar mogelijk direct gerelateerd aan personen. De mate van validiteit van de berekeningen loopt echter uiteen, afhankelijk van de vraag of er gebruik kon worden gemaakt van directe persoonsgerelateerde gegevens over meerdere jaren en kostenopgaven uit primaire bron of dat er een nadere afbakening/uitwerking nodig was in rekeneenheden en prijzen indirect moesten worden afgeleid uit andere bronnen.

De berekeningen zijn getoetst op gevoeligheid voor variaties in uitgangspunten en door een onafhankelijke expert. Uit zijn toets blijkt dat de werkwijze valide is uitgewerkt en bijdraagt aan het gewenste inzicht. De belangrijkste onzekerheid hangt samen met de mate waarin kan worden gecorrigeerd voor andere factoren dan het groepseffect: in hoeverre kunnen eventuele effecten van persoonsgebonden problematiek worden ondervangen door vergelijking met referentiegroepen? Deze onzekerheid kan een substantiële doorwerking hebben op de becijferde maatschappelijke kosten (in de orde van een kwart van deze kosten). Met meer gedetailleerde gegevens zou mogelijk een betere match voor referentiegroepen kunnen worden verkregen, maar de nauwe samenhang tussen persoonskenmerken en het problematische gedrag van de betrokken jongeren in groepsverband maakt het onwaarschijnlijk dat alle onzekerheid kan worden uitgesloten.