Kostbare vriendschappen: wat problematische jeugdgroepen de maatschappij kosten

Exploratieve studie in een grote gemeente

m.m.v. Regioplan

15824 – 07

eindrapport

22 december 2016

Inhoudsopgave

V Voorwoord **3**

Summary **4**

S Samenvatting **7**

1 Inleiding **11**

2 Methode van onderzoek **13**
2.1 Algemeen 13
2.2 Afbakening van problematische jeugdgroepen 14
2.3 Samenstelling van referentiegroepen 15
2.4 Identificatie van maatschappelijke effecten 15
2.5 Kwantificering van maatschappelijke effecten 16
2.6 Becijfering van maatschappelijke kosten 17

3 Problematische jeugdgroepen **19**
3.1 Kenmerken en omvang 19
3.2 Situatie in experimentgemeente 21

4 Identificatie van maatschappelijke effecten **24**
4.1 Afbakening 24
4.2 Relatieschema 26
4.3 Domein Onderwijs, werk & inkomen 27
4.4 Domein Veiligheid 29
4.5 Domein Zorg & ondersteuning 31
4.6 Indirecte effecten 32

5 Kwantificering van maatschappelijke effecten **35**
5.1 Domein Onderwijs, werk & inkomen 35
5.2 Domein Veiligheid 37
5.3 Domein Zorg & ondersteuning 39

6 Maatschappelijke kosten **41**
6.1 Overzicht per kostenpost 41
6.2 Verdeling over actoren 43

7 Conclusies **44**

Bijlagen

A Begeleidingscommissie en deskundigen **49**

B Wijze van kostenbecijfering en validiteit **50**

C Literatuur **56**

V Voorwoord

Het is van alle tijden dat sommige jongeren voor maatschappelijke problemen zorgen. Als zij dat in groepsverband doen, wordt het een ander verhaal. In veel gemeenten is de laatste jaren gewerkt aan een integrale aanpak die zich specifiek richt op problematische jeugdgroepen. Een aanpak waarin gemeenten nauw samenwerken met politie, justitie en vele andere ketenpartners.

Dit samenwerkingsproces maakte dat bij gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie de behoefte groeide aan meer duidelijkheid over de vraag welke maatschappelijke effecten voortvloeien uit het groepsgedrag van vooral jongeren in criminele en overlastgevende jeugdgroepen. En –in het verlengde hiervan– de vraag in hoeverre deze effecten kunnen worden vertaald in kosten en om welke bedragen het dan gaat.

U hebt de rapportage in handen waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek dat wij in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie hebben verricht naar deze intrigerende vragen. Voor het eerst zijn de maatschappelijke effecten van criminele en overlastgevende jeugdgroepen gestructureerd in beeld gebracht en is er een wetenschappelijk onderbouwde becijfering van de daarmee samenhangende maatschappelijke kosten. Dit kostenbeeld is opgebouwd vanuit de praktijk in een grote gemeente.

Het zijn de professionals uit die lokale praktijk, die dit resultaat mede mogelijk hebben gemaakt. Juist in het hectische transitiejaar 2015 hebben zij tijd vrijgemaakt om gegevens te verzamelen, deel te nemen aan (groeps)gesprekken en te reflecteren op bevindingen. In het bijzonder geldt dit voor de stedelijke regisseur en zijn team. Een woord van welgemeende dank voor hun inspanningen is daarom op z’n plaats.

Ook de leden van de begeleidingscommissie zeggen we hartelijk dank. Hun rol als ‘kwaliteitsbewaker’ hebben Essy van Dijk, Wim Groot (voorzitter), Paul Harland, Etienne van Koningsveld en Debora Moolenaar zeer serieus genomen. Door constructief mee te denken over de uitwerking van de onderzoekaanpak en kritisch te reflecteren op eerdere rapportages hebben zij bijgedragen aan dit eindresultaat.

Dank zijn we daarnaast verschuldigd aan Henk Ferwerda van Bureau Beke die ons heeft ingewijd in de wereld van de jeugdgroepen en aan professor Johan Polder van de Universiteit van Tilburg. Als kostenbatenexpert heeft hij de methode kritisch tegen het licht gehouden en waardevolle suggesties aangereikt om de uitkomsten zo helder mogelijk voor het voetlicht te brengen.

Tot slot bedanken we Maartje Timmermans en Miranda Witvliet van Regioplan voor de fijne samenwerking en deskundige ondersteuning bij de uitvoering van het onderzoek.

John van Leerdam
projectleider

Summary

reasons for study

Commissioned by the Research and Documentation Centre of the Ministry of Security and Justice, we conducted an experimental study in one municipality on problematic youth groups. The aim was to identify social problems such youth groups can cause, the social costs connected with this and the extent to which the estimated costs are reliable and valid.

problematic youth groups in test municipality

The situation of mid-2015 is the basis for the calculations in this study. At that time, 2 criminal and 3 troublesome youth groups were active. The criminal youth groups have already existed for years and currently consist of a total of 35 boys of about 22 years old. The troublesome groups have been active for two years and comprise a total of 28 boys of about 20 years. Many young people in problematic youth groups have a history of multiple problems and have not (yet) completed their education. They often come from broken families with an unfavourable socio-economic perspective and an unstimulating rearing environment. As a result, possible tendencies to cause social problems are strengthened rather than restrained. Moreover, there are indications of mental and/or psychological problems, making them vulnerable to peer pressure.

defining social costs

Social costs are defined as the welfare effects for various parties in society, caused by the behaviour of problematic youth groups. In addition to costs *resulting* from this behaviour (such as social damage), it involves costs associated with the *response* of the authorities (such as support and punishment of perpetrators) and *prevention* costs (such as a different organisation of the public space). Furthermore, the costs should be traceable to the *group* behaviour and should not directly result from (personal) problems of individual boys.

method

The study is exploratory in nature and focused on providing insight into the most important cost items for which suitable data are available. To that end, several steps were completed. First, an overview of social impacts was made based on scientific literature and interviews with professionals. With the help of this overview a preliminary cost model was drawn up which was discussed with a broad group of experts in the pilot municipality. Based on their insights, the cost model was improved. Subsequently, from various bodies data was retrieved (at client level) to quantify social impacts. Insofar as cost amounts were not directly available, data on young people and/or provided support were translated to costs. The costs were charted for a period of about 5 years. To validate the cost calculations an analysis was made to determine the susceptibility of the results to variations in assumptions. Finally, an independent methodological test was conducted by a scientist with expertise in the area of cost-benefit analysis.

reference groups

The cost calculations were performed for problematic youth groups and for reference youth groups that were matched to the following characteristics: sex, age and district/postcode area. By using reference groups, social costs resulting from problematic *group* behaviour can be isolated as much as possible. The fact is, many social costs are not made solely for young people from the youth groups, but also for other young people with similar backgrounds.

social impact in 3 areas

In the study, nine direct effects of problematic youth groups were identified, divided into three domains. In addition, there are indirect effects between these domains.

Education, employment and income
1. more unauthorised school absence by frequent truancy;
2. more repeating of classes, partly due to more unauthorised school absence;
3. more early school leaving.
These effects result in a lower level of education, which (in time) leads to:
4. lower labour productiveness (wages) and loss of tax revenues;
5. lower employment rate due to a larger distance from the labour market, which could lead to more benefits (unemployment and/or assistance) and/or reintegration efforts;
6. more problematic debts.

Safety
7. more offences and nuisance;
8. more subjective feelings of unsafety of citizens and entrepreneurs who are not themselves victims.

Care and support
9. greater use of care/assistance services due to a less healthy lifestyle (use of alcohol/drugs and involvement in violent incidents) and a care-avoiding attitude (risk of escalation of problems).

social costs

By using data from various sources cost assessments were made of the social costs of both types of problematic youth groups. This mainly concerns costs made in recent years that can be ascribed to young people in these youth groups. Only those costs are taken into account that are additional with respect to the reference groups.

The study estimates that criminal youth groups annually cause an average of approximately 1.9 million euros of social costs per group, that are borne especially by the judiciary. Costs caused by troublesome youth groups involve amounts in the order of 1.5 million euros per group, of which the municipality bears a substantial amount. The calculations per cost category are included in Chapter 6. In total, the social costs in the pilot municipality amount to approximately 8.2 million euros. So these are 'expensive' friendships.

The reason for the study was the perceived knowledge gap with regard to the precise social costs of problematic youth groups. It was obvious that such youth groups have large social impacts and this was the reason to develop an integrated approach. This exploratory study is the first to map out the composition and (potential) size of the social costs caused by such youth groups. This insight is important for municipalities and the Ministry of Security and Justice to further optimise the local approach.

discussion

It has been found possible to translate many social effects to costs. Some cost figures are an underestimate because the image of the youth groups in question was not complete. With regard to a number of effects usable data were entirely lacking. Possibly, these p.m. items can be mapped out in a continuation study. In addition, the study period was limited to about 5 years which means 'lifetime' effects, with potential substantial cost implications, have not been taken into account.

The calculations were based on data from reliable sources and, where possible, directly related to people. The degree of validity varies and depends on whether use could be made of direct personal data over several years and cost statements from primary sources or not and whether there was a need to elaborate on input derived from other sources.

The susceptibility analysis shows that the major uncertainty is connected with the extent to which corrections can be made for factors other than the group effect. This can have a substantial impact on the social costs (in the order of a fifth to a quarter).

An assessment by an independent expert shows that the method was worked out in a valid and insightful way, and that it contributes to the desired insight into the complex issue of problematic youth groups.

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 groepsgedrag (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 daders en ondersteuning aan betrokken jongeren op belangrijke levensgebieden) en kosten van *preventie* van toekomstig ongewenst groepsgedrag (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 *groeps*gedrag 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 afwending 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 becijferingen 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 becijferingen 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.

1 Inleiding

achtergrond

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Cebeon in samenwerking met Regioplan een exploratief onderzoek verricht naar de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen.

Sinds 2013 vormt de aanpak van problematische jeugdgroepen een belangrijke prioriteit van de minister van Veiligheid en Justitie, met een sterke nadruk op de aanpak van criminele groepen. Naast stevig repressief optreden wordt er, ingegeven door het voormalige actieprogramma Risicojeugd en Jeugdgroepen, meer aandacht gevraagd voor vroegtijdig ingrijpen en het leggen van verbindingen tussen straf en zorg, onderwijs en werk. Lokale bestuurders en partners in de aanpak worden vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie ondersteund, met drie doelen als uitgangspunt:

- kwalitatief versterken van de aanpak van bestaande problematische jeugdgroepen en nieuwe aanwas voorkomen;
- kwalitatief versterken van de samenwerking (de organisatie van de aanpak);
- gericht ondersteunen van gemeenten met hardnekkige problematische jeugdgroepen.

aanleiding

De aanleiding voor het onderzoek is de behoefte van gemeenten aan inzicht in de maatschappelijke kosten die verschillende typen problematische jeugdgroepen meebrengen. Door middel van een exploratief onderzoek in één grote gemeente (hierna: experimentgemeente) is beoogd meer zicht te krijgen op de relevante soorten maatschappelijke effecten en de mate waarin en wijze waarop deze in geld zijn uit te drukken. Op basis van de resultaten en afhankelijk van hoe betrouwbaar en valide deze zijn, kan worden besloten welk type vervolgonderzoek passend en uitvoerbaar is.

vraagstelling

Centraal in het onderzoek staat de vraag: *welke maatschappelijke kosten veroorzaken (verschillende typen) problematische jeugdgroepen in één gemeente en in hoeverre zijn de geschatte kosten betrouwbaar en valide?*

Deze vraagstelling is geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. wat is de aard en omvang van de problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente?
2. welke maatschappelijke gevolgen hebben deze typen problematische jeugdgroepen?
3. in hoeverre zijn deze gevolgen in kosten (euro's) uit te drukken?
4. op welke wijze vinden de berekeningen plaats?
5. hoe betrouwbaar en valide zijn de berekeningen?
6. welke kosten veroorzaken problematische jeugdgroepen naar schatting in de experimentgemeente?

leeswijzer

In dit rapport worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- methode van onderzoek (hoofdstuk 2);
- afbakening en betekenis van problematische jeugdgroepen, in het bijzonder in de experimentgemeente (hoofdstuk 3);

- identificatie van maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen en daaruit voortvloeiende kostencategorieën (hoofdstuk 4);
- kwantificering van benoemde maatschappelijke effecten (hoofdstuk 5);
- becijfering van de maatschappelijke kosten (hoofdstuk 6);
- conclusies (hoofdstuk 7).

Daarnaast is in een tweetal bijlagen informatie opgenomen over de samenstelling van de begeleidingscommissie, geraadpleegde experts en gebruikte literatuur.

2 Methode van onderzoek

2.1 Algemeen

denkkader mkba

Het onderzoek is opgezet en ingevuld vanuit het denkkader van maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba).[1] Binnen dit denkkader wordt gekeken naar de fysieke/hoeveelheidseffecten van een interventie. Voor deze effecten wordt vervolgens nagegaan in hoeverre dit kan leiden tot welvaartseffecten. Dit vergt inzicht in gedragsveranderingen als gevolg van de betreffende interventie. Als laatste worden welvaartseffecten zoveel mogelijk omgezet in een bepaalde (monetaire) waarde.

verschil met mkba

Een belangrijk verschil met een maatschappelijke kosten-batenanalyse is dat ´maatschappelijke effecten´ in dit onderzoek niet betrekking hebben op de gevolgen van een *interventie*, maar op de gevolgen van (*het gedrag van) problematische jeugdgroepen*. Anders gezegd, het gaat in dit onderzoek niet om de beoordeling of een bepaalde aanpak van problematische jeugdgroepen per saldo positief uitpakt voor de maatschappij, maar juist om de vraag welke maatschappelijke problematiek en kosten er samenhangen met (het gedrag van) problematische jeugdgroepen. Deze kostenanalyse levert belangrijke input op voor een eventuele maatschappelijke kosten-batenanalyse.

stappen

In het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen om de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen te kunnen bepalen:

- het afbakenen van jeugdgroepen en het samenstellen van de referentiegroep (zie hoofdstuk 3);
- het identificeren van maatschappelijke effecten van jeugdgroepen (zie hoofdstuk 4);
- het kwantificeren van deze effecten (zie hoofdstuk 5);
- het becijferen van de maatschappelijke kosten (zie hoofdstuk 6).

Hieronder lichten we de gebruikte methoden per stap toe. Vooraf gaan we kort in op de criteria die een rol hebben gespeeld bij de selectie van de experimentgemeente.

selectie experimentgemeente

Het onderzoek is uitgevoerd in en met actieve medewerking van een grote gemeente. Voor de selectie van deze gemeente is gelet op de volgende criteria:

- alle soorten problematische jeugdgroepen zijn in beginsel aanwezig;
- er is ervaring met een integrale aanpak, zodat betrokken actoren goed in beeld zijn en er potentieel voldoende bruikbare gegevens voorhanden zijn;
- de gemeente is gemotiveerd om actief aan het onderzoek mee te werken, onder andere door gegevens beschikbaar te stellen.

Vanuit lopende praktijkcontacten heeft het ministerie enkele gemeenten benaderd. In gesprekken met zowel het ministerie als de onderzoekers heeft één gemeente bevestigd aan alle genoemde criteria te kunnen voldoen. Zij wil en kan een betekenisvolle bijdrage leveren aan met name het bij elkaar brengen

[1] Bijvoorbeeld Romijn & Renes 2013.

van gegevens en lokale deskundigen en het helpen duiden/interpreteren van gegevens. Deze bereidheid is doorslaggevend geweest om met deze gemeente het onderzoekstraject in te gaan. Na aanvang van het onderzoek hebben de onderzoekers een presentatie verzorgd over het doel en de opzet van het onderzoek voor de gemeente en een aantal directe ketenpartners. In een later stadium zijn ook de (concept) uitkomsten met hen gedeeld.

In de aanpak van het onderzoek is ervoor gekozen de experimentgemeente nauw te betrekken bij de uitwerking. De gemeentelijke regisseur was zeer gemotiveerd om een actieve bijdrage te leveren. Tevens was de verwachting dat de gemeente over veel databronnen beschikt. Tijdens het onderzoek is de bereidheid tot medewerking daadwerkelijk gebleken, zowel van de regisseur als andere professionals in het brede lokale zorg- en veiligheidsnetwerk. Zij hebben een waardevolle bijdrage geleverd in het aanreiken van gegevens en het helpen duiden en inkleuren daarvan. Ook bleek het via de gemeente mogelijk om een 'privacy-proof' koppeling te leggen met data uit andere bronnen (zie paragraaf 2.5).

2.2 Afbakening van problematische jeugdgroepen

Op basis van de shortlistmethodiek is eerst een algemene beschrijving gemaakt van de verschillende typen problematische jeugdgroepen (zie ook hoofdstuk 3). Vervolgens heeft een afbakening plaatsgevonden van de in dit onderzoek te betrekken jeugdgroepen. Voor de uiteindelijke berekening van de kosten van problematische jeugdgroepen is de aanwezigheid en samenstelling van problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente op een bepaald moment in de tijd als uitgangspunt genomen. In overleg met de gemeente is zomer 2015 als peilmoment is gekozen. Het aantal en de samenstelling van de problematische jeugdgroepen zoals die toen bekend was bij de gemeente geldt als uitgangspunt voor de berekeningen in dit onderzoek.

In de praktijk is er sprake van wijzigingen in de aanwezigheid, omvang en samenstelling van jeugdgroepen.[2] Groepen verdwijnen, ex-kernleden voegen zich bij andere jeugdgroepen, nieuwe aanhang wordt gevormd, etc. Hiermee kan in een kostenberekening geen rekening worden gehouden. Zo bleek dat ten tijde van het onderzoek in de experimentgemeente geen hinderlijke jeugdgroepen meer als problematisch te zijn aangemerkt. Van dit type waren tot eind 2014 twee groepen van elk 5 tot 10 jongeren actief gedurende ongeveer één jaar. Omdat de betrokken jongeren niet als zodanig zijn geregistreerd en de maatschappelijke problemen een relatief vluchtig karakter hadden, waren voor deze groepen geen bruikbare gegevens voorhanden. Mede omdat het volgens professionals gaat om zeer beperkte effecten is dit type niet als afzonderlijke categorie in het onderzoek meegenomen. De focus ligt derhalve op de andere typen problematische jeugdgroepen, waarvan de (meeste) leden als persoon bekend zijn bij de gemeente en politie.

Nadat de afbakening helder was, heeft de experimentgemeente achtergrondinformatie verstrekt over de problematische jeugdgroepen. Het betreft informatie over aantal jeugdgroepen, de omvang (aantal leden), de gemiddelde leeftijd en een indicatie van de actieve periode van de groepen (zie verder hoofdstuk 3.2). Ten tijde van het onderzoek is de gemeente begonnen met het meer systematisch vullen van integrale dossiers. De mate waarin dat is gelukt, kan per geval uiteenlopen. Omdat er geen integraal beeld van alle groepsleden beschikbaar was, ontbrak het aan goed zicht op de jeugdgroepen.

Daarom is met cliëntprofessionals geprobeerd meer zicht te krijgen op de kenmerken van de jongeren en de effecten van het groepsgedrag (zie ook paragraaf 2.4). Door een tussentijdse wisseling van organisaties voor jongerenwerk, het vertrek van ervaren en langer betrokken professionals en drukte met de transities

[2] Zie bijvoorbeeld Harland 2011.

binnen het sociaal domein, heeft dit langer geduurd en is dit ook minder goed uit de verf gekomen dan beoogd. Er ontbreken daarom soms bepaalde gegevens (voor personen of op domeinen). Dit wordt in de betreffende hoofdstukken weergegeven.

2.3 Samenstelling van referentiegroepen

Voor het onderzoek is niet alleen een kostenstudie gemaakt voor problematische jeugdgroepen (de onderzoeksgroep), maar is tevens per type groep een referentiegroep jongeren samengesteld waarvoor kosten in kaart zijn gebracht. Deze heeft de functie van een vergelijkingsgroep waartegen de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen kan worden afgezet. Door een vergelijkingsgroep te gebruiken, 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 leden van problematische jeugdgroepen worden gemaakt. Ook voor andere jongeren (met een min of meer vergelijkbare achtergrond) buiten problematische jeugdgroepen kunnen soortgelijke kosten aan de orde zijn.

Om een zo zuiver mogelijk beeld van de maatschappelijke kosten als gevolg van (het gedrag van) problematische jeugdgroepen te verkrijgen, is het van belang dat de referentiegroepen op een aantal relevante kenmerken vergelijkbaar zijn met de onderzoeksgroep. Vanuit praktische overwegingen is in nauw overleg met de gemeente gekozen voor een relatief eenvoudig uit te voeren selectie op basis van direct toegankelijke gegevens uit de bevolkingsregistratie. Afgaande op de kenmerken van de leden van problematische jeugdgroepen zijn geslacht, leeftijd en wijk/postcodegebied meegenomen als matching kenmerken. Laatstgenoemd kenmerk is relevant omdat problematische jeugdgroepen in uiteenlopende gebieden actief zijn. Bovendien worden met wijk/postcodegebied ook belangrijke sociaal-economische kenmerken, culturele herkomst en opleidingsniveau meegewogen.

Per type groep heeft dit een vergelijkbaar aantal jongeren opgeleverd in dezelfde leeftijd, met hetzelfde geslacht en woonachtig in dezelfde wijk, maar die niet bekend zijn als lid van een problematische jeugdgroep.[3] Daarmee zijn de referentiegroepen goed vergelijkbaar op de genoemde kenmerken. Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor bepaalde soorten gedrag.[4] Zo blijken referentiejongeren duidelijk vaker met justitie in aanraking te komen dan de gemiddelde Nederlandse jongere (zie hoofdstuk 5.2). De verschillen met problematische jeugdgroepen uiten zich vooral in minder eenvoudig te meten aspecten, zoals de aard en mate van risicozoekend gedrag.

2.4 Identificatie van maatschappelijke effecten

literatuur en interviews

Op basis van inzichten uit de onderzoeksliteratuur is een eerste overzicht van maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen opgesteld. Vervolgens is een achttal (telefonische) interviews met professionals gehouden die direct contact hebben met jongeren uit de verschillende typen problematische

3 Vanwege het doel en exploratieve karakter van het onderzoek is de omvang van de referentiegroep beperkt gehouden. Het gaat immers om de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen.

4 Wellicht is het mogelijk om met meer gedetailleerde gegevens een (nog) betere match te krijgen. Vanwege de nauwe samenhang tussen persoonskenmerken en het gedrag van de betrokken jongeren in problematisch groepsverband lijkt het echter onwaarschijnlijk dat daarmee alle onzekerheid kan worden uitgesloten.

jeugdgroepen. Een overzicht van de typen organisaties waaruit de geraadpleegde professionals afkomstig zijn en hun expertise is hieronder gepresenteerd.

Organisatie	*Expertisegebied*
Gemeente	
- stedelijke regie	samenstelling criminele en overlastgevende jeugdgroepen; maatschappelijke effecten domein Veiligheid
- bureau leerplicht/RMC	maatschappelijke effecten domein Onderwijs, werk & inkomen
- afdeling zorg, werk & inkomen	maatschappelijke effecten domein Onderwijs, werk & inkomen en Zorg & ondersteuning
Politie	samenstelling criminele en overlastgevende jeugdgroepen; maatschappelijke effecten domein Veiligheid
Jeugdbescherming/reclassering	kenmerken/functioneren van jongeren uit criminele en overlastgevende jeugdgroepen
Organisaties buurt/jongerenwerk	kenmerken/functioneren van jongeren uit criminele en overlastgevende jeugdgroepen

Daarnaast is een interview gehouden met een externe deskundige over het fenomeen problematische jeugdgroepen en hun maatschappelijke effecten op met name het domein veiligheid (zie bijlage 1).

De aldus verzamelde informatie heeft geresulteerd in een voorlopig kostenmodel. De veronderstelde relaties in dit model zijn zoveel mogelijk getoetst en onderbouwd vanuit wetenschappelijke literatuur. Waar die ontbrak is uitgegaan van kennis en ervaringen uit de uitvoeringspraktijk.

groepsbijeenkomst

Het voorlopige kostenmodel is besproken met een breed samengestelde groep van circa 15 deskundigen van de gemeente en ketenpartijen.[5] Doel van deze groepsbijeenkomst was om eventuele ´witte vlekken´ in beeld te krijgen, een inschatting te maken van de relevantie van onderscheiden maatschappelijke effecten (rangorde), na te gaan welke kostenposten het meest relevant en kansrijk zijn om te concretiseren/kwantificeren, en welke gegevens betrokken instanties kunnen leveren. Met behulp van de inzichten van deze professionals is het kostenmodel op onderdelen aangescherpt.

2.5 Kwantificering van maatschappelijke effecten

zoveel mogelijk gegevens op persoonsniveau

Voor het kwantificeren van de geïdentificeerde maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen zijn zoveel mogelijk 'harde' gegevens nodig. Primair is daarom gezocht naar –geanonimiseerde– gegevens op cliëntniveau uit lokale en zonodig landelijke persoonsregistraties. Wanneer deze niet binnen de looptijd van het onderzoek beschikbaar waren, is gebruik gemaakt van algemene databronnen (niet-persoonsgebonden gegevens).

Het opvragen van gegevens bij de verantwoordelijke instanties gebeurde, met het oog op het waarborgen van de privacy, door de experimentgemeente. De onderzoekers hebben dit proces ondersteund. De gemeente heeft de dataleveranciers een lijst toegestuurd waarin het burgerservicenummer is omgezet in een pseudocode. Op deze wijze zijn bij de volgende instanties gegevens voor zowel de onderzoeksgroep als de referentiegroep opgevraagd:

- bureau leerplicht/Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) (verzuimtrajecten);
- afdeling Zorg, werk en inkomen (voorzieningen);
- Justid (strafrechtelijke trajecten);

[5] Hieronder waren vertegenwoordigers van politie, ambulant buurt/jongerenwerk, leerplicht/RMC, wijkzorg en veiligheidsregie.

- Politie (opsporingsinzet voor strafrechtelijke trajecten).

niet-persoonsgebonden gegevens

Uit verschillende databronnen zijn daarnaast meer algemene gegevens voor het onderzoek verkregen. Dit betreft met name:

- experimentgemeente: algemene kostenposten (zoals regie) en kosten van jeugd- & jongerenwerk;
- organisaties buurt/jongerenwerk: gegevens op groepsniveau over de tijdsinzet van jongerenwerkers;
- CBS: aantallen en kosten van verschillende typen delicten (Criminaliteit en Rechtshandhaving);
- Bureau Halt: aantallen trajecten schoolverzuim in experimentgemeente en gemiddelde trajectkosten;
- politie: gegevens op groepsniveau over de tijdsinzet van wijkagenten.

dataverwerking

De gegevens zijn als volgt verwerkt:

- de ontvangen brongegevens zijn omgezet naar excelformat;
- er is globaal getoetst op de plausibiliteit van de inhoud/kwaliteit van ontvangen gegevens. In sommige gevallen heeft dat geleid tot een terugkoppeling naar dataleveranciers met het verzoek om nadere toelichting en/of aanvulling van gegevens;
- de individuele gegevens zijn per bron gestructureerd verwerkt in een excelbestand en gesommeerd per type problematische jeugdgroep;
- ten behoeve van de kostenbecijfering is de gestructureerde output uit de bronbestanden samengebracht in een totaalbestand, waarin ook de algemene gegevens zijn opgenomen.

Door verschillen in werkwijze/procedures bleek het niet eenvoudig om via uitvraag bij uiteenlopende instanties tot een samenhangend beeld te komen. Met name de justitiële database (Justid) bleek een lastig toegankelijke bron waar veel inspanningen nodig waren om een bruikbare dataset beschikbaar te krijgen. Een dataset die bovendien wordt opgeleverd in een format dat zich niet goed leent voor kwantitatieve verwerking en analyse, zodanig dat het aansluit op het format van andere databestanden. Een en ander heeft gezorgd voor een langere doorlooptijd dan beoogd.

2.6 Becijfering van maatschappelijke kosten

soorten kosten

Maatschappelijke kosten kunnen bestaan uit:

- vaste (zoals gemeentelijk regisseur) en variabele (cliëntgerelateerde) kosten;
- periodieke (zoals uitkering) en eenmalige (zoals training van professionals) kosten;
- *out-of-pocket* kosten (zoals gebruik van zorgvoorzieningen) en *opportunity costs* (zoals gemiste arbeidsproductiviteit als gevolg van voortijdig schoolverlaten).

Buiten beschouwing blijven kosten die jeugdigen uit problematische jeugdgroepen zelf (moeten) maken, zoals eigen bijdragen in zorgkosten.

vertaling kwantiteiten in kosten

Om tot een representatief beeld van de maatschappelijke kosten voor de problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente te komen, is een aantal stappen gezet. Voor zover niet direct kostenbedragen voorhanden waren, zijn aangeleverde gegevens over jongeren en/of gebruikseenheden vertaald naar kosten. Meestal betekent dit het omzetten naar eenheden (trajecten, delicten e.d.) die kunnen worden

vermenigvuldigd met een gemiddeld kostenbedrag per eenheid. Waar nodig zijn kostenbedragen gecorrigeerd voor uiteenlopende peilmomenten en vergelijkbaar gemaakt. De kosten zijn over een periode van ongeveer 5 jaar in beeld gebracht en vertaald in bedragen op jaarbasis. Er zijn geen kosten meegenomen die kunnen optreden gedurende de verdere levensloop van deze jongeren (lifetime-effecten), met name op het gebied van werk, inkomen en Zorg & ondersteuning (zie hoofdstuk 4).

Deze kwantificering is voor zowel problematische jeugdgroepen als referentiegroepen gedaan. Door vergelijking met de uitkomsten voor de referentiegroep is het extra effect bepaald dat een indicatie geeft van de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen. Vermenigvuldiging van de gemiddelde maatschappelijke kosten per type groep met het aantal problematische jeugdgroepen van beide typen levert een totaalbeeld op voor de experimentgemeente.

validering kostenbecijfering

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. Aanvullend heeft een onafhankelijke methodologische toets plaatsgevonden door professor dr. J.J. Polder, een wetenschapper van de Universiteit van Tilburg met expertise op het gebied van kosten-batenanalyses. Met deze interne en externe validering is een zo goed mogelijk onderbouwde inschatting gemaakt van de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente.

3 Problematische jeugdgroepen

Dit hoofdstuk belicht het fenomeen problematische jeugdgroepen. We gaan in op:

- wat kenmerkend is voor zulke groepen en wat de omvang van deze problematiek is (paragraaf 3.1);
- de situatie in de experimentgemeente, zoals die in het onderzoek is betrokken (paragraaf 3.2).

Een belangrijk vertrekpunt voor het onderzoek vormde de typologie van problematische jeugdgroepen zoals die tot nu toe in de praktijk is gehanteerd via de shortlist-methode (zie toelichting in paragraaf 3.1). Inmiddels wordt gewerkt aan een methode waarbij problematische jeugdgroepen worden gescand op basis van een bredere set gegevens.[6] Hoewel met deze ontwikkeling in dit onderzoek geen rekening kon worden gehouden, sluit de gekozen (brede) aanpak aan bij de nieuwe werkwijze. De praktijk dient uit te wijzen of het werken met een groepsscan ook meer aanknopingspunten biedt voor toekomstig onderzoek.

3.1 Kenmerken en omvang

problematische jeugdgroepen in soorten

Onder problematische jeugdgroepen verstaan we jeugdigen in de leeftijd van circa 12 tot 25 jaar die in groepsverband actief zijn in het publieke domein. Meer in het bijzonder gaat het om jeugdgroepen die (maatschappelijke) problemen veroorzaken, die het meest zicht- en voelbaar zijn in de sfeer van overlast en criminaliteit.

Het is gebruikelijk, als handvat voor een aanpak op maat, om drie typen problematische jeugdgroepen te onderscheiden: hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen. Deze zijn hieronder toegelicht.

Schema 3.1: typen problematische jeugdgroepen



[6] Ferwerda, H. en A. van Wijk (2015), Groepsscan vormt nieuwe basis aanpak jeugdgroepen, *Secondant*, 14 december.

Met de pijl in het schema is aangeduid dat het niet gaat om helder af te bakenen categorieën, maar om een continuüm. Aan de ene zijde van het spectrum is er sprake van groepen hinderlijke jongeren met relatief beperkte problematiek, die hun vrije tijd in een los groepsverband en binnen hun eigen wijk doorbrengen. Voor de politie ligt het accent hier op handhaving van de openbare orde. Daartegenover staan groepen onder leiding van harde kernjongeren die calculerend delicten plegen met het oog op financieel gewin. Zij trekken meer (multi)probleemjongeren aan en opereren minder zichtbaar op (boven)stedelijk niveau. Bij hen is er sprake van duidelijk criminele problematiek. De inspanningen van politie en justitie richten zich daarom ook op opsporing en vervolging.

omvang problematiek: landelijk en regionaal beeld

Met behulp van de zogenoemde shortlistmethodiek, die ruim 10 jaar geleden is ontwikkeld, brengt de politie periodiek en systematisch de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in kaart. Deze lokale rapportages liggen ten grondslag aan de cijfers die jaarlijks worden gepubliceerd over het aantal groepen per type op regionaal niveau. In onderstaande tabel zijn ter illustratie de cijfers voor 2014 per politie-eenheid opgenomen en de ontwikkeling ten opzichte van de stand 2011.[7]

Tabel 3.2: Aantal problematische jeugdgroepen 2014 per politie-eenheid

Politie-eenheid	Hinderlijk	Overlastgevend	Crimineel	Totaal	per 10.000 jongeren	%2011-2014
Noord-Nederland	25	13	1	39	1,4	-61%
Oost-Nederland	107	31	7	145	2,8	-43%
Midden-Nederland	48	13	8	69	2,2	-42%
Noord-Holland	34	6	3	43	1,9	-46%
Amsterdam	12	10	2	24	1,6	-23%
Den Haag	43	33	4	80	2,7	-25%
Rotterdam	48	21	4	73	2,6	-55%
Zeeland - West-Brabant	24	9	3	36	1,6	-55%
Oost-Brabant	47	11	1	59	2,7	-39%
Limburg	39	16	0	55	3,3	-58%
Totaal	427	163	33	623	2,3	-47%

Dit overzicht laat zien dat het landelijk –ook na de forse daling sinds 2011– gaat om enkele honderden problematische jeugdgroepen, met een grotendeels hinderlijk karakter. Daarbij zijn er duidelijke verschillen tussen regio's zichtbaar: Amsterdam, Zeeland/West-Brabant en Noord-Nederland rapporteren de kleinste aantallen problematische jeugdgroepen, terwijl Oost-Nederland, Den Haag en Rotterdam aan de andere kant van het spectrum staan. Dit zegt overigens niets over het aantal (probleem)jongeren dat in deze jeugdgroepen participeert.

dynamiek binnen en tussen groepen

In de praktijk is de afbakening van problematische jeugdgroepen, door hun dynamiek, vaak een lastige opgave. Zo kennen hinderlijke en 'lichtere' overlastgevende problematische jeugdgroepen een wisselende samenstelling en zijn zij veelal kortere perioden actief. Bij 'zwaardere' problematische jeugdgroepen is de scheidslijn tussen criminele en overlastgevende groepen niet altijd scherp te trekken. Ook zijn subgroepen te onderscheiden: harde kern versus (niet-criminele) meelopers. Naast in/uitstroombewegingen kan er sprake zijn van dynamiek door opsplitsing van groepen of verandering van type. Hoewel proble-

[7] Cijfers ontleend aan Ferwerda en Van Ham 2015.

matische jeugdgroepen als zodanig een structureel verschijnsel zijn, betekent een en ander dat periodieke metingen van hun status vaak het karakter hebben van een momentopname.[8]

3.2 Situatie in experimentgemeente

cijfermatig beeld

De geschetste dynamiek is ook in de experimentgemeente herkenbaar. Daarom is bij de start van het onderzoek met de gemeente en politie afgestemd welke problematische jeugdgroepen actief zijn en of er voldoende gegevens bekend/beschikbaar zijn om hen zinvol in het onderzoek te betrekken. Cijfermatig levert dit het volgende beeld op van de betekenis van problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente medio 2015, zoals betrokken in het onderzoek.[9]

Schema 3.3: Problematische jeugdgroepen in experimentgemeente zoals betrokken in het onderzoek

	Overlastgevend	*Crimineel*
Aantal problematische jeugdgroepen	3	2
Aantal betrokken jongeren	28	35
Actieve periode (indicatief)	2 jaar	>3 jaar
Leeftijd: gemiddeld (bandbreedte)	19 (14-25)	22 (19-27)
Geslacht: man	28	35

Op basis van verstrekte informatie en inzichten van de betrokken professionals kunnen deze problematische jeugdgroepen als volgt worden getypeerd.

inhoudelijke typering

Er zijn drie problematische jeugdgroepen die via de shortlistmethode als overlastgevend zijn aangemerkt en ongeveer 2 jaar zijn opgenomen in de integrale aanpak. Zij kennen een sterke etnisch-culturele cohesie. De meeste jongeren wonen nog bij hun ouders. Naast een kern van leiders bestaan de groepen uit een groot aantal volgers, die vaak vanwege minder verstandelijke vermogens en vaardigheden makkelijk manipuleerbaar zijn.

Bij één groep is de scheidslijn tussen overlastgevend en crimineel niet scherp te trekken. Betrokken professionals zien deze groep informeel als criminele groep. Ook deze en de andere criminele jeugdgroep heeft in belangrijke mate het karakter van een etnische ‘clan’ onder aanvoering van enkele leiders. Deze groepen dateren al van vóór de start van de integrale aanpak. Het gaat om iets oudere jongeren die, vaak na een uithuisplaatsing op jongere leeftijd vanwege de gezinssituatie, zelfstandig wonen met begeleiding. Voor hen geldt in nog sterkere mate dat hun sociale netwerk problematisch gedrag in de hand werkt.

Hoewel de accenten tussen overlastgevende en criminele jeugdgroepen kunnen verschillen, komt uit de informatie van professionals het volgende beeld naar voren van veel van deze jongeren. Zij komen uit ontwrichte gezinnen met weinig sociaal-economisch perspectief en een niet stimulerend opgroeimilieu.[10] Ouders (vooral vaders) hebben een uitkering, kampen met schulden (betaalachterstanden voor huur en

8 Harland 2011.

9 Voor verdere (vergelijkende) statistieken verwijzen we naar hoofdstuk 5. De diversiteit, omvang en samenstelling van deze typen problematische jeugdgroepen komt ook naar voren in eerdere onderzoeken, zie bijv. Van Burik e.a. 2013.

10 Ook andere onderzoeken wijzen op de problematische herkomstsituatie van jongeren uit problematische jeugdgroepen en de langdurige doorwerking daarvan. Zie bijv. Ferwerda e.a. 2013.

nutsvoorzieningen), vertonen soms ook crimineel gedrag, zijn weinig zelfredzaam en ondervinden schaamte om hulp te vragen. Door dit verkeerde voorbeeld worden jongens eerder versterkt dan geremd in het veroorzaken van maatschappelijke problemen (spijbelen, criminaliteit, etc). Het grootste deel van de jongeren heeft (nog) geen startkwalificatie en sommigen zijn meerdere keren blijven zitten. Bij het zoeken van een stage of baan krijgen ze vaak afwijzingen. Een en ander bevordert dat zij zich naar de straatcultuur wenden en daar hun vrienden vinden/houden.

Mede door dit milieu gedragen jongens zich als 'prinsen'. Verschillende jongens hebben al op 12-jarige leeftijd delicten gepleegd. Zij meten zich een luxe leefstijl aan met illegale inkomsten (zoals drugshandel) en/of een –als royaal ervaren– Wajong-uitkering die een deel van hen ontvangt. Tegelijkertijd hebben diverse jongeren –soms forse– schulden. Enerzijds hangt dat samen met maatschappelijke of groepsdruk om dure apparatuur, zoals mobiele telefoons en computers, aan te schaffen/te gebruiken terwijl het geld daarvoor eigenlijk ontbreekt. Anderzijds vloeit dit voort uit risicovol gedrag (dat zich bijvoorbeeld vertaalt in verkeersboetes) en/of onwil om (tijdig) aan betalingsverplichtingen (voor bijvoorbeeld huur) te voldoen. Zowel een Wajong-uitkering als het feit dat verschillende jongeren speciaal onderwijs volgen, zijn aanwijzingen voor verstandelijke en/of psychische problematiek. Mede hierdoor ontbreekt het veel jongeren aan een realistisch beeld van eigen mogelijkheden en beperkingen. Zij kunnen bijvoorbeeld niet goed inschatten welk loon men bij een bepaald opleidingsniveau kan verwachten. Hoewel er zeker –lager betaalde– banen zijn, zijn zij mede hierdoor niet gemotiveerd om die te accepteren. Slechts een klein aantal jongeren wil werken aan maatschappelijk gewenst gedrag in de vorm van opleiding en/of werk.

lokale aanpak

Om de maatschappelijke problematiek van problematische jeugdgroepen terug te dringen, is in de experimentgemeente een toegespitste aanpak ontwikkeld, waarin alle betrokken partijen sinds ongeveer 2013 samenwerken in een keten onder gemeentelijke regie. Het gaat om een persoonsgerichte aanpak van criminele en overlastgevende jeugdgroepen. Dit vertaalt zich in maatwerktrajecten met interventies van zowel partijen in het sociaal domein (zoals jongerenwerk, re-integratie, begeleiding en leerplicht) als justitiële partners (zoals Openbaar Ministerie, reclassering en jeugdbescherming). De benadering van hinderlijke jeugdgroepen is ingebed in de bredere wijkaanpak, waarin de gemeentelijke wijkregisseurs en jongerenwerkers een centrale rol vervullen in afstemming met de wijkagent. Ter illustratie van de samenstelling en ontwikkeling van maatwerktrajecten geven we hieronder een casebeschrijving van een jongen uit een overlastgevende jeugdgroep.

Jerry, lid van een overlastgevende jeugdgroep

Jerry is een jongen die weinig gemotiveerd is om naar school te gaan. Vanwege herhaald verzuim voert de leerplichtambtenaar verschillende keren een gesprek. Terwijl hij op het vmbo zit, verwijst de ambtenaar hem op een gegeven moment door naar bureau Halt. Jerry volgt daar een leerplichttraject. Dit lijkt een positieve impuls te geven, waardoor het een tijdje beter gaat. Hij gaat naar het voortgezet speciaal onderwijs.

Daar blijkt hij niet op z'n plek: binnen enkele weken stapt hij over naar het mbo. Vanwege ongemotiveerd gedrag wordt hij daar al snel geschorst. De leerplichtambtenaar voert een gesprek met hem, gevolgd door een officiële waarschuwingsbrief. Dat zet echter weinig zoden aan de dijk: vanwege psychosociale problemen komt hij thuis te zitten. Hij is dan bijna 18 jaar.

Rond die tijd draagt bureau Leerplicht het stokje over aan de Regionale meld- en coördinatiefunctie. Die begeleidt Jerry gedurende 2 jaar in een intensief traject. In die periode volgt hij tevens een leer-werktraject van de afdeling Zorg, werk & inkomen. Helaas gaat Jerry weer in de fout en wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf.

In voorgaande jaren heeft hij al een strafblad opgebouwd: gemiddeld pleegt hij elk jaar wel minstens één delict. Dit zijn overwegend diefstallen, woninginbraken of verduistering, maar ook geweld schuwt Jerry niet. Eerder heeft hij hiervoor onder andere werkstraffen gehad en enkele maanden jeugddetentie. Nu gaat hij voor een half jaar achter slot en grendel.

Als hij deze celstraf erop heeft zitten, zorgt de afdeling Zorg, werk & inkomen ervoor dat hij in een nazorgtraject komt bij Exodus voor de nodige begeleiding. Ook krijgt hij een bijstandsuitkering. Zo is de situatie van Jerry aan het einde van de onderzoeksperiode.

vertrekpunten onderzoek

Tegen deze achtergrond is voor het onderzoek een aantal vertrekpunten gehanteerd:

- we richten ons op de jeugdgroepen zoals die ten tijde van het onderzoek actief waren en door de politie als problematisch zijn getypeerd (medio 2015);
- we baseren ons op de gegevens zoals de experimentgemeente die heeft aangereikt en gaan er vanuit dat alle huidige groepsleden vanaf de start in 'hun' jeugdgroep participeren. Voor deze jongeren proberen we (met behulp van gegevens op persoonsniveau) een zo goed mogelijk beeld te vormen van de mogelijke maatschappelijke effecten op relevante leefdomeinen;
- we nemen waar mogelijk het eventuele effect van de aanpak (zoals een mogelijke daling van het aantal gepleegde delicten) mee in de duiding van de bandbreedte van maatschappelijke kosten. Hiertoe beschouwen we beschikbare gegevens over een langere periode (tot circa 5 jaar geleden). Dit geldt met name voor overlastgevende jeugdgroepen, die relatief kort actief zijn (na de start van de integrale aanpak).

4 Identificatie van maatschappelijke effecten

In dit hoofdstuk lichten we de belangrijkste maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen en daaruit voortvloeiende kostencategorieën toe. Deze inventarisatie en beschrijving is overwegend gebaseerd op informatie van betrokken professionals en beschikbare literatuur. Hiermee is een inhoudelijk fundament gelegd voor de uitwerking in kostentermen met behulp van vooral gegevens op persoonsniveau in de volgende hoofdstukken.

Achtereenvolgens gaan we in op:

- de afbakening van relevante maatschappelijke effecten (paragraaf 4.1);
- de hoofdstructuur in de vorm van een relatieschema (paragraaf 4.2);
- maatschappelijke effecten en kostencategorieën op het domein:
    - Onderwijs, werk & inkomen (paragraaf 4.3);
    - Veiligheid (paragraaf 4.4);
    - Zorg & ondersteuning (paragraaf 4.5).

4.1 Afbakening

definitie

Doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen. Onder maatschappelijke kosten verstaan we welvaartseffecten voor verschillende partijen in de maatschappij die worden veroorzaakt door het gedrag van problematische jeugdgroepen. De elementen uit deze definitie lichten we verder toe.

effecten voor de maatschappij

Het gaat om effecten voor de brede maatschappij. Het perspectief van de *jongeren in kwestie* wordt niet meegenomen. Hiermee bedoelen we eventuele effecten van deelname aan een problematische jeugdgroep die vooral persoonlijke gevolgen hebben, bijvoorbeeld in de sfeer van welzijn. Voor zover deze geen uitstraling van betekenis hebben naar andere maatschappelijke partijen blijven deze buiten beschouwing.

… in drie soorten

Binnen de maatschappelijke effecten kan een drietal soorten worden onderscheiden, namelijk kosten:

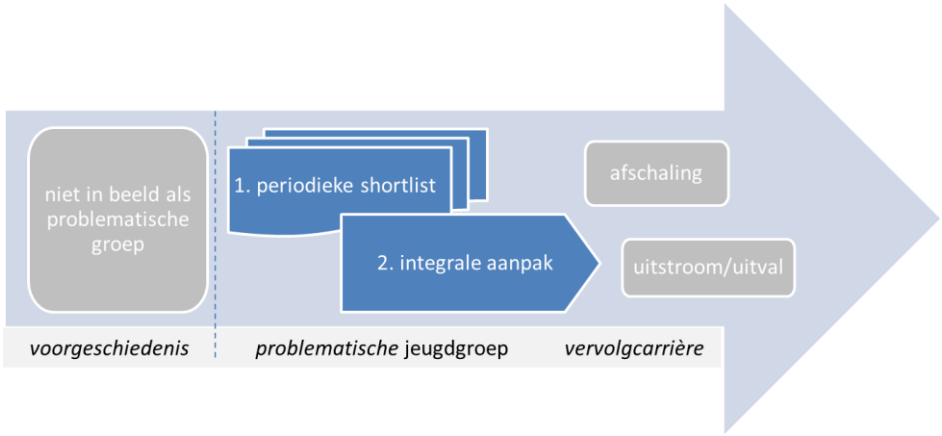
a. die het *gevolg* zijn van het gedrag van problematische jeugdgroepen, zoals maatschappelijke schade door overlast, criminaliteit en schooluitval en vanwege onveiligheidsgevoelens;
b. die samenhangen met de *reactie* van overheid en andere instanties op onacceptabel/ongewenst gedrag van problematische jeugdgroepen, zoals het bestraffen van daders en het bieden van ondersteuning aan deze jeugdigen op belangrijke levensgebieden;
c. van anticipatie op c.q. *preventie* van toekomstig ongewenst gedrag van problematische jeugdgroepen, zoals het helpen opbouwen van een constructief sociaal netwerk en het anders inrichten van de openbare ruimte.

We merken op dat b en c in de praktijk vaak in elkaar overlopen. Zo worden met passende zorg of dagbesteding (‘reactie’) randvoorwaarden gerealiseerd om jeugdigen een beter toekomstperspectief te bieden en risico’s op recidive te beperken (‘preventie’).

… die niet voortvloeien uit een voorgeschiedenis van problematiek

Eerder onderzoek maakt duidelijk dat vooral jongeren met problemen, die in andere sociale verbanden uitsluiting ervaren, zich aangetrokken voelen tot problematische jeugdgroepen (‘soort zoekt soort’).[11] Bij toetreding tot een problematische jeugdgroep brengen jongeren dus hun eigen ‘erfenis’ mee. Dit impliceert een hogere kans dat jongeren in zulke groepen al met bepaalde problemen kampen onafhankelijk van hun deelname aan een problematische jeugdgroep. Vaak gaat het om ‘zware bagage’ in de vorm van een voorgeschiedenis van problematiek in de persoonlijke sfeer en in relatie tot hun directe sociale omgeving en/of de maatschappij (bijv. school). Ook de typering in het vorige hoofdstuk duidt hierop.

Naast een vergelijking met een referentiegroep is het daarom voor het onderzoek van belang dat duidelijk is sinds wanneer problematische jeugdgroepen zijn geregistreerd via periodieke shortlisting en zijn opgenomen in de integrale aanpak. Hieronder zijn deze fasen in beeld gebracht.



Uit oogpunt van herleidbaarheid van maatschappelijke kosten zijn met name de donkergekleurde tijdvakken relevant. In de experimentgemeente vallen deze tijdvakken bij de meeste jeugdgroepen samen. Daarnaast kunnen er (na uitstroom) lange termijn- of liftetime-effecten zijn op bijvoorbeeld arbeidsparticipatie en gezondheid.

… maar herleidbaar zijn op groepsgedrag van problematische jeugdgroepen

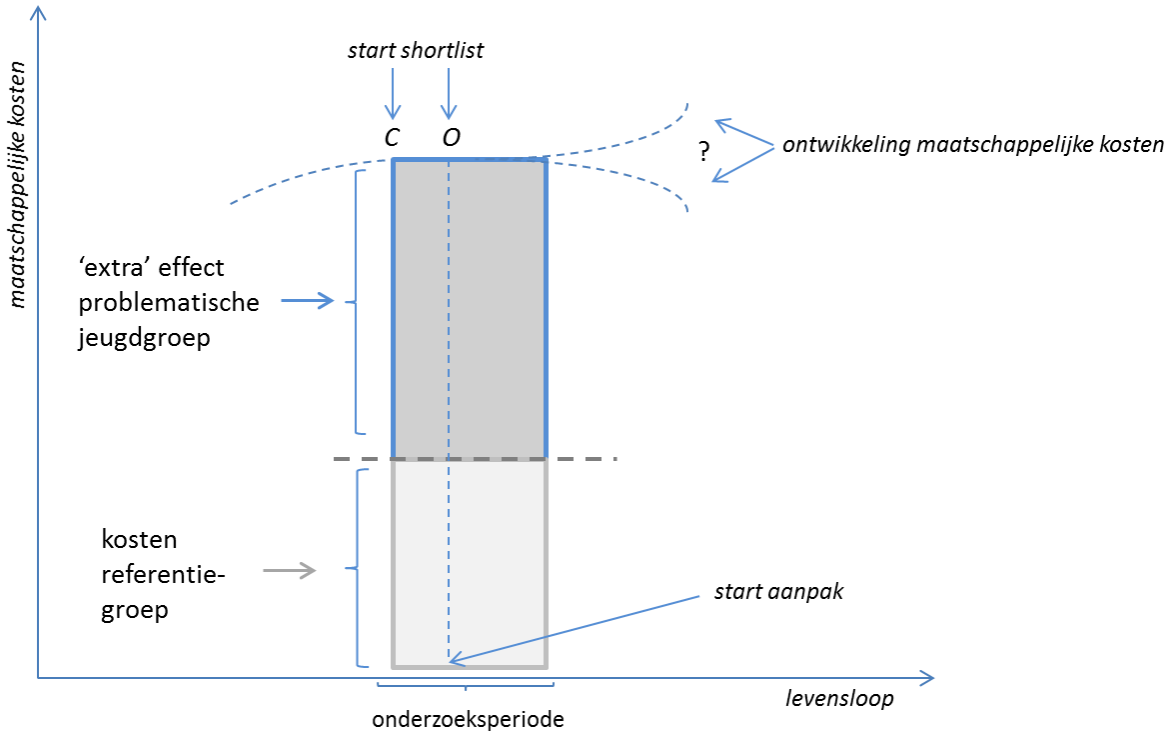
Essentieel is dat maatschappelijke kosten herleidbaar zijn op het *groepsgedrag* van problematische jeugdgroepen. Bepaalde problemen kunnen externaliseren en/of escaleren als gevolg van groepsdynamiek.[12] Vooral jongeren laten zich meer door leeftijdsgenoten beïnvloeden. En als zij gedragsproblemen hebben (in relatie tot verstandelijke beperkingen en/of psychische problematiek) zijn ze nog gevoeliger voor groepsdruk.[13] Deze druk is bovendien groter naarmate jongeren zich meer identificeren met hun eigen groep. Naast groepsdruk bevorderen ook wederzijds bevestigende interacties met leeftijdgenoten binnen de groep afwijkend en risicovol gedrag.[14]

Om het extra effect (ten opzichte van andere jongerenproblematiek) van problematische jeugdgroepen te benaderen, maken we per type jeugdgroep een vergelijking met een referentiegroep (zie hoofdstuk 2). Het *extra* effect is in onderstaand schema gevisualiseerd (donkergekleurde vlak).

---

11 Beke e.a. 2000; Dishion e.a. 2012.
12 Witvliet e.a. 2010; Van Ryzin en Dishion 2013.
13 Grosbras e.a. 2007.
14 Beke e.a. 2000; Chein e.a. 2011.

Schema 4.1: benadering maatschappelijke effecten *van* problematische jeugdgroepen



Gegeven dat problematische jeugdgroepen een dynamisch karakter hebben en de shortlist een periodieke momentopname vormt, nemen we de onderzoeksperiode iets langer dan vanaf de start van de aanpak.[15] Het is immers aannemelijk dat overlastgevende (O) en vooral criminele (C) jeugdgroepen ook voor die datum al actief waren.

focus: meest substantiële en kansrijke kosteneffecten

Uit het explorerende karakter van het onderzoek vloeit voort dat alle genoemde soorten kosten ('gevolg, reactie en preventie') in ogenschouw worden genomen. Het streven is niet om alle denkbare maatschappelijke effecten van problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente in beeld te brengen. Het moet gaan om effecten die relatief eenduidig zijn te herleiden op het groepsgedrag van problematische jeugdgroepen. De uitwerking is toegespitst op het zo goed mogelijk inzichtelijk maken van –de omvang van– de belangrijkste kostenposten waarvoor voldoende bruikbare gegevens voorhanden zijn. Relevante 'zachtere' maatschappelijke effecten, zoals onveiligheidsgevoelens van burgers, zijn waar mogelijk geïdentificeerd en benoemd als kwalitatieve posten (zo mogelijk met een duiding van hun relatieve betekenis).

4.2 Relatieschema

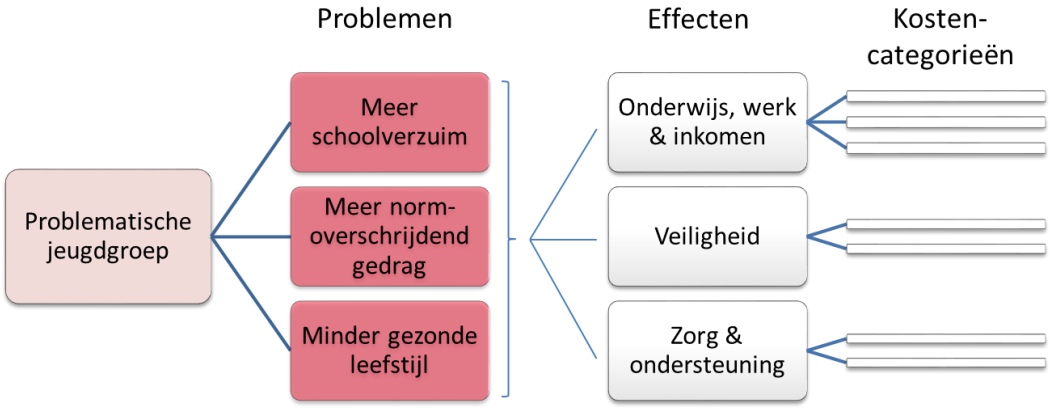
hoofdstructuur

Een eerste stap in het bepalen van maatschappelijke kosten is het identificeren van relevante maatschappelijke effecten. Uitgaande van de typering van problematische jeugdgroepen in hoofdstuk 2 kan een aantal hoofdproblemen worden benoemd die voortvloeien uit hun groepsdynamiek. Zoals in onderstaand

[15] Indien gegevens over een (nog) langere periode voorafgaand aan de aanpak zouden worden bezien, kan tevens een indruk worden verkregen van de mogelijke doorwerking van de integrale aanpak.

schema is weergegeven, hebben deze problemen effecten op verschillende domeinen en komen zij tot uiting in meerdere kostencategorieën. In lijn met eerder onderzoek onderscheiden we 4 domeinen: veiligheid, werk & inkomen (uitgebreid met onderwijs), zorg en wonen.[16] Zoals we hierna toelichten, blijft laatstgenoemd domein verder buiten beschouwing. De resulterende hoofdstructuur is weergegeven in onderstaand relatieschema.

Relatieschema: maatschappelijke problemen en effecten op verschillende domeinen



De betekenis van maatschappelijke effecten kan uiteenlopen tussen typen problematische jeugdgroepen. Waar relevant benoemen we zulke verschillen. Met inzichten van betrokken professionals in de experimentgemeente en eerdere studies hebben we dit relatieschema per domein uitgewerkt. De professionals onderstrepen dat causaliteit niet éénrichtingsverkeer is: naast gevolgen van en reactie op groepsgedrag is er sprake van voorafgaande effecten. Zulke effecten zullen we hierna per domein belichten.

domein wonen

Voor zover bij betrokken professionals bekend, is in de woonsituatie van jongeren geen noemenswaardige verandering gekomen als gevolg van hun deelname aan een problematische jeugdgroep. Als er al sprake is van een andere, meer instabiele woonsituatie hangt dat vooral samen met de situatie van ouders/gezin (uitkering, schulden, verwaarlozing, e.d.). Mede omdat er geen eenvoudig toegankelijke gegevens over –wijzigingen in– de woonsituatie op persoonsniveau beschikbaar waren, is dit domein in het vervolg buiten beschouwing gelaten.

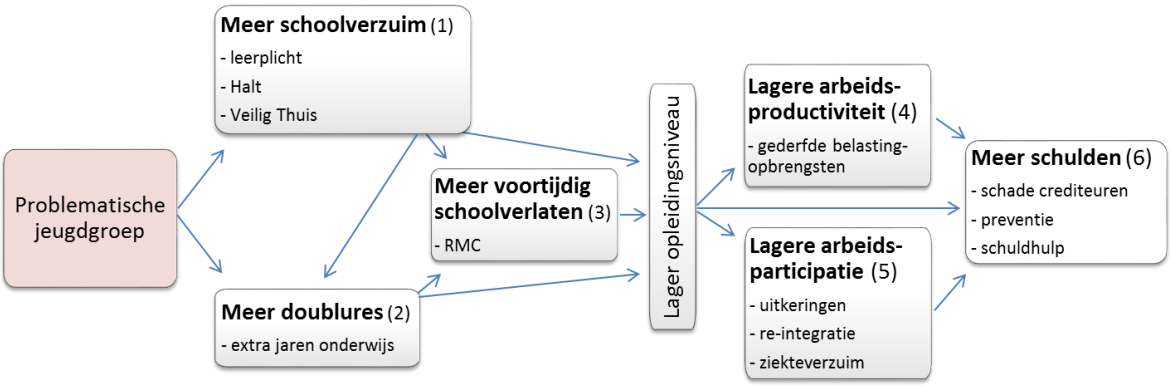
4.3 Domein Onderwijs, werk & inkomen

overzicht effecten

De belangrijkste maatschappelijke effecten en kostencategorieën binnen dit domein zijn weergegeven in onderstaand schema. Centraal hierin staan de invloeden op/van het opleidingsniveau en daaruit voortvloeiende (financiële) gevolgen.

16 Cebeon 2011.

Domein Onderwijs, werk & inkomen: maatschappelijke effecten en kostencategorieën



Wetenschappelijke studies maken duidelijk dat problemen vaak al zichtbaar zijn op het basisonderwijs. Ongeveer tweederde tot driekwart van de schoolprestaties zou naar schatting genetisch zijn bepaald.[17] Een verkeerde sociale omgeving (in het bijzonder ouders) kan bepaalde problemen in aanleg doen uitgroeien tot probleemgedrag dat doorwerkt op de basisschoolprestaties en de verdere (school)carrière. Met behulp van vergelijking met een referentiegroep proberen we scherper te krijgen wat de omvang van het *extra* effect van deelname aan een problematische jeugdgroep kan zijn. De belangrijkste effecten waarvoor in het vervolg naar een kwantificering wordt gezocht, zijn genummerd.

meer ongeoorloofd schoolverzuim (1)

Jongeren in problematische jeugdgroepen vertonen frequent spijbelgedrag. Zij volgen zonder geldige reden minder lesuren (voorbereidend) middelbaar (beroeps)onderwijs. Dit brengt inzet mee van meerdere actoren, zoals de leerplichtambtenaar en bij hardnekkig spijbelen ook bureau Halt en/of justitiële partijen.

meer doublures (2)

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 die zich meer over deze situaties moeten buigen om te bezien welke aanvullende zorg/begeleiding nodig is.

vaker voortijdig schoolverlaten (3)

Voortijdig schoolverlaten houdt in dat een jongere tussen 12 en 23 jaar niet beschikt over een schoolinschrijving, vrijstelling of startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Voor dit laatste is een havo/vwo-diploma nodig of een diploma op tenminste mbo-2 niveau. Jongeren in problematische jeugdgroepen hebben, mede als gevolg van meer schoolverzuim en/of doublures, een hogere kans op voortijdig schoolverlaten.[18] Dit brengt inzet mee van in elk geval ambtenaren van de Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC).

… met als resultaat: lager opleidingsniveau *(intermediair effect)*

Bovengenoemde effecten resulteren in een lager opleidingsniveau.[19] Met name bij voortijdig schoolverlaten neemt ook de kans af dat jongeren een vervolgopleiding zullen volgen. Mede daardoor is het aantal

17 Menting 2012; De Zeeuw 2015.

18 Rud 2015 laat zien dat de kans op het niet behalen van een middelbare schooldiploma hoger is als ouders/vaders zelf crimineel actief zijn (geweest).

19 Tegelijkertijd dient hierbij te worden verdisconteerd dat veel van deze jongeren, ook los van de groepsdynamiek, al een laag opleidingsniveau hebben. Door vergelijking met een referentiegroep houden we hiermee zo goed mogelijk rekening.

reguliere onderwijsjaren kleiner. Een lager opleidingsniveau werkt –op termijn– door op de arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie, en kan langs deze weg ook aanleiding zijn tot meer schulden.[20]

lagere arbeidsproductiviteit (loon) (4)

Arbeidsproductiviteit wordt in belangrijke mate weerspiegeld in de hoogte van het loon. Uit eerdere studies komt naar voren dat het loon toeneemt naarmate er meer onderwijs wordt gevolgd. In de tegenovergestelde situatie zal een lager opleidingsniveau, 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.

lagere arbeidsparticipatie (5)

Jongeren met een lager opleidingsniveau, zeker als dat het gevolg is van voortijdig schoolverlaten, hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Vanwege hun lagere arbeidsproductiviteit zijn zij minder aantrekkelijk voor werkgevers, waardoor de kans op een (volwaardige) reguliere baan kleiner en het risico op werkloosheid groter is. Door een lager loonbod van werkgevers wordt het voor hen ook minder aantrekkelijk om te gaan werken. Een en ander kan –in de toekomst– leiden tot meer overheidsuitgaven aan uitkeringen (werkloosheid en/of bijstand) en/of inzet voor re-integratie. Op kortere termijn kan er sprake zijn van een tegengesteld effect: jongeren doen geen beroep op een uitkering omdat hun illegale inkomsten hoger zijn (indirect effect van domein veiligheid).

meer schulden (6)

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 problematische schulden.[21] Zo is hun financiële zelfredzaamheid kleiner door het ontbreken van kennis, vaardigheden en/of motivatie. Dit vergroot het risico op betalingsachterstanden en schulden. Bovendien geeft een lager loon of een uitkering, zeker bij een onrealistisch bestedingspatroon, een grotere kans dat schulden ook een problematisch karakter hebben (niet binnen 3 jaar aflosbaar). Een en ander brengt maatschappelijke kosten mee in termen van schade voor crediteuren, preventieve maatregelen en gebruik van schuldhulpverlening. Bij dit laatste gaat het veelal om gemeentelijke schuldhulp, maar in problematische situaties kan ook een wettelijk traject op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) van toepassing zijn.

4.4 Domein Veiligheid

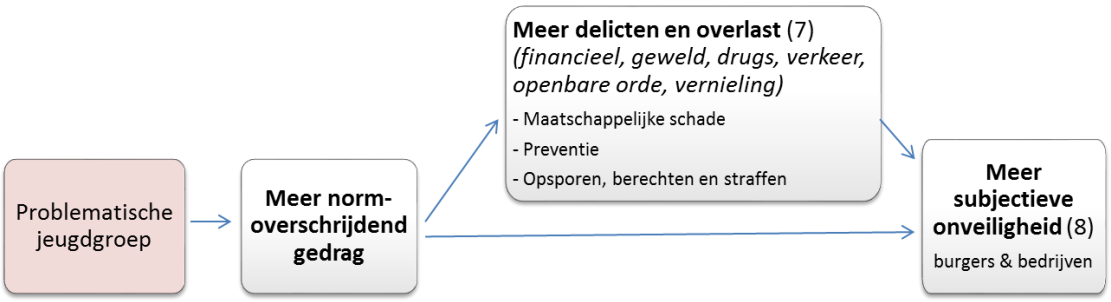
overzicht effecten

De belangrijkste maatschappelijke effecten en kostencategorieën binnen het domein veiligheid zijn weergegeven in onderstaand schema. Centraal hierin staan de invloeden van crimineel gedrag en daaruit voortvloeiende (financiële) gevolgen.

20 Cuelenaere, e.a. 2009.

21 SCP 2013; Kerckhaert e.a. 2013 en Bleeker e.a. 2010.

Domein veiligheid: maatschappelijke effecten en kostencategorieën



Voor een deel staan crimineel gedrag en de maatschappelijke effecten daarvan los van deelname aan problematische jeugdgroepen. Zo is probleemgedrag op de basisschool een sterke voorspeller van delinquent gedrag op latere leeftijd.[22] Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de dynamiek van problematische jeugdgroepen zich met name op dit domein manifesteert. Jongeren plegen criminaliteit in de regel in groepsverband: circa driekwart van de jeugdcriminaliteit is een groepsdynamisch proces.[23] Door de anonimiteit, macht en druk binnen de groep plegen zij sneller en meer/ernstiger (gewelds)delicten. Naast dit facilitatie-effect werken ook 'turningpoint'-factoren dit in de hand. Toetreding tot een criminele jeugdgroep gaat samen met een afname van andere sociale contacten, die remmend kunnen werken.[24]

Met behulp van vergelijking met een referentiegroep proberen we scherper te krijgen wat de omvang van het *extra* effect van deelname aan een problematische jeugdgroep kan zijn. De belangrijkste effecten waarvoor in het vervolg naar een kwantificering wordt gezocht, zijn genummerd.

meer delicten en overlast (7)

Problematische jeugdgroepen zijn juist vanwege normoverschrijdend gedrag in de publieke sfeer via shortlisting in beeld gekomen. Dit gedrag uit zich in het plegen van delicten en veroorzaken van overlast. Volgens professionals gaat het met name om vermogens- en geweldsdelicten en in mindere mate ook drugs- en verkeersdelicten. Van zedendelicten is bij hen niets bekend.[25] Daarnaast kunnen problematische jeugdgroepen ook verantwoordelijk zijn voor vormen van verstoring van de openbare orde, geluidsoverlast en vervuiling, en vernieling van objecten.

De maatschappelijke effecten en kosten van delicten en overlast uiten zich langs de volgende wegen:[26]

- maatschappelijke schade: veel delicten veroorzaken materiële (schade aan openbare/particuliere eigendommen) en/of immateriële schade (fysiek letsel en/of psychische effecten, met soms langdurige gevolgen voor slachtoffers);
- systeemkosten:
    - preventieve maatregelen van burgers, bedrijven en andere partijen ter bescherming van hun eigendommen;
    - inzet van politie en justitiële ketenpartners gericht op het opsporen, vervolgen, berechten en straffen van daders;
- overige overlastgerelateerde inzet: buurtgerichte inzet op de bredere veiligheid, waaronder (tijdelijk) cameratoezicht en specifiek op problematische jeugdgroepen gerichte (intensievere) inzet van wijkagenten en jongerenwerk. Ook de gemeentelijke regie (aanpak) scharen we hieronder.

22 Harland e.a. 2006; Van der Put e.a. 2013; vgl. Van Ryzin en Dishion 2013.
23 Ferwerda en Van Ham 2014.
24 Van Burik e.a. 2013.
25 Dit beeld komt overeen met de feitelijke delictgegevens voor de jongeren in deze jeugdgroepen (zie paragraaf 5.2).
26 Moolenaar e.a. 2014.

meer subjectieve onveiligheid (8)

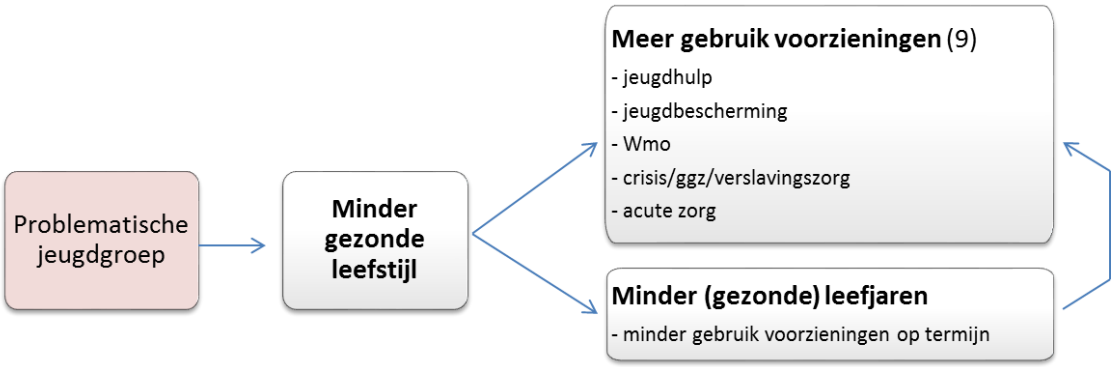
Delicten en overlast werken ook door op de subjectieve veiligheid van burgers en ondernemers (zoals winkeliers) die niet zelf slachtoffer zijn van bijvoorbeeld een inbraak of beroving. Zij kunnen bepaalde situaties of ontwikkelingen als bedreigend(er) ervaren. Dit effect kan uitgaan van irritant/anti-sociaal gedrag of provocerende aanwezigheid van problematische jeugdgroepen, zonder dat delicten of overlast worden veroorzaakt. In kostentermen vertaalt zich dit met name indirect door op het domein zorg.

4.5 Domein Zorg & ondersteuning

overzicht effecten

De belangrijkste maatschappelijke effecten en kostencategorieën binnen dit domein zijn weergegeven in onderstaand schema. Centraal hierin staan de invloeden op het gebruik van zorgvoorzieningen en daaruit voortvloeiende (financiële) gevolgen.

Domein zorg: maatschappelijke effecten en kostencategorieën



Gezien de problematische gezinssituatie en persoonlijke beperkingen van veel jongeren in problematische jeugdgroepen is het aannemelijk dat de groepsdynamiek op dit domein relatief de minste additionele effecten sorteert. Met behulp van vergelijking met een referentiegroep proberen we scherper te krijgen wat de omvang van het *extra* effect van deelname aan een problematische jeugdgroep kan zijn. De belangrijkste effecten waarvoor in het vervolg naar een kwantificering wordt gezocht, zijn genummerd.

meer gebruik van voorzieningen (9)

Jongeren in problematische jeugdgroepen houden er een minder gezonde leefstijl op na. Dit wordt door een aantal mechanismen van groepsdynamiek in de hand gewerkt:

- risicovolle gewoonten: veel jongeren gebruiken alcohol en/of (soft)drugs. Niet zelden ontspoort dit tot misbruik of verslaving. Gebruik van verdovende middelen is namelijk een belangrijk element van de groepscode waaraan moet worden voldaan om erbij te horen.[27] Dit kan leiden tot een groter beroep op de GGZ/verslavingszorg;
- riskanter gedrag: dit aspect van de leefstijl is sterk verbonden met het gebruik van verdovende middelen en komt onder meer tot uiting in meer betrokkenheid bij verkeersongevallen (gevaarlijk rijden) en geweldsincidenten (gevechtsport in combinatie met criminele activiteiten).[28] Hiervoor kan een beroep op acute zorg nodig zijn;

27 Beke e.a. 2000; Van Ryzin en Dishion 2014.

28 Naast het gebruik van verdovende middelen speelt bij veel jongeren (met verstandelijke en/of psychische beperkingen) ook een rol dat zij dingen uitproberen zonder goed de gevolgen ervan te overzien.

- zorgmijdende houding: naarmate de organisatiegraad en hiërarchie in een jeugdgroep toeneemt, vormt de groep steeds meer de dominante sociale omgeving voor deze jongeren. De keerzijde hiervan is een afwending van de reguliere maatschappij, die zich mede uit in zorgmijding. Veel jongeren laten zich moeilijker motiveren tot zorg. Doordat zij later worden gesignaleerd en/of in zorg geleid, kan hun problematiek (verder) escaleren. Het gevolg is dat deze jongeren vaker terecht komen in het gedwongen kader (jeugdbescherming) en/of zwaardere zorg (gesloten jeugdhulp of GGZ).

minder (gezonde) leefjaren: op termijn minder gebruik van voorzieningen

Naarmate jongeren langer actief zijn in een problematische jeugdgroep kan hun minder gezonde leefstijl uitgroeien tot een negatieve gewoonte. Problemen kunnen zo een chronisch karakter krijgen, met als mogelijk gevolg minder welzijn (kwaliteit van leven) en/of een korter leven.[29] Vooral verslaving aan alcohol en/of drugs kan hieraan bijdragen. Behalve effecten voor de jongeren zelf (die buiten beschouwing blijven) kan dit ook maatschappelijke effecten meebrengen in de vorm van minder gebruik van voorzieningen over de hele levensduur. Dit betekent een demping van voornoemd effect (9).

4.6 Indirecte effecten

Naast de hierboven toegelichte *directe* effecten (binnen de domeinen) zijn er ook effecten met een mogelijke doorwerking op andere domeinen. Hieronder lichten we toe dat zulke *indirecte* effecten weliswaar conceptueel zijn te onderscheiden, maar in de praktijk nauw zijn geclusterd met het resultaat van de directe effecten binnen een domein. Daarom gaan we ervan uit dat de indirecte effecten grotendeels zijn verdisconteerd in de kwantificering per domein.

op het domein Onderwijs, werk & inkomen

Directe effecten op het domein Onderwijs, werk & inkomen kunnen worden versterkt door de doorwerking vanuit andere domeinen. Zo kunnen er bij –vooral zwaardere– criminele activiteiten indirecte effecten zijn, omdat zulke activiteiten:

- minder tijd overlaten voor school/opleiding en doen afbreuk aan de motivatie om een opleiding te volgen c.q. af te maken, waardoor de kans op voortijdig schoolverlaten toeneemt; [30]
- bij veroordeling tot –lange– detentie gepaard kunnen gaan met verlies aan menselijk kapitaal en een (groter) gat in de (school)carrière, waardoor de kansen op een baan afnemen;
- zodanige inkomsten kunnen opleveren, dat afbreuk wordt gedaan aan de motivatie om een reguliere baan te zoeken/accepteren. Tegelijkertijd kunnen zulke inkomsten eveneens een reden zijn dat jongeren evenmin een beroep doen op een uitkering (‘bespaarde kosten’ op korte termijn).

Ook een minder gezonde leefstijl kan gepaard gaan met:

- minder productiviteit en een grotere kans op werkloosheid en/of handicap, bijvoorbeeld als gevolg van geweldsincidenten of riskant verkeersgedrag;
- minder capaciteit en/of motivatie tot financiële zelfbeheersing en meer kans op (grotere) schulden door frequent en/of langdurig gebruik van verdovende middelen.

We gaan ervan uit dat genoemde effecten (grotendeels) zijn verdisconteerd in het opleidingsniveau. Alleen (langdurige) detentie is een mogelijk additioneel –langere termijn– effect met gevolgen voor arbeidsproductiviteit (4) en/of arbeidsparticipatie (5).

29 Ferwerda e.a. 2013.
30 Rud 2015.

op het domein Veiligheid

Directe effecten op het domein Veiligheid kunnen worden versterkt door de doorwerking vanuit andere domeinen. Zo brengt een lagere arbeidsproductiviteit en een grotere kans op (problematische) schulden, voortvloeiend uit een lager opleidingsniveau, een hoger risico mee op crimineel gedrag[31]:

- een kortere schoolperiode of een uitkeringssituatie geeft meer gelegenheid (vrije tijd en verveling) tot crimineel gedrag;
- bij voortijdig schoolverlaten ontbreekt bovendien het positieve signaal (van competentie en maatschappelijk waardevolle bijdrage) dat uitgaat van een diploma of getuigschrift;
- de alternatieve kosten (opportuniteitskosten) van crimineel gedrag zijn lager, omdat werken voor arbeidsloon relatief minder opbrengt;
- schulden of minder inkomsten kunnen aanzetten tot illegale activiteiten (zoals diefstal/heling en drugshandel) teneinde aan financiële verplichtingen te kunnen voldoen en een bepaalde levenstandaard te handhaven.

Vanuit zorgperspectief kan met name frequent en/of langdurig gebruik van verdovende middelen doorwerken op het aantal, soort en/of ernst van de delicten. Enerzijds veroorzaakt verslaving een grotere behoefte aan geld (diefstal). Anderzijds werken verdovende middelen ontremmend, waardoor jongeren eerder geneigd zijn om meer en ernstiger delicten te plegen (geweld).

We gaan ervan uit dat deze effecten (grotendeels) zijn verdisconteerd in de aantallen verschillende delicten en zo zijn meegenomen bij het domein Veiligheid.

op het domein Zorg & ondersteuning

Directe effecten op het domein Zorg & ondersteuning kunnen worden versterkt door de doorwerking vanuit andere domeinen. Zo beïnvloedt een lager opleidingsniveau de gezondheid via[32]:

- lagere arbeidsproductiviteit: een lager inkomen gaat vaker gepaard met een ongezonde levensstijl;
- gedrag: minder onderwijs betekent dat de bewustwording van gezondheid (risico's van bijvoorbeeld roken, drank, drugs en onveilige seks) achterblijft, waardoor er minder stimulans is tot een gezonde levensstijl;
- peer group: in jeugdgroepen gaan lager opgeleide jongeren om met jongeren van gelijk niveau die ook een lagere kans op een goede gezondheid hebben.

Daarnaast gaat minder onderwijs vaak gepaard met:

- meer fysieke en psychische gezondheidsproblemen (waaronder stress als gevolg van schulden);
- meer gebruik (frequentie en/of omvang) van zorgvoorzieningen;
- een minder hoge levensverwachting (hoger sterftecijfer).

Ook crimineel gedrag kan op verschillende manieren een doorwerking hebben via:

- levensstandaard: een bestedingspatroon dat is gebaseerd op relatief hoge illegale inkomsten werkt een ongezonde leefstijl (verder) in de hand;
- stressvolle omgeving: jongeren in jeugdgroepen moeten steeds op hun hoede zijn voor politie/justitie alsook voor andere groep(led)en. In samenspel met drugsgebruik kan dit op den duur hun gezondheid schaden;
- effecten van subjectieve onveiligheid (zie 8): de angst om slachtoffer te worden, bezorgdheid over de wijze waarop criminaliteit door problematische jeugdgroepen zich ontwikkelt en/of een gevoel van

31 Verbruggen 2014; Rud 2015.

32 Cuelenaere, e.a. 2009.

angst en onbehagen kunnen –bijvoorbeeld via psychische belasting– (grote) impact hebben op het leven van burgers en ondernemers.

Een en ander kan een groter beroep op zorgvoorzieningen meebrengen. De meeste genoemde effecten zijn naar verwachting grotendeels verdisconteerd bij het domein Zorg & ondersteuning. Alleen laatstgenoemd effect heeft een mogelijk additioneel karakter: extra gebruik van zorgvoorzieningen door derden als gevolg van subjectieve onveiligheidsgevoelens.

5 Kwantificering van maatschappelijke effecten

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de wijze waarop de maatschappelijke effecten in het onderzoek zijn gekwantificeerd. Aan bod komen de gebruikte persoonsgegevens, inclusief verschillen tussen de typen problematische jeugdgroepen, en andere relevante kengetallen per domein. De gepresenteerde cijfers zijn op groepsniveau, maar veel van de onderliggende becijferingen zijn opgebouwd vanuit gegevens op persoonsniveau.[33]

Achtereenvolgens geven we een toelichting voor effecten (genummerd als in hoofdstuk 4) op het domein:

- Onderwijs, werk & inkomen (paragraaf 5.1);
- Veiligheid (paragraaf 5.2);
- Zorg & ondersteuning (paragraaf 5.3).

5.1 Domein Onderwijs, werk & inkomen

1. meer ongeoorloofd schoolverzuim

Jongeren in problematische jeugdgroepen vertonen frequent spijbelgedrag. Dit brengt inzet mee van:

- bureau Leerplicht: zij gaat na een melding met de (leerplichtige) jongere aan de slag om het verzuim aan te pakken, te achterhalen welke problematiek er eventueel bij de leerling speelt en hoe de jongere zo snel mogelijk weer de opleiding kan vervolgen;
- bureau Halt: jongeren die zijn doorverwezen door de leerplichtambtenaar volgen hier een schoolverzuimtraject;
- justitiële partijen: jongeren voor wie de leerplichtambtenaar proces-verbaal opmaakt, doorlopen vaak een traject waarin Veilig Thuis onderzoek doet voor de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie besluit tot mogelijke vervolging en de rechter zonodig uitspraak doet.

Hieronder zijn beschrijvende statistieken per type groep opgenomen zoals die uit persoonsgegevens naar voren komen.

	Crimineel		*Overlastgevend*	
Schoolverzuim	Jeugdgroep (n=35)	Referentie-groep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentie-groep (n=28)
Bureau Leerplicht				
Jongeren met schoolverzuim (begeleid door Leerplicht)	40%	9%	82%	36%
Aantal keer schoolverzuim per jongere	2,5	1,3	3,3	3,4
***Bureau Halt**: doorverwezen jongeren*	3%	0%	18%	0%
***Justitiële partijen**: jongeren met proces-verbaal*	17%	3%	14%	7%

Bron: gemeente.

Het overzicht laat zien dat (ten opzichte van de referentiegroep) bij aanzienlijk meer jongeren in een problematische jeugdgroep sprake is van vaker schoolverzuim. Het hogere percentage bij overlastgevende groepen hangt samen met een gemiddeld lagere leeftijd (meer leerplichtigen). Ook bij de referentiegroep is dit relatief hoog. Bij dit groepstype worden ook meer jongeren doorverwezen naar bureau Halt en iets minder naar justitiële partijen.

[33] De percentages betreffen unieke jongeren die in de beschikbare gegevens voor de onderzoeksperiode naar voren komen.

2. meer doublures

Over dit effect zijn geen individuele gegevens voorhanden. Volgens experts komt het wel voor, maar het is onbekend om hoeveel jongeren het gaat en hoe vaak zij zijn gedoubleerd.

3. vaker voortijdig schoolverlaten

Jongeren in problematische jeugdgroepen hebben een hogere kans op voortijdig schoolverlaten. Dit brengt inzet mee van RMC-functionarissen. Zij gaan na een melding (vaak overdracht van afdeling leerplicht) met de jongere aan de slag om het verzuim aan te pakken, te achterhalen welke problematiek er eventueel bij de leerling speelt en hoe de jongere zo mogelijk weer een opleiding kan (ver)volgen en/of naar werk kan worden (be)geleid. Hieronder hebben we beschrijvende statistieken per type groep opgenomen zoals die uit de persoonsgegevens naar voren komen.

Voortijdig schoolverlaten: RMC	*Crimineel*		*Overlastgevend*	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentiegroep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentiegroep (n=28)
Jongeren die zijn begeleid door RMC	66%	17%	29%	14%
Aantal interventies per jongere	2,0	0,8	1,6	1,3

Bron: gemeente.

Uit deze cijfers blijkt dat er (ten opzichte van de referentiegroep) bij aanzienlijk meer jongeren in een problematische jeugdgroep sprake is van voortijdig schoolverlaten én dat vaker interventies worden gepleegd. Het hogere percentage bij criminele groepen hangt samen met een gemiddeld hogere leeftijd.

4. lagere arbeidsproductiviteit

Arbeidsproductiviteit wordt in belangrijke mate weerspiegeld in de hoogte van het loon. Een lager opleidingsniveau (als gevolg van voortijdig schoolverlaten) gaat gepaard met een lager loon. Voor de maatschappij brengt dit een verlies aan arbeidsproductiviteit mee, terwijl het voor de overheid leidt tot een derving van belastingopbrengsten. Over beide effecten zijn geen directe gegevens voorhanden. Om enige indicatie te krijgen van deze effecten gebruiken we informatie over het aantal volwassen voortijdig schoolverlaters (VSV-ers) dat niet terugkeert naar school.[34] Dit levert het volgende beeld op.

Arbeidsproductiviteit	*Crimineel*		*Overlastgevend*	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentiegroep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentiegroep (n=28)
VSV-ers die niet terugkeren naar school	54%	9%	14%	11%

Bron: gemeente.

Ten opzichte van de referentiegroep is bij een problematische jeugdgroep sprake van aanzienlijk meer voortijdig schoolverlaters die niet naar school terugkeren. Het hogere percentage bij criminele groepen hangt mede samen met een gemiddeld hogere leeftijd (zie effect 3).

5. lagere arbeidsparticipatie

Jongeren met een lager opleidingsniveau hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot meer overheidsuitgaven aan uitkeringen en/of re-integratie. Op basis van persoonsgegevens laat onderstaand overzicht zien hoeveel jongeren een uitkering hebben en/of worden begeleid naar werk.

[34] Dit is geen harde indicator, omdat uit de gegevens niet naar voren komt in hoeverre deze jongeren hun opleiding inderdaad niet afronden (met een diploma) en het onderwijs volledig hebben verlaten.

Arbeidsparticipatie	Crimineel		Overlastgevend	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentiegroep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentiegroep (n=28)
Uitkering				
Jongeren met bijstandsuitkering	29%	20%	14%	0%
*Jongeren vanuit RMC naar Wajong**	6%	3%	4%	0%
Re-integratie				
Jongeren met re-integratietraject	46%	17%	29%	11%

Bron: gemeente. * Informatie alleen beschikbaar voor jongeren die bekend zijn bij RMC.

Het overzicht laat zien dat in een problematische jeugdgroep (ten opzichte van de referentiegroep) aanzienlijk meer jongeren een beroep doen op een uitkering en/of deelnemen aan een re-integratietraject. De verschillen tussen criminele en overlastgevende groepstypen hangen deels samen met de gemiddelde leeftijd van de jongeren in deze groepen.

Over werkloosheid of andere soorten uitkeringen (arbeidsongeschiktheid) zijn geen individuele gegevens voorhanden. Dat geldt eveneens voor ziekteverzuim in werksituaties.

6. meer schulden

Mensen met een lager opleidingsniveau hebben een hogere kans op (problematische) schulden en zullen daarom vaker gebruik maken van schuldhulpverlening. Uit persoonsgegevens komt naar voren hoeveel jongeren gemeentelijke schuldhulp ontvangen.

Schulden	Crimineel		Overlastgevend	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentiegroep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentiegroep (n=28)
Schuldhulp: *jongeren met gemeentelijke schuldhulp*	20%	9%	0%	0%

Bron: gemeente.

Uit deze cijfers blijkt dat in een problematische jeugdgroep (ten opzichte van de referentiegroep) aanzienlijk meer jongeren een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit geldt met name voor criminele jeugdgroepen, waar de kans op problematische schulden hoger is.

Over de omvang van maatschappelijke effecten in de vorm van preventieve maatregelen en schade voor crediteuren zijn geen (individuele) gegevens voorhanden. Dat geldt eveneens voor wettelijke saneringstrajecten op grond van de Wsnp.

5.2 Domein Veiligheid

7a. delicten en overlast: inzet politie

Voor de inzet van de politie gebruiken we gegevens over de aantallen misdrijven per verdachte.[35] Overtredingen door jongeren in problematische jeugdgroepen of referentiegroepen zijn niet meegenomen. Deze misdrijven zijn op basis van delictcode ingedeeld naar de delictcategorieën waarvoor kostengegevens beschikbaar zijn. Dit levert het volgende cijfermatige beeld op per type jeugdgroep.

[35] Overtredingen door jongeren in problematische jeugdgroepen of referentiegroepen zijn niet meegenomen. Dit leidt tot een onderschatting van maatschappelijke kosten.

Inzet politie	Crimineel		Overlastgevend	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentie-groep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentie-groep (n=28)
Verdachte jongeren	40%	17%	50%	11%
Misdrijven per verdachte	13,0	1,0	6,5	1,0
Samenstelling misdrijven:				
Vermogensmisdrijven	59%	0%	47%	28%
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	17%	100%	22%	25%
Gewelds- en seksuele misdrijven	11%	0%	17%	14%
Verkeersmisdrijven	4%	0%	3%	23%
Drugsmisdrijven	4%	0%	2%	0%
(Vuur)wapenmisdrijven	3%	0%	2%	0%
Overig	2%	0%	6%	11%

Bron: politie.

Deze cijfers laten zien dat de politie aanzienlijk meer jongeren in een problematische jeugdgroep (ten opzichte van de referentiegroep) als verdachte van een misdrijf registreert. Dit wekt geen verbazing omdat vooral de aard en intensiteit van het delictgedrag de basis vormt voor de groepstypering bij shortlisting. Criminele jongeren blijken ongeveer dubbel zo vaak van een misdrijf te worden verdacht dan jongeren in overlastgevende jeugdgroepen. Naar type misdrijf springen bij problematische jeugdgroepen vooral de meldingen bij vermogens- en vernielingen/openbare ordemisdrijven eruit.

7b. delicten en overlast: overige systeemkosten en maatschappelijke schade

Voor overige systeemkosten en de maatschappelijke schade gebruiken we individuele gegevens over geregistreerde delicten. De delicten zijn op basis van de maatklassificatie ingedeeld naar de delictcategorieën waarvoor kostengegevens beschikbaar zijn.[36] Hieronder zijn beschrijvende statistieken per type groep opgenomen zoals die uit persoonsgegevens naar voren komen.

Overig systeem & maatschappelijke schade	Crimineel		Overlastgevend	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentie-groep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentie-groep (n=28)
Jongeren met delict	100%	31%	86%	18%
Delicten per delictpleger	10,2	2,4	6,8	2,6
Samenstelling delicten				
Vermogensmisdrijven	36%	23%	29%	23%
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	6%	8%	10%	0%
Gewelds- en seksuele misdrijven	4%	0%	9%	8%
Verkeersmisdrijven	6%	4%	8%	15%
Drugsmisdrijven	3%	0%	1%	0%
(Vuur)wapenmisdrijven	1%	4%	1%	0%
Overig/niet gespecificeerd	23%	19%	20%	15%

Bron: Justid.

Deze cijfers laten een soortgelijk beeld zien als de politiecijfers. Wel zijn de verschillen tussen jongeren in een problematische jeugdgroep en die in de referentiegroep kleiner, zowel als het gaat om het aantal jongeren als het gemiddelde aantal delicten per delictpleger. Beide typen problematische jeugdgroepen scoren vooral hoog op vermogens-, vernielingen/openbare orde-, verkeers- en geweldsdelicten.

[36] Bij onduidelijkheden in delictomschrijving is voor de becijfering aangesloten bij een gewogen gemiddeld bedrag over alle typen delicten.

7c. overlastgerelateerde overige inzet

De inzet van de wijkagent en van jongerenwerk kwantificeren we met behulp van het aantal door de politie respectievelijk instellingen voor jongerenwerk opgegeven uren per type jeugdgroep. Voor andere posten (met name gemeentelijke regie) sluiten we aan bij de kostenopgaven van de gemeente (zie hoofdstuk 6).

8. meer subjectieve onveiligheid

Over dit effect zijn geen (individuele) gegevens voorhanden. Om toch enige indicatie te verkrijgen, hebben we monitorgegevens over leefbaarheid op buurtniveau bestudeerd, in de vorm van scores op de dimensie Veiligheid in de Leefbaarometer. Deze is opgebouwd uit indicatoren voor met name overlast in de woonomgeving (op basis van enquêtecijfers uit de Veiligheidsmonitor) en daarnaast aantallen door de politie geregistreerde aangiftes. [37] Als de cijfers voor de buurten in de experimentgemeente waarin de problematische jeugdgroepen actief zijn, worden afgezet tegen die van andere buurten ontstaat het volgende beeld.

	score Veiligheid 2012	*score Veiligheid 2014*	*Ontwikkeling 2012-2014*
Buurten met problematische jeugdgroepen	4,00	4,02	+0,4%
Buurten zonder problematische jeugdgroepen	4,10	4,12	+0,6%

Bron: Leefbaarometer.

Deze cijfers duiden op een –in verhouding– duidelijk lagere score op veiligheid in buurten waarin problematische jeugdgroepen actief zijn. Sinds 2012 is er weliswaar sprake van een verbetering, maar deze blijft achter bij die in andere buurten. Deze monitorcijfers geven vooral een brede, kwalitatieve duiding zonder eenduidig aangrijpingspunt voor een becijfering van maatschappelijke kosten.[38]

5.3 Domein Zorg & ondersteuning

9. meer gebruik voorzieningen

Jongeren in problematische jeugdgroepen houden er een minder gezonde leefstijl op na, waardoor zij (op korte termijn) een groter beroep doen op bepaalde zorgvoorzieningen. Op basis van de persoonsgerelateerde gegevens maakt onderstaand overzicht zichtbaar hoeveel jongeren gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen.

Gebruik gemeentelijke voorzieningen	*Crimineel*		*Overlastgevend*	
	Jeugdgroep (n=35)	Referentiegroep (n=35)	Jeugdgroep (n=28)	Referentiegroep (n=28)
Jongeren die gebruik maken van jeugdhulp	3%	0%	29%	11%
Jongeren die gebruik maken van Wmo	3%	3%	4%	7%

Bron: gemeente.

Deze cijfers duiden erop dat in een criminele jeugdgroep (ten opzichte van de referentiegroep) niet of nauwelijks meer jongeren een beroep doen op gemeentelijke ondersteuning. Vergeleken met de referentiegroep maken jongeren in overlastgevende jeugdgroepen daarentegen duidelijk meer gebruik van jeugdhulp, maar minder van de Wmo.

---

37 Voor overlast geldt een gewogen index van zes indicatoren: overlast van drugsgebruik, overlast van jongeren, overlast van omwonenden, vernielingen aan openbare werken, rommel op straat en bekladding. De geregistreerde aangiftes betreffen ordeverstoringen, vernielingen, geweldsmisdrijven, berovingen en (woning)inbraken.

38 Een deel van de maatschappelijke kosten wordt al in beeld gebracht bij effect 7a/b.

Over het beroep op verzekerde zorg, zoals GGZ/verslavingszorg en acute zorg, waren geen (individuele) gegevens voorhanden. Dit is evenmin het geval voor jeugdbescherming.

Voor een kwantificering van het mogelijke indirecte effect van subjectieve onveiligheidsgevoelens op het gebruik van zorgvoorzieningen *door derden* ontbreekt het aan bruikbare aanknopingspunten.

6 Maatschappelijke kosten

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk hoe de gekwantificeerde effecten zijn vertaald in maatschappelijke kosten. In paragraaf 6.1 geven we een totaalbeeld van de becijferde kosten per domein en per effect. Vervolgens laten we in paragraaf 6.2 zien hoe de kosten globaal zijn verdeeld over verschillende belanghebbende actoren. Hoe valide de kostenbecijfering is en hoe deze tot stand is gekomen, lichten we toe in bijlage B.

6.1 Overzicht per kostenpost

Onderstaande tabel bevat per groepstype een totaaloverzicht van de (becijferde) maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen afgezet tegen de kosten die samenhangen met referentiegroepen. De kosten zijn berekend over de onderzoeksperiode medio 2011-2015 (voor zover gegevens beschikbaar zijn) en uitgedrukt als gemiddelde bedragen op jaarbasis. Kostenposten die tijdens het onderzoek niet konden worden gekwantificeerd, zijn opgenomen als pro memorie (pm). Daarbij is een globale indicatie gegeven of het naar verwachting een relatief beperkt (0) dan wel substantiëler (+) effect kan zijn. De wijze waarop de bedragen zijn becijferd, lichten we toe in bijlage B.

Tabel 6.1: Maatschappelijke kosten per type problematische jeugdgroep *(bedragen op jaarbasis * 1.000 euro)*

	Crimineel		*Overlastgevend*	
Domein / effect	***jeugdgroep***	***referentiegroep***	***jeugdgroep***	***referentiegroep***
Onderwijs, werk & inkomen				
1. meer ongeoorloofd schoolverzuim				
- Bureau leerplicht	5	0	9	4
*- Bureau Halt**	0	0	1	0
*- Justitiële partijen**	1	0	1	0
2. meer doublures	pm (0)	pm (0)	pm (0)	pm (0)
3. vaker voortijdig schoolverlaten: RMC	9	1	3	1
4. lagere arbeidsproductiviteit				
- productiviteitsverlies	26	1	2	1
- derving belastingopbrengsten	3	0	1	0
5. lagere arbeidsparticipatie				
- bijstandsuitkering	21	14	8	0
*- Wajonguitkering**	7	5	3	0
- uitkering WW of WIA	pm (+)	pm (+)	pm (+)	pm (+)
- re-integratie	15	5	6	2
6. meer schulden				
- preventie en maatschappelijke schade	pm (+)	pm (+)	pm (+)	pm (+)
- gemeentelijke schuldhulpverlening	79	33	0	0
- schuldsanering Wsnp	pm (+)	pm (+)	pm (+)	pm (+)
Veiligheid				
7. meer delicten en overlast				
a. opsporing politie	85	0	43	4
b. overig systeem en maatschappelijke schade	1.551	81	826	43

Domein / effect	Crimineel		Overlastgevend	
	jeugdgroep	referentiegroep	jeugdgroep	referentiegroep
c. overige overlastgerelateerde inzet	205	0	634	0
8. subjectieve onveiligheid	pm	pm	pm	pm
Zorg & ondersteuning				
9. meer gebruik voorzieningen				
- jeugdhulp	6	0	43	15
- jeugdbescherming	pm (0)	pm (0)	pm (0)	pm (0)
- Wmo	8	21	3	11
- GGZ/verslavingszorg	pm (+)	pm (+)	pm (+)	pm (+)
- acute zorg	pm (+)	pm (+)	pm (+)	pm (+)
Totaal per type groep	2.020	163	1.580	81
Extra kosten problematische jeugdgroepen	1.857		1.500	

Toelichting: * = gebaseerd op gegevens voor een deelpopulatie (potentiële onderschatting).

Voor alle duidelijkheid merken we op dat de genoemde bedragen 'kosten nu' betreffen. Eventuele toekomstige kosten (lifetime-effecten) zijn hierin niet meegenomen. Met name voor de domeinen Onderwijs, werk & inkomen en Zorg & ondersteuning kan dit een onderschatting inhouden van alle maatschappelijke kosten in het perspectief van de verdere levensloop van de betrokken jongeren in problematische jeugdgroepen.[39]

criminele jeugdgroepen

Voor criminele jeugdgroepen is in totaal een indicatief jaarbedrag per groep in de orde van 1,9 miljoen euro aan maatschappelijke kosten becijferd (extra ten opzichte van referentiegroep). Vertaald naar alle groepen in de experimentgemeente komt dit neer op een bedrag van ongeveer 3,7 miljoen euro. Het overgrote deel van de becijferde maatschappelijke kosten valt binnen het domein Veiligheid en betreft met name de overige systeemkosten en maatschappelijke schade. De dominantie van veiligheidskosten houdt mede verband met het feit dat diverse kosten binnen andere domeinen onvoldoende konden worden gekwantificeerd (p.m.). Dit verklaart tevens een deel van het verschil in kosten tussen problematische jeugdgroepen en referentiegroepen, aangezien bij laatstgenoemde groepen op andere domeinen sprake is van relatief grotere kostenposten.

overlastgevende jeugdgroepen

Voor dit type problematische jeugdgroepen is in totaal een indicatief jaarbedrag per groep in de orde van 1,5 miljoen euro aan maatschappelijke kosten becijferd (extra ten opzichte van referentiegroep). Vertaald naar alle groepen in de experimentgemeente komt dit neer op een bedrag van ongeveer 4,5 miljoen euro. Ook bij dit type valt het overgrote deel van de becijferde maatschappelijke kosten binnen het domein Veiligheid, waardoor het verschil met referentiegroepen relatief groot is. Na de overige systeemkosten en maatschappelijke schade is de overige overlastgerelateerde inzet van gemeente en wijkagent hierbij de belangrijkste post. In dit opzicht wijkt het overlastgevende groepstype af van het criminele groepstype. Daarnaast is het aandeel van het domein Zorg & ondersteuning bij overlastgevende jeugdgroepen groter.

[39] Ter illustratie van mogelijke lifetime-effecten noemen we de doorwerking van een lager opleidingsniveau in termen van productiviteitsverlies (effect 4). Als dit verlies bij de betrokken jongeren zou worden doorgerekend tot hun pensioenleeftijd kan het geschatte kostenbedrag al snel een factor 15 of meer hoger uitvallen.

6.2 Verdeling over actoren

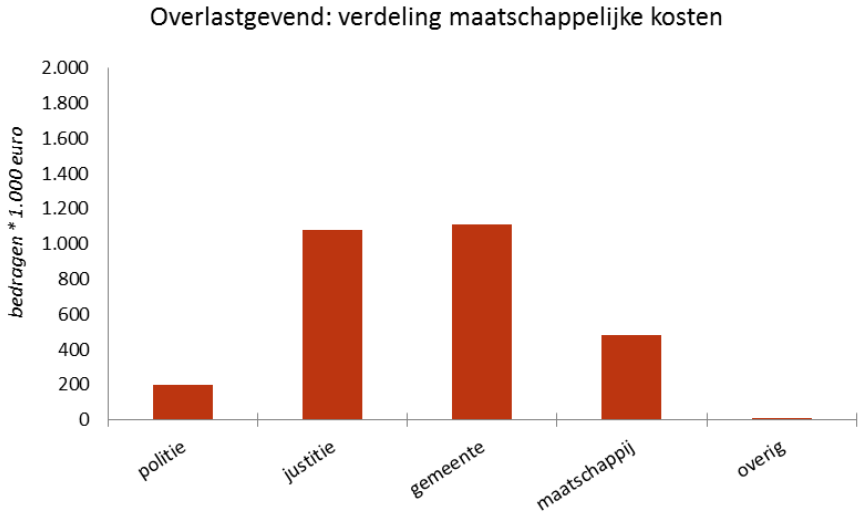
Aansluitend op het overzicht per kostenpost hebben we hieronder in beeld gebracht wat de relatieve betekenis is van de becijferde maatschappelijke kosten op het domein Veiligheid voor verschillende belanghebbenden. Hierbij onderscheiden we een vijftal groepen actoren: politie, justitie, gemeente, maatschappij en overig (andere publieke instanties).

Voor criminele jeugdgroepen ziet de verdeling er als volgt uit.



Het grootste deel van de becijferde maatschappelijke kosten voor dit groepstype komt ten laste van justitie, op afstand gevolgd door de maatschappij (schade).

De lastenverdeling bij overlastgevende jeugdgroepen geeft een ander patroon te zien.



Bij dit groepstype komt het grootste deel van de becijferde maatschappelijke kosten ten laste van de gemeente en justitie.

7 Conclusies

De aanpak van problematische jeugdgroepen vormt al jaren een belangrijke prioriteit binnen het veiligheidsbeleid. Het gaat om jeugdgroepen die allerlei maatschappelijke problemen veroorzaken. Deze zijn het meest zicht- en voelbaar in de sfeer van overlast en criminaliteit. Hoewel de problematiek in de praktijk veel aandacht krijgt, was er nog weinig gestructureerd inzicht in de maatschappelijke effecten en evenmin een concreet beeld van de maatschappelijke kosten die hiermee zijn gemoeid.

Tegen deze achtergrond beoogde dit onderzoek antwoord te geven op de vraag: *welke maatschappelijke kosten veroorzaken (verschillende typen) problematische jeugdgroepen in één gemeente en in hoeverre zijn de geschatte kosten betrouwbaar en valide?*

Deze vraagstelling is geoperationaliseerd in een aantal onderzoeksvragen die we hieronder beantwoorden.

wat is aard en omvang van problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente?

Ten tijde van het onderzoek waren in de experimentgemeente 2 criminele en 3 overlastgevende jeugdgroepen actief. Ruim een jaar eerder was er daarnaast nog een tweetal problematische jeugdgroepen met een hinderlijk karakter. Deze zijn slechts een jaar actief geweest. De criminele jeugdgroepen zijn al jaren actief en omvatten in totaal ongeveer 35 jongens met een gemiddelde leeftijd van 22 jaar. Jongens in overlastgevende jeugdgroepen zijn gemiddeld iets jonger (19 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. Zij komen uit ontwrichte gezinnen met weinig sociaal-economisch perspectief en een niet stimulerend opgroeimilieu. Ouders hebben een uitkering, kampen met schulden, vertonen soms ook crimineel gedrag, zijn weinig zelfredzaam en ondervinden schaamte om hulp te vragen. Door dit verkeerde voorbeeld worden jongens eerder gestimuleerd 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. Het grootste deel van de jongeren heeft (nog) geen startkwalificatie en sommigen zijn meerdere keren blijven zitten. Bij het zoeken van een stage of baan krijgen ze vaak afwijzingen. Een en ander bevordert dat zij zich naar de straatcultuur wenden en daar hun vrienden vinden/houden.

welke maatschappelijke gevolgen hebben deze (typen) problematische jeugdgroepen?

Aan de hand van wetenschappelijke literatuur, aangevuld met inzichten van cliëntprofessionals, is in het onderzoek een negental effecten onderscheiden van het gedrag van problematische jeugdgroepen. Deze manifesteren zich in hoofdzaak op 3 domeinen. Het meest zichtbaar zijn effecten op het domein Veiligheid: problematische jeugdgroepen veroorzaken meer overlast en delicten. Behalve impact op direct betrokkenen (slachtoffers) zorgt dit in bredere kring voor gevoelens van onveiligheid onder burgers. Andere problemen van jongeren in deze jeugdgroepen manifesteren zich in de schoolperiode en/of arbeidscarrière. Op het domein Onderwijs, werk & inkomen gaat het om effecten als: meer schoolverzuim en doublures, meer voortijdig schoolverlaten, lagere arbeidsproductiviteit, minder arbeidsparticipatie en meer (problematische) schulden. Hun risicovolle, ongezonde leefstijl brengt daarnaast mee dat zij een groter beroep doen op bepaalde voorzieningen op het domein Zorg & ondersteuning.

in hoeverre zijn deze gevolgen in kosten (euro's) uit te drukken?

Met behulp van beschikbare (persoons)gegevens was het mogelijk om veel van de onderscheiden maatschappelijke effecten te kwantificeren en te vertalen in kostentermen. Bij een aantal effecten ontbrak het aan bruikbare gegevens. Deze zijn benoemd als pm-posten en kunnen met vervolgonderzoek en een bredere dataset mogelijk alsnog in beeld worden gebracht. Dit geldt evenzeer voor effecten die wel zijn uitgedrukt in een kostencijfer, maar waarvoor geen compleet beeld voor de betrokken jeugdgroepen beschikbaar was (bijvoorbeeld als het gaat om het gebruik van bepaalde uitkeringen).

op welke wijze vinden de berekeningen plaats?

De becijferingen zijn zoveel mogelijk opgebouwd vanuit persoonsniveau. Daarbij is informatie over kwantiteiten (eenheden en perioden) vermenigvuldigd met relevante prijsgegevens. De uitkomsten hiervan zijn gesommeerd naar groepsniveau. Voor een aantal posten waren alleen gegevens op groepsniveau voorhanden. Hierbij is de opgegeven inzet door betrokken partijen vermenigvuldigd met gemiddelde kosten per uur. Voor een toelichting op de berekeningen per effect en kostenpost verwijzen we naar hoofdstuk 6.2.

hoe betrouwbaar en valide zijn de berekeningen?

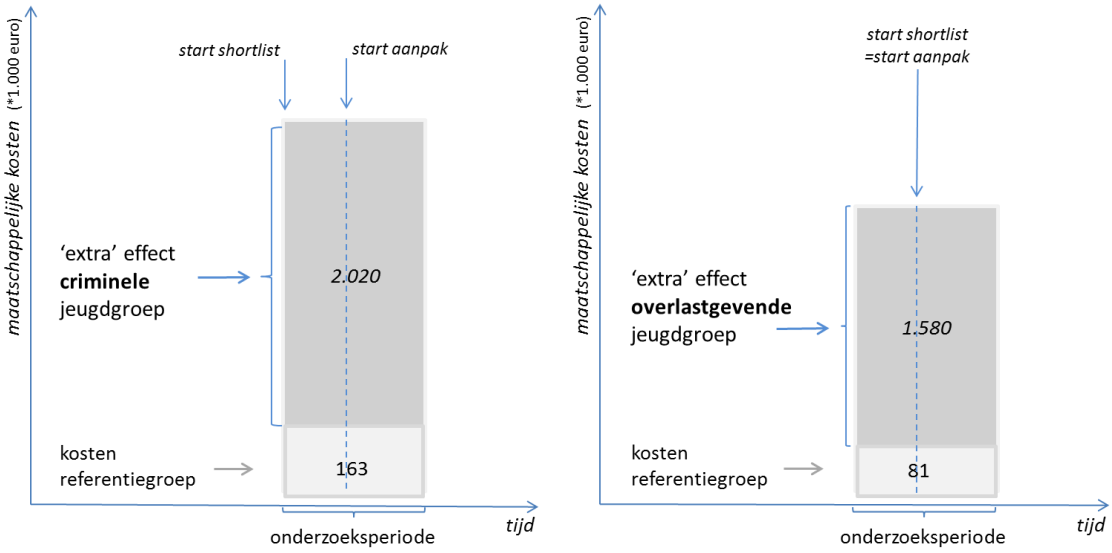
De berekeningen zijn gebaseerd op gegevens uit betrouwbare bronnen en waar mogelijk direct gerelateerd aan personen. Dit neemt niet weg dat er tussen effecten verschillen zijn in de mate van validiteit ('hardheid') van de berekeningen. Zoals is toegelicht in hoofdstuk 6.1 kent het gros van de hoeveelheidselementen een gemiddeld tot hoge validiteit, terwijl voor prijselementen vaker een afgeleide benadering nodig is.

De berekeningen zijn getoetst op hun gevoeligheid voor variaties in uitgangspunten. Hieruit is naar voren gekomen dat de belangrijkste onzekerheid samenhangt met de mate waarin kan worden gecorrigeerd voor andere factoren dan het groepseffect. In de gevolgde methodiek betreft dit vooral de vraag in hoeverre eventuele effecten van persoonsgebonden problematiek kunnen worden ondervangen door een vergelijking met referentiegroepen. Deze onzekerheid kan een substantiële doorwerking hebben op de becijferde maatschappelijke kosten.

Aanvullend op de gevoeligheidsanalyse heeft een methodologische toets plaatsgevonden door een onafhankelijke expert op het gebied van kosten-batenanalyses. Deze acht de gevolgde werkwijze valide en inzichtelijk uitgewerkt, en bijdragen aan het gewenste inzicht in deze complexe problematiek.

welke kosten veroorzaken problematische jeugdgroepen naar schatting in de experimentgemeente?

De becijferingen in dit onderzoek wijzen uit dat problematische jeugdgroepen in de experimentgemeente naar schatting in totaal ongeveer 8,2 miljoen euro aan maatschappelijke kosten op jaarbasis veroorzaken. Bij criminele jeugdgroepen gaat het om een gemiddeld bedrag van circa 1,9 miljoen euro per groep, terwijl dit bij overlastgevende jeugdgroepen uitkomt op een bedrag van ongeveer 1,5 miljoen euro per groep. Aan de hand van schema 4.1 is dit hieronder in beeld gebracht voor criminele (links) en overlastgevende (rechts) jeugdgroepen: de donkergrijze vlakken geven de maatschappelijke kosten weer ten opzichte van de kosten voor referentiegroepen (onderste lichtgrijze vlakken).



De vertaling naar kostencijfers is beperkt gebleven tot een onderzoeksperiode van circa 5 jaar. Hierdoor zijn mogelijke 'lifetime'-effecten niet in beeld gebracht. Mede gezien de (multi)problematiek van veel betrokken jongeren is de verwachting dat zulke effecten met name kunnen optreden op de domeinen Zorg & ondersteuning en Onderwijs, werk & inkomen.

Tussen beide groepstypen doen zich vooral verschillen voor in de verdeling van maatschappelijke kosten over betrokken partijen. Bij criminele jeugdgroepen is vooral justitie de kostendragende partij, terwijl bij overlastgevende jeugdgroepen een vergelijkbaar deel van de maatschappelijke kosten voor rekening komt van de gemeente.

tot slot

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.

Bijlagen

A Begeleidingscommissie en deskundigen

Begeleidingscommissie		
Drs. Essy van Dijk	projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	lid
Dr. Wim Groot	hoogleraar Gezondheidseconomie Maastricht University en hoogleraar Evidence based education Maastricht University en Universiteit van Amsterdam	voorzitter
Dr. Paul Harland	senior onderzoeker Nationale Politie	lid
Etienne van Koningsveld MBA	programmaleider en plaatsvervangend portefeuillehouder Integrale aanpak Kindermishandeling & Jeugdgroepen van het Ministerie van Veiligheid & Justitie	lid
Dr. Debora Moolenaar	senior onderzoeker Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	lid

Deskundigen	
Dr. Henk Ferwerda	senior onderzoeker Bureau Beke (expert jeugdgroepen)
Dr. Johan Polder	bijzonder hoogleraar Economische aspecten van gezondheid en zorg, Universiteit van Tilburg (expert kosten-batenanalyse)

B Wijze van kostenbecijfering en validiteit

Deze bijlage geeft eerst een toelichting op hoe de kostenbecijfering per effect tot stand is gekomen (paragraaf 1).[40] De kostenbecijfering is gevalideerd door middel van een gevoeligheidsanalyse en een onafhankelijke toets door een kosten-batenexpert. De validiteit van de kostenbecijfering en de uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse en toets zijn beschreven in paragraaf 2.

B.1.1 Becijfering van maatschappelijke kosten

Domein Onderwijs, werk & inkomen

1. meer ongeoorloofd schoolverzuim

De kosten van leerplicht zijn becijferd door de aantallen interventies van leerplichtambtenaren te vermenigvuldigen met een wegingsfactor voor de tijdsinzet per type interventie. Deze wegingsfactor loopt op van 1 tot 6 voor: ter kennisname, telefonisch contact, waarschuwingsbrief, gesprek, schoolbezoek en actieve bemiddeling bij plaatsing. De uitkomst hiervan is vervolgens vermenigvuldigd met een gemiddeld kostenbedrag per interventie. Deze prijs is berekend door het totaal aantal meldingen in de gemeente op jaarbasis (1.560) te delen door de leerplichtformatie (5,4 fte) en het resultaat te vermenigvuldigen met de gemiddelde salariskosten per fte (62.500 euro, inclusief een opslag voor overhead).

Voor het justitiële traject ontbreken gegevens over de kosten per traject. Daarom is het aantal trajecten vermenigvuldigd met de gemiddelde kosten per overtreding voor de categorie Overige overtredingen (Moolenaar et al. 2015). Dit komt neer op een bedrag van circa 800 euro.

Voor de kosten van Halt is het aantal trajecten vermenigvuldigd met de gemiddelde kosten per schoolverzuimtraject conform opgave van bureau Halt (ongeveer 600 euro).

3. vaker voortijdig schoolverlaten

De belangrijkste kostenpost bij de inzet van de Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) zijn de kosten voor jongeren die een specifiek maatwerktraject hebben gevolgd. Deze zijn becijferd door vermenigvuldiging van de geregistreerde trajecten met gemiddelde trajectkosten van ongeveer 7.000 euro.

Daarbij komen de kosten van de begeleiding door RMC-functionarissen. Hiervoor is gerekend met een gemiddeld kostenbedrag per melding. Deze prijs is berekend door de gemiddelde salariskosten per fte (62.500 euro, inclusief een opslag voor overhead) te delen door de gemiddelde caseload per fte.

4. lagere arbeidsproductiviteit

Voor het benaderen van de omvang van het productiviteitsverlies en de belastingderving als gevolg van een lager loon (als weerspiegeling van arbeidsproductiviteit) is gebruik gemaakt van CBS-cijfers over het gemiddeld gestandaardiseerde inkomen van volwassen mannelijke werknemers voor de periode 2012-2014 behorend bij een lage (24.100 euro) respectievelijk middelbare (25.600 euro) opleiding. Het verschil

[40] Tenzij anders vermeld, zijn de (kosten)kengetallen ontleend aan gegevens van de experimentgemeente.

tussen deze niveaus is vervolgens vermenigvuldigd met de periode tussen het moment van voortijdig schoolverlaten vanaf 18 jaar en het einde van de onderzoeksperiode om een indicatie te krijgen van het productiviteitsverlies. Voor de belastingderving is op gelijke wijze vermenigvuldigd met het gemiddelde heffingstarief (29%). Door het resultaat per jongere te sommeren, ontstaan totaalbedragen per type groep.

5. lagere arbeidsparticipatie

De maatschappelijke kosten verbonden aan bijstandsuitkeringen zijn becijferd door de opgegeven uitkeringsperiode te vermenigvuldigen met het uitkeringsbedrag voor deze leeftijdsgroep van circa 11.670 euro plus uitvoeringslasten van circa 4.600 euro op jaarbasis (Van Geuns e.a. 2011).

Omdat voor jongeren met een Wajong-uitkering geen gegevens voorhanden zijn over de uitkeringsperiode is uitgegaan van de periode na uitstroom uit RMC tot het einde van de onderzoeksperiode. Deze periode is vermenigvuldigd met het geldende uitkeringsbedrag van 75% minimumjeugdloon plus een bedrag voor uitvoeringslasten vergelijkbaar met dat van een bijstandsuitkering.

Voor de maatschappelijke kosten van re-integratie zijn ingezette interventies ingedeeld naar categorieën waarvoor kostengegevens beschikbaar zijn. Per interventiecategorie is een gemiddeld kostenbedrag per klant gehanteerd, zoals hieronder weergegeven. Deze bedragen zijn vervolgens omgerekend naar de relevante trajectperiode.

Interventiecategorie	*Gemiddelde kosten per klant*
Zorg en ondersteuning	2.750
Korte bemiddeling	3.950
Gerichte ondersteuning	6.800

Bron: gemeente.

6. meer schulden

De maatschappelijke kosten van gemeentelijke schuldhulpverlening zijn becijferd door de opgegeven trajectperiode te vermenigvuldigen met een gemiddeld kostenbedrag per traject van circa 1.950 euro per jaar (Van Geuns e.a. 2011).

Domein Veiligheid

7a. delicten en overlast: opsporing politie

Op basis van cijfers van Moolenaar et al. 2015 zijn de totale opsporingskosten van de politie gedeeld door het aantal geregistreerde delicten (zie toelichting kolom Opsporing politie in tabel hieronder). Per type delict levert dit een gemiddeld kostenbedrag op dat is vermenigvuldigd met het aantal misdrijven. Omdat de beschikbare informatie geen inzicht geeft in mogelijke differentiatie naar duur en/of intensiteit is de veronderstelling dat elk geregistreerd misdrijf een gemiddelde politie-inzet heeft gevraagd die past bij het betreffende type delict.

7b. delicten en overlast: overige systeemkosten en maatschappelijke schade

Uit dezelfde bron zijn cijfers gebruikt om gemiddelde maatschappelijke kosten per geregistreerd delict te berekenen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen kosten voor opsporing door de politie, overige systeemkosten en maatschappelijke schade, gespecificeerd naar soorten delicten.

Maatschappelijke kosten per delict *(bedragen * 1.000 euro)*

Soort delict	Opsporing politie (7a)	Overig systeem* (7b)	Maatschappelijke schade (7b)
Vermogensmisdrijven	2,4	6,5	11,7
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	2,3	11,5	17,0
Gewelds- en seksuele misdrijven	2,3	6,7	62,0
Verkeersmisdrijven	1,7	1,8	14,8
Drugsmisdrijven	2,3	8,7	-
(Vuur)wapenmisdrijven	2,3	4,2	-
Overige misdrijven	2,3	7,0	-

Bron: bewerking van Moolenaar et al. (2015). * exclusief tenuitvoerlegging

De kosten per delict zijn bepaald met behulp van tabellen behorend bij Moolenaar et al. 2015. Hierbij is tabel 10.13 (Uitgaven aan veiligheidszorgrekeningen naar delictcategorie en activiteit in 2014) en tabel 10.16 (Maatschappelijke schade op jaarbasis naar delictcategorie) afgezet tegen tabel 4.2 (Geregistreerde misdrijven naar delictcategorie).[41] Binnen de kosten van het systeem zijn de kosten van opsporing door de politie afgezonderd door tabel 10.4 (Uitgaven aan opsporing – regel politie) af te zetten tegen tabel 10.13 (Uitgaven - kolom opsporing).

Onder *overig systeem* zijn meegenomen kosten van preventie, opsporing (excl. deel politie), vervolging, berechting, ondersteuning van verdachten en slachtoffers, rechtskundige diensten en overige activiteiten. De kosten van tenuitvoerlegging zijn afzonderlijk becijferd door het aantal dagen celstraf te vermenigvuldigen met de gemiddelde kosten per dag (gemiddelde voor jeugd- en volwassenen) op basis van tabel 10.11 behorend bij Moolenaar et al. 2015 (Kostprijzen voor veiligheidszorg). Onder *maatschappelijke schade* valt de door bedrijven, burgers en overheid geleden schade als gevolg van delicten, zoals kosten van productieverlies, vervanging en diefstal, en verlies aan kwaliteit van leven.

7c. overlastgerelateerde overige inzet

De maatschappelijke kosten van de wijkagent respectievelijk het jongerenwerk zijn becijferd door het aantal uren inzet per type jeugdgroep te vermenigvuldigen met een gemiddeld kostendekkend uurtarief van ongeveer 60 euro (bron: *Handleiding Overheidstarieven 2015*).

Voor de kosten van de gemeentelijke ketenregie en cameratoezicht is aangesloten bij de opgave van de gemeente.

Domein Zorg & ondersteuning

9. meer gebruik voorzieningen

Voor het gebruik van voorzieningen voor jeugdhulp en de Wmo ontbreekt het aan informatie over de omvang van indicaties. Voor jeugdhulp zijn gegevens over het type product vertaald naar kosten door de indicatieperiode te vermenigvuldigen met een gemiddeld kostenbedrag per traject/cliënt, zoals opgenomen in onderstaand overzicht.

Type product jeugdhulp	Gemiddelde kosten per traject
Generalistische Basis	800
Specialistische GGZ	3.000

41 Vanuit het principe van voorzichtige inschatting is niet gecorrigeerd voor prijspeil, omdat het grootste deel van de delicten voor het peiljaar zijn gepleegd. Voor de hele periode is uitgegaan van kosten per delict 2014.

Type product jeugdhulp	Gemiddelde kosten per traject
Jeugd en opvoedhulp	1.500
Pleegzorg	7.000
Gedwongen kader	5.400

Bron: gemeente.

Voor de Wmo is uitgegaan van de gemiddelde omvang van indicaties en een gemiddeld tarief per type product, zoals opgenomen in onderstaand overzicht. Door deze eenheden en prijzen te vermenigvuldigen met de indicatieperiode resulteren kostenbedragen.

Type product Wmo	Gemiddelde indicatie	Eenheid	Gemiddeld tarief
Begeleiding individueel basis	3,3	uur per week	45
Begeleiding individueel specialistisch	3,3	uur per week	60
Begeleiding groep basis	3,0	dagdelen per week	45
Arbeidsmatige dagbesteding	3,3	uur per week	60
Persoonlijke verzorging	6,6	uur per week	50
Tijdelijk verblijf	1,2	etmalen per week	45

Bron: gemeente.

B.1.2 Validiteit

mate van validiteit

De becijferingen zijn gebaseerd op gegevens uit betrouwbare bronnen en waar mogelijk direct gerelateerd aan personen. Dit neemt niet weg dat er tussen effecten verschillen zijn in de mate van validiteit c.q. 'hardheid' van de berekeningen. Ter toelichting geven we hiervan, op basis van een professioneel oordeel van onderzoekers, in onderstaande tabel per effect (exclusief pm-posten) een indicatie voor zowel het hoeveelheidselement als het prijselement. Daarbij is de volgende typering toegepast:

- hoeveelheid: directe persoonsgerelateerde gegevens over meerdere jaren (+++), directe persoonsrelateerde gegevens voor 1 jaar en/of rekeneenheden die nadere afbakening behoeven of niet compleet zijn (++), indirecte benadering (+);
- prijs: kostenopgave uit primaire bron (+++), benadering op basis van primaire bron (++), afgeleide benadering (+).

Tabel B.1: Indicatie van validiteit van hoeveelheids- en prijsaspecten

Domein / effect	Hoeveelheid (Q)	Prijs (P)
Onderwijs, werk & inkomen		
1. meer ongeoorloofd schoolverzuim		
- Bureau leerplicht	+++	++
*- Bureau Halt**	++	++
*- Justitiële partijen**	++	+
3. vaker voortijdig schoolverlaten: RMC	+++	++
4. lagere arbeidsproductiviteit		
- productiviteitsverlies	+	+
- derving belastingopbrengsten	+	+
5. lagere arbeidsparticipatie		
- bijstandsuitkering	+++	++
*- Wajonguitkering**	++	+

Domein / effect	Hoeveelheid (Q)	Prijs (P)
- re-integratie	+++	++
6. meer schulden		
- gemeentelijke schuldhulpverlening	++	+
Veiligheid		
7. meer delicten en overlast		
a. opsporing politie	+++	+
b. overig systeem en maatschappelijke schade	++	+
c. overige overlastgerelateerde inzet	+++	+++
Zorg & ondersteuning		
9. meer gebruik voorzieningen		
- jeugdhulp	++	+
- Wmo	++	+

Dit overzicht laat zien dat het gros van de hoeveelheidselementen een gemiddeld tot hoge validiteit kent, terwijl voor prijselementen vaker een (afgeleide) benadering nodig is.

gevoeligheidsanalyse

Dit onderzoek heeft het karakter van een explorerende casestudy naar een breed scala van maatschappelijke effecten voor een relatief kleine populatie. Aan de basis ligt een dataset met gegevens (op persoonsniveau) over een beperkte periode. Om hiermee maatschappelijke kosten te kunnen berekenen, hebben we ook gebruik moeten maken van inschattingen en kengetallen uit andere bronnen.

Kleine aantallen maken uitkomsten van becijferingen kwetsbaarder voor uitschieters, zowel in de samenstelling van de populatie als in de tijd. Daarom is het van belang de resultaten zo goed mogelijk te valideren. Om na te gaan hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor uitbijters in data en variaties in vertrekpunten hebben we een gevoeligheidsanalyse verricht. Daarbij hebben we ons gericht op onzekerheden die naar verwachting een substantiële doorwerking op de uitkomsten kunnen hebben.

Een belangrijke onzekerheidsfactor is of de toegepaste vergelijking met de referentiegroepen voldoende is om adequaat te corrigeren voor andere effecten dan het groepseffect. Uit de kwantificering in hoofdstuk 5 komen in het algemeen grote verschillen naar voren tussen problematische jeugdgroepen en referentiegroepen. Deze kunnen erop duiden dat de gebruikte criteria (leeftijd, geslacht en wijk) onvoldoende zijn toegespitst om een adequate match te bewerkstelligen. Het is goed mogelijk dat er in problematische jeugdgroepen meer jongeren zijn met persoonsgebonden problematiek. Als op jongere leeftijd (vóór het moment van shortlisting) al sprake is van bepaalde problematiek en daarmee samenhangend gedrag is het minder zeker dat alle becijferde maatschappelijke kosten (extra ten opzichte van referentiegroepen) kunnen worden toegeschreven aan het groepseffect (potentiële overschatting). Om na te gaan welk effect dit kan hebben, zijn de maatschappelijke kosten die direct kunnen worden toegerekend aan jongeren met een opleiding Vso, Lwoo of Pro en/of een Wajong-uitkering afgezonderd. Het resulterende effect is weergegeven in tabel 6.2.

In deze tabel zijn ook mogelijke effecten opgenomen van een tweetal andere onzekerheden. Zo brengt de afbakening in de tijd een onzekerheidsfactor mee. De meeste maatschappelijke kosten zijn becijferd op basis van meerjarige gegevens die bij overlastgevende groepen ook een deel van de periode insluiten voordat zij officieel (via shortlisting) zijn aangemerkt als problematische groep.[42] Om de mogelijke

[42] Omdat de shortlisting van deze jeugdgroepen min of meer samenvalt met de start van de lokale aanpak geeft deze verkenning tevens een indicatie van het effect dat de lokale groepsaanpak heeft gesorteerd.

omvang van dit effect in te schatten, hebben we de becijferde maatschappelijke kosten gebaseerd op gegevens voor een kortere periode (vanaf 2013).

Verder kan de samenstelling van bepaalde kostenposten onzekerheid meebrengen. Zo is het niet evident dat alle onderdelen van de gemiddelde kosten per delict even relevant zijn voor delicten die problematische jeugdgroepen in de context van de experimentgemeente plegen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan diverse posten (vormen van fraude met beleggingen, vastgoed e.d.) die onder maatschappelijke schade van delicten zijn opgenomen. Daarom hebben we een schatting gemaakt waarbij zulke posten buiten beschouwing worden gelaten.

Voor variaties op deze punten zijn we nagegaan wat het mogelijke effect kan zijn op de omvang van de becijferde maatschappelijke kosten van problematische jeugdgroepen. Vanwege de kwantitatieve betekenis hebben we ons daarbij gericht op het domein Veiligheid. De resultaten van deze gevoeligheidsanalyse zijn weergegeven in onderstaande tabel. De percentages zijn de afwijkingen ten opzichte van de basisvariant (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6 tabel 1).

Tabel B.2: Mogelijke effecten van onzekerheden op becijferde maatschappelijke kosten domein Veiligheid

Onzekerheidsfactor	*Crimineel*	*Overlastgevend*
Basisvariant *(tabel 6.1)*	1.760	1.456
Exclusie jongeren met persoonsgebonden problematiek	-22%	-25%
Onderzoeksperiode beperken tot periode vanaf shortlisting	nvt	-1%
Opschoning maatschappelijke schade voor minder relevante posten	-20%	-11%

Uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat de belangrijkste onzekerheid samenhangt met de mate waarin kan worden gecorrigeerd voor andere factoren dan het groepseffect. In de gevolgde methodiek betreft dit vooral de vraag in hoeverre eventuele effecten van persoonsgebonden problematiek kunnen worden ondervangen door een adequate vergelijking met referentiegroepen. De percentages in de tabel laten zien dat deze onzekerheid een substantiële doorwerking kan hebben op de becijferde maatschappelijke kosten.[43] Iets minder sterk geldt dit ook voor de relevante reikwijdte van de maatschappelijke schade van delicten.

onafhankelijke toets door kosten-batenexpert

Aanvullend op de gevoeligheidsanalyse heeft een externe validering plaatsgevonden in de vorm van een methodologische toets door een onafhankelijke wetenschapper met expertise op het gebied van kosten-batenanalyses. Deze expert acht de gevolgde werkwijze valide en inzichtelijk uitgewerkt, en bijdragen aan het gewenste inzicht in deze complexe problematiek. Ter verduidelijking van de presentatie heeft hij een aantal suggesties gedaan waarmee de tekst is aangescherpt. Verder heeft hij aandacht gevraagd voor de duiding van de uitkomsten, gezien de persoonlijke problematiek van veel jongeren in de problematische jeugdgroepen. Naarmate meer zekerheid kan worden verkregen over de toerekening van maatschappelijke kosten aan het groepseffect krijgen de uitkomsten een grotere maatschappelijke betekenis.

[43] Het uiteindelijke beeld wordt overigens mede beïnvloed door het aandeel dat jongeren met persoonsgebonden problematiek hebben in de pm-posten. Naarmate dit kleiner is, zal het effect in de tabel ook minder groot zijn, en vice versa.

C Literatuur

Beke, B.M.W.A., A.Ph. van Wijk en H.B. Ferwerda (2000), *Jeugdcriminalieit in groepsverband ontrafeld: tussen rondhangen en bendevorming*, Amsterdam: SWP

Bleeker, D., F. Westhof en P. Vroonhof (2010), *Monitor betalingsachterstanden*, Zoetermeer: Panteia

Cebeon (2011), *Kosten en baten van maatschappelijke opvang. Bouwstenen voor effectieve inzet van middelen*, Amsterdam

Chein, J., Albert, D., O'Brien, L., Uckert, K., & Steinberg, L. (2011), Peers increase adolescent risk taking by enhancing activity in the brain's reward circuitry, *Developmental Science*, 14, 1-10

Cuelenaere, B., F. van Zutphen, R. van der Aa, A. Willemsen en M. Wilkens (2009), *MKBA voortijdig schoolverlaten*, Ecorys

Dishion, T.J., T. Ha, en M.H. Veronneau (2012), An ecological analysis of the effects of deviant peer clustering on sexual promiscuity, problem behavior, and childbearing from early adolescence to adulthood: An enhancement of the life history framework, *Developmental Psychology*, 48, 703–717

Ferwerda, H., B. Beke en E. Bervoets (red) (2013), *Jeugdgroepen van toen: een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw*, Politie en Wetenschap: Apeldoorn

Ferwerda, H. en T. van Ham (2014), *Problematische jeugdgroepen in Nederland: omvang en aard in het najaar van 2013*, Bureau Beke

Grosbras, M. H., M. Jansen, G. Leonard, A. McIntosh, K. Osswald, C. Poulsen, L. Steinberg, R. Toro en T. Paus (2007), Neural Mechanisms of Resistance to Peer Influence in Early Adolescence, *The Journal of Neuroscience*, 27(30), 8040-8045

Harland, P., P.H. van der Laan, W. Smeenk en F.M. Weerman (2006), De signaalwaarde van wangedrag, *Secondant*, 2, 6-11

Harland, P. (2011), Van overlastmelding naar een globale typering van problematische jeugdgroepen: de shortlist als *quickscan*, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10, 37-50

Kerckhaert, A.C. en L.S. de Ruig (2013), *Huishoudens in de rode cijfers 2012: omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens*, Zoetermeer: Panteia

Menting, B. (2012), *Predicting Behavior Development and Academic Achievement: The Interplay Between Cognitive Functioning and Social Relationships*, dissertatie, Amsterdam: Vrije Universiteit

Moolenaar, D.E.G., M. Vlemmings, F.P. van Tulder en J. de Winter (2015), Kosten van criminaliteit, in: S.N. Kalidien en N.E. de Heer - de Lange (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*, WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak

Put, C. van der, Assink, M., Bindels, A., Stams, G.J. en S. de Vries (2013), *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

Romijn, G. & G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving

Rud, I.V. (2015), *The Relationship between Youth Crime and Education*, dissertatie, Maastricht: Universiteit Maastricht

SCP/CBS (2013), *Armoedesignalement 2013*, Den Haag

Van Burik, A.E, C. Hoogeveen, B.J. de Jong, B. Vogelvang, A. Addink en M. van der Steege (2013), *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen*, Woerden: Van Montfoort/Nederlands Jeugdinstituut

Van Geuns, R., N. Jungmann, G. Kruis, P. Calkoen & M. Anderson (2011), *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*, Regioplan & Hoogeschool Utrecht

Van Ryzin, M.J. en T. J. Dishion (2013), From antisocial behavior to violence: a model for the amplifying role of coercive joining in adolescent friendships, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 54:6, 661-669

Van Ryzin, M.J. en T. J. Dishion (2014), Adolescent deviant peer clustering as an amplifying mechanism underlying the progression from early substance use to late adolescent dependence, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 55:10, 1153-1161

Verbruggen, J. (2014), *Previously institutionalized youths on the road to adulthood: a longitudinal study on employment and crime*, dissertatie, Amsterdam: Vrije Universiteit

Witvliet, M., P.A.C. van Lier, M. Brendgen, H.M. Koot en F. Vitaro (2010), Longitudinal Associations Between Clique Membership Status and Internalizing and Externalizing Problems During Late Childhood, *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 39 (5), 693-704

Zeeuw, L.E.J. de (2015), *Educational Achievement in Children: Twinning, Teachers and Genes*, dissertatie, Amsterdam: Vrije Universiteit