

drift for transition

rapport

Van kostenpost naar investering

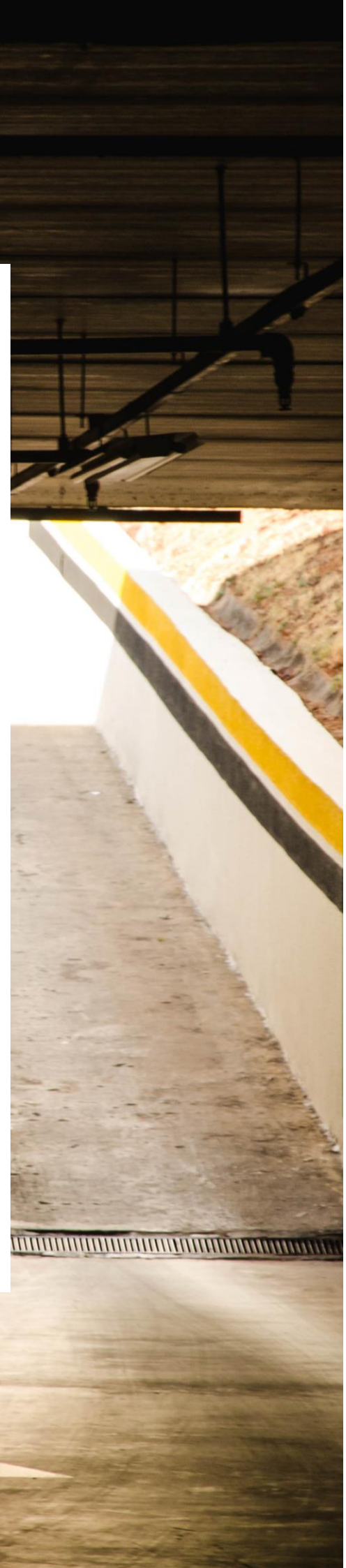
Perspectief voor dak- en
thuisloze jongeren

datum

12-03-2018

auteurs

Sem Oxenaar
Frank van Steenberg
Derk Loorbach





Van kostenpost naar investering

Perspectief voor dak- en thuisloze
jongeren



Auteurs

Sem Oxenaar
Frank van Steenberg
Derk Loorbach



Datum

12-03-2018



Deze studie is uitgevoerd in opdracht van Stichting Zwerfjongeren Nederland en het mobilisatieprogramma Van de Straat.



Coverfoto door: Isabella Mendes from Pexels <https://www.pexels.com/photo/action-adult-athlete-city-340994/>

Illustraties door: Luka van Diepen (<http://www.lukavandiepen.nl/>)

INLEIDING

1. INLEIDING.....	3
2. METHODOLOGISCHE TOELICHTING: APPELS MET PEREN VERGELIJKEN.....	4
3. KOSTEN VAN HET 'END-OF-PIPE'-REGIME.....	5
4. KOSTENINVENTARISATIE VOOR DRIE JONGEREN.....	8
4.1 De drie scenario's.....	8
4.2 Op weg naar volwassenheid (jeugdigen tot 18 jaar).....	9
4.3 De start van volwassenheid (18 – 23 jaar).....	10
4.4 Toekomstperspectief als volwassene (23 jaar en ouder).....	13
5. INVESTEREN LOONT?.....	15
5.1 Het verdienpotentieel van preventie.....	15
5.2 Het transformatieve potentieel van preventie.....	16
5.3 De ethiek van preventie.....	16
6. HOE NU VERDER? OPEN SOURCE CO-CREATIE.....	17
REFERENTIES.....	18
BIJLAGE.....	20

1. INLEIDING

In Nederland zijn naar schatting 12.400 dak- en thuisloze jongeren (18 tot 30 jaar), waarvan zo ongeveer 8.680 in de leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar. Deze jongeren hebben in hun korte leven al veel instellingen van binnen gezien (SZN 2017:1). Zo heeft omstreeks 60 procent van deze jongeren een verleden in de jeugdzorg. In het recente verleden hebben wij kritiek geuit op de reactieve wijze waarop veel van de hulp voor deze jongeren in Nederland is georganiseerd (zie Van Steenberg en Loorbach 2015). Die hulp gaat – uiteraard op uitzonderingen na – veelal uit van een ‘end-of-pipe’-benadering, oftewel professionals en instituties komen vooral in actie als het kwaad al geschied is. En juist dan zijn de problemen van kwetsbare jongeren reeds geïntensiveerd. Zo kampen dak- en thuisloze jongeren met problemen als onvoldoende inkomen, schulden, geen of te weinig opleiding of werk, fysieke en psychische gezondheidsproblemen, zwakbegaafdheid, criminaliteit en een beperkt sociaal netwerk (SZN 2017:2).

In recente rapportages hebben wij de volgende randvoorwaarden voor een meer duurzame aanpak geschetst¹.

- Een inzet op de *basale noden* om te overleven, zoals een dak boven het hoofd, het volgen van een opleiding of werken, een toereikend inkomen en eventuele ondersteuning. Dit zou een prioriteit moeten zijn van beleid.
- Meer *preventief werken*, aangezien voorkomen beter is dan genezen. Dit betekent dat hulp tijdig en integraal wordt ingezet en ingericht is op de toekomst en dat jongeren niet onnodig diep in de schulden raken of uitvallen uit het onderwijs.
- Het bieden van *continuïteit in de zorg en ondersteuning*, oftewel het bieden van een basis waaruit iemand zich kan ontplooiën, in plaats van een (bureaucratisch) web waarin een jongere gevangen wordt, dan wel waarvan deze afhankelijk wordt.

Deze randvoorwaarden suggereren een ander type aanpak die de ‘end-of-pipe’-benadering tracht te doorbreken. Een aanpak waarin verder wordt gekeken dan noodoplossingen en symptoombestrijding. Want het voorkomen van dak- en thuisloosheid en het opvangen van zwerfjongeren is niet alleen vanuit ethisch en moreel oogpunt een vereiste, maar ook vanuit financieel oogpunt. En het is juist dit laatste punt waar we ons met dit rapport op willen richten².

Zo liggen de maatschappelijke kosten van dakloosheid naar schatting tussen de 36.000 en 100.000 euro per jaar per dakloze (zie bijlage). Denk aan de kosten voor bijvoorbeeld, zorg, politie-inzet en het justitiële systeem. Dat deze kosten voorkomen kunnen wordt blijkt uit meerdere studies. Voor feitelijk daklozen zijn de baten van een interventie becijferd op 2 euro maatschappelijke kostenreductie per geïnvesteerde euro (Cebeon, 2011 p.30). In andere woorden: 1 geïnvesteerde euro in de opvang, levert 200% winst voor de maatschappij op. Voor residentieel daklozen, de groep waar de meeste zwerfjongeren toe behoren, is deze geschat op 3,5 euro kostenreductie per geïnvesteerde euro (Ibid, p.38). Oftewel: een winst van 350% per geïnvesteerde euro. De potentie van investeringen in preventieve maatregelen en opvang voor zwerfjongeren is dus groot. Dit brengt ons bij de hoofdvraag van dit rapport:

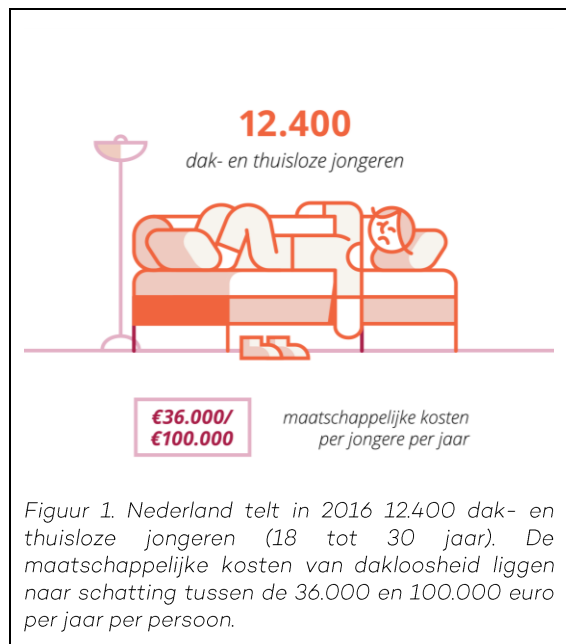
Wat is het maatschappelijke verdienpotentieel van een op preventie gerichte omgang met jongeren in een kwetsbare positie?

¹ Zie: Van Steenberg en Schipper 2017, Schipper & Van Steenberg 2017

² We richten ons hier uitsluitend op de kosten die omgaan in het systeem, niet hoe deze in praktische zin zijn georganiseerd. Zo heerst kritiek op de versplinterde en gecentraliseerde geldstromen en op de verdelingsmechanismen (zoals aanbestedingen) bij bijvoorbeeld gemeenten. Hier is mogelijk ook een efficiëntiewinst te behalen, maar dit aspect valt buiten de scope van dit onderzoek.

Met andere woorden, wat is het mogelijke effect van een paradigmaverschuiving van kosten naar investeringen op het leven van deze jongeren? Om dit te achterhalen, analyseren wij verschillende datasets en empirisch materiaal. Materiaal dat gekleurd, gedateerd en uiterst meervoudig is en daarom slechts ruimte laat voor een denkoefening en geen wetenschappelijk en methodologisch verantwoorde analyse toelaat. Het vormt mogelijk wel een opstap naar een verantwoorde kosten- en batenanalyse, alsmede een pleidooi voor meer empirisch onderzoek naar dit soort financiële stromen.

In het tweede hoofdstuk geven we een verdere toelichting op de werkwijze van deze oefening, om vervolgens in hoofdstuk 3 een beeld te schetsen van het geld dat in de 'end-of-pipe'-industrie omgaat. In hoofdstuk 4 schetsen we de kosten die momenteel gemaakt worden voor drie scenario's en brengen we het investeringsvoordeel in beeld om vervolgens in hoofdstuk 5 tot een slotsom te komen. In hoofdstuk 6 doen we enkele suggesties over hoe we verder zouden kunnen werken aan een aanpak gericht op preventie.



2. METHODOLOGISCHE TOELICHTING: APPELS MET PEREN VERGELIJKEN

Voor onze analyse putten we uit bestaand cijfermateriaal, bijvoorbeeld van het CBS en uit de jaarrekeningen van de ministeries, en uit MKBA's van verschillende opvangprojecten en vergelijkbare instrumenten (zoals Social Impact Bonds) die voor diverse velden zijn berekend (bijv. berekeningen voor de verslavingszorg, jeugdhulp, dakloosheid, etc.). Op basis van deze data is het niet mogelijk om – vanuit een exploratieve insteek – een complete en valide maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) te maken. Dit vanwege een flink aantal kanttekeningen bij de data die we middels deskstudie en via ons netwerk hebben verzameld. Een van de databronnen zijn reeds bestaande MKBA's uit aangrenzende sectoren en velden. Dit soort instrumenten worden vanuit diverse motieven en agenda's ingezet, bijvoorbeeld om aan te tonen dat een zelfontwikkeld instrument goedkoper is. MKBA's zijn daarmee per definitie geen neutrale actie dan wel objectieve weergaves³.

Los van dit meer principiële standpunt, zijn er ook praktische bezwaren. Zo komen de gevonden cijfers uit zeer uiteenlopende studies, met verschillende motieven en aannames. Tevens is vaak transparant hoe bepaalde kosten en/of baten zijn berekend, en gebruikt men allerlei verschillende definities en afbakeningen. Daarnaast komen veel cijfers uit verschillende jaartallen die de berekeningen verder compliceren. Zo is sinds decentralisaties van bijv. de jeugdzorg ook veel veranderd in de geldstromen. Ook is het zo dat veel kosten berekend zijn voor dak- en thuislozen in het algemeen, terwijl de kosten voor een specifieke groep als dak- en thuisloze jongeren anders zou kunnen uitvallen. Dit versterkt het indicatieve karakter van deze studie.

Met de verzamelde data denken wij echter wel 1) een indicatie te geven van de kosten die nu worden gemaakt binnen het 'end-of-pipe-regime, 2) een indicatie te geven van de kosten in de preventieve programma's (zoals de jeugdhulp) en 3) een indicatie te geven van de kostenbesparingen in drie

³ Het is in principe een politieke daad waarin allerlei ethische en morele vraagstukken aan ten grondslag liggen (zie ook hoofdstuk 5). Hetzelfde geldt voor de daad waarin een mens wordt gereduceerd tot een som in termen van kosten en baten.

hypothetische gevallen. Voor die laatste berekening hebben wij gewerkt met 3 illustratieve kostenscenario's, te weten 'stabiel', 'knipperlicht', en 'spook'. Voor de scenario-methode is gekozen omdat deze veelvuldig wordt gebruikt in MKBA's en daardoor is data gemakkelijker te verwerken tot hetzelfde type berekeningen. Het vergroot tevens de leesbaarheid en de mogelijkheid om cijfers te vergelijken met andere pogingen om dit type kosten en baten inzichtelijk te maken. De drie illustratieve scenario's zijn gebaseerd op de verschillende soorten problemen die zwerfjongeren hebben, en de drie 'profielen' van zwerfjongeren zoals beschreven in de literatuur (bijv. SZN 2017, Movisie 2013). We hebben hier niet gekozen voor extreme gevallen. Als onderbouwing is er een korte, niet-volledige, kosteninventarisatie uitgevoerd op basis van verschillende MKBA's of eigen berekeningen. Deze is te vinden in de bijlage. Voor de drie type zwerfjongeren hebben we geprobeerd de verschillende soorten kosten die zij maken tussen hun 18^e en 23^e jaar, en de investeringen die de overheid in ze doet inzichtelijk te maken. Het cruciale verschil met een MKBA is dat er niet wordt gewerkt met de kans dat een bepaald 'event' optreedt, bijvoorbeeld de kans dat iemand die op straat leeft in aanraking komt met justitie. In onze scenario's gaan we uit van een bepaalde illustratieve levensloop waar een 'event' wel of niet plaatsvindt en er dus wel of geen kosten gemaakt worden op dat gebied. Hierdoor zijn de uitkomsten niet direct te generaliseren naar elke zwerfjongere en kunnen de berekeningen in de scenario's dus niet als een algemene kosten-batenanalyse gezien worden.

Als het gaat om (financiële) maatregelen van de overheid hebben we het in dit stuk zo veel mogelijk over investeringen in plaats van over kosten. Dit om te laten zien dat uitgaven die de overheid nu doet aan jongeren in de toekomst ook tot publiek of maatschappelijk rendement kunnen leiden. Bijvoorbeeld, uitgaven aan scholing worden terugverdiend via de belasting, en uitgaven aan preventieve thuis- en dakloosheidsmaatregelen worden terugverdiend door het voorkomen van de kosten van thuis- en dakloosheid.

Dit levert uiteindelijk een indicatie op van het potentieel van investeringen in een preventieve aanpak. Een schatting die vervolgens verder doorberekend, onderbouwd en onderzocht kan worden door onszelf en andere betrokken partijen die hierin geïnteresseerd zijn. Wij hebben in de bijlage zo transparant mogelijk geprobeerd te zijn, zodat derden hun eigen berekeningen hiernaast kunnen leggen en/of met dit materiaal verdere stappen kunnen nemen. We hopen dat met deze publieke en 'open source'-insteek door samenwerking en collectieve kennis en data een meer accuraat beeld geschetst kan worden van de huidige financiële stromen op diverse schaalniveaus.

3. KOSTEN VAN HET 'END-OF-PIPE'-REGIME

We beginnen de denkoefening bij het 'end-of-pipe'-regime: hoeveel geld gaat er eigenlijk om bij de instanties waarmee jongeren in contact komen als hun leven al ontspoord is? Wie kregen in 2016 te maken met een stijging van 50% van het aantal dak- en thuisloze jongeren⁴? Over welke instanties hebben we het dan eigenlijk? In deze paragraaf wordt geprobeerd een overzicht te geven van de partijen die op verschillende manieren betrokken zijn bij de opvang van en zorg voor zwerfjongeren. Echter, niet alle kosten die hier beschreven worden kunnen direct aan zwerfjongeren gerelateerd worden. Tevens bleek veel data niet openbaar toegankelijk. Het doel is dan ook om een indicatie te geven van de totale systeemkosten die gericht zijn op het 'genezen' van reeds ontspoorde jongeren in plaats van het voorkomen dat jongeren in een kwetsbare positie tussen wal en schip geraken.

Door de meervoudige problematiek van zwerfjongeren zijn veel verschillende instanties en organisaties betrokken bij de zorg voor deze jongeren. Ten eerste zijn dit de gemeenten die crisis- en winteropvang organiseren, private partijen of stichtingen zoals het Leger des Heils die opvang aanbieden, maar ook

⁴ In 2016 is het aantal dak- en thuisloze jongeren tussen de 18 en 30 jaar van 8,3 duizend in 2015 tot 12,4 duizend jongeren gestegen. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>

partijen gericht op gezondheidszorg, verslavingszorg en schuldhulpverlening. Een deel van de zwerfjongeren komt in aanraking met justitie en dus spelen (jeugd-)gevangenenissen en reclasseringsaanbieders ook een rol. Daarnaast houden vele partijen zich indirect bezig met het oplossen van deze problematiek, zoals onderzoeks- en adviesbureaus die afhankelijk zijn van het uitvoeren van opdrachten of fondsen die via donaties ondersteuning bieden aan hulpinstellingen. Naast dat al deze partijen de problematiek adresseren en trachten op te lossen, zijn ze ook onderdeel van het probleem geworden. Ze houden vaak onbewust het huidige systeem – dat gericht is op het genezen in plaats van voorkomen – in stand. Het voortbestaan van deze partijen is ten slotte afhankelijk van het feit dat er überhaupt ‘zwerfjongeren’, ‘verslaafden’, ‘delinquenten’, etc. zijn (zie Van Steenberghe & Loorbach 2015 voor deze kritiek op dit ‘probleem-industrieel-complex’).

De partijen die we in ons kostenoverzicht willen uitlichten zijn de partijen die pas in actie komen als een jongere reeds ontspoord is, oftewel wanneer zij op straat staan, verslaafd zijn, een strafbaar feit hebben gepleegd of niet meer financieel kunnen rondkomen. We richten ons dan ook op de opvangsector, de verslavingszorg, (jeugd)gevangenenissen en de schuldhulpverlening.

Noodopvang

Gemeenten bieden verschillende soorten opvang en zorg voor dak- en thuislozen. De vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, en Utrecht, hebben bijvoorbeeld een loket speciaal voor daklozen. In 2016 gaf Amsterdam bijvoorbeeld 178 miljoen uit aan de opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen, GGD-patiënten en verslaafden⁵ (gemeente Amsterdam, 2017) en 9,3 miljoen aan de opvang van zwerfjongeren (Rekenkamer Amsterdam, 2017), Den Haag 19 miljoen (gemeente Den Haag, 2017), en Utrecht 13 miljoen (gemeente Utrecht, 2017). Rotterdam verwacht in 2017 43 miljoen uit te geven aan opvang (Rekenkamer Rotterdam, 2017). In 2015 verbleven er rond de 12.000 daklozen in deze vier steden⁶. Gemiddeld wordt er dus bijna 22.000 euro per dakloze uitgegeven door de vier grote steden. Dit komt redelijk overeen met de cijfers uit de literatuur (10.000 tot 24.000 euro; zie bijlage). Niet alle gemeenten geven een duidelijk overzicht van hun uitgaven in de jaarstukken. Door een gebrek aan data en de tijd (om bijv. alle data op te vragen) was het niet mogelijk om de uitgaven van alle gemeenten mee te nemen in deze berekening. Als alle andere gemeenten ongeveer net zo veel uitgeven per dakloze als de G4 (22.000 euro) komen de totale jaarlijkse uitgaven aan opvang in Nederland uit op rond de 627 miljoen⁷.



Verslavingszorg

Bij 35% tot 60% van de zwerfjongeren is sprake van drugsmisbruik of verslaving (Stichting Zwerfjongeren Nederland 2017). In Nederland bestaan 189 instellingen voor verslavingszorg⁸. In totaal kost de verslavingszorg rond de 1,2 miljard euro. Bij zo'n 70.000 behandelde komt dit neer op 17.000 euro per behandelde per jaar (zie bijlage).

Jeugdgevangenenissen en detentie

⁵ De uitgaves aan deze vormen van opvang worden alleen gegroepeerd gerapporteerd door de gemeente

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/aantal-daklozen-in-zes-jaar-met-driekwart-toegenomen>

⁷ Dit is als volgt berekent: 22.000 euro * 17.600 daklozen buiten de G4 + 262,3 miljoen G4 uitgaven

⁸ <https://www.zorgkaartnederland.nl/verslavingszorg>

Nederland telt elf justitiële jeugdinstellingen voor jeugd tot 18 jaar, waaronder zes particuliere. In 2016 gaf het Ministerie van Veiligheid in totaal 125 miljoen euro uit voor 634 plaatsen. Een plaats in een jeugdinstelling voor een jaar kost dus bijna 200.000 euro (zie bijlage). Daarnaast zaten in 2016 6000 jongeren tussen de 18 en 25 jaar in volwassenendetentie. Dit komt neer op 17 procent van het totaal aantal gedetineerden. De totale kosten voor de gevangenis (intramurale sanctiecapaciteit) bedroegen 862,7 miljoen voor 2016. De totale kosten voor de detentie van jongeren in volwassenendetentie bedroeg dus rond de 147 miljoen euro, oftewel 24.500 euro per jongere.

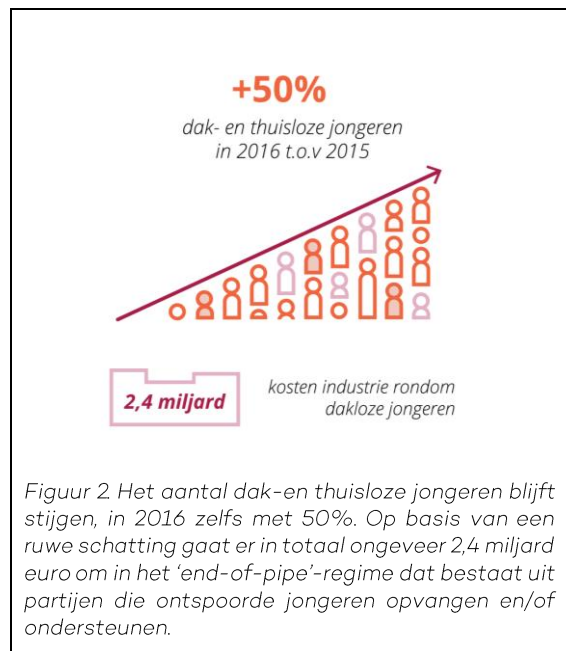
Schuldhelp

Het aantal mensen dat gebruikmaakt van een vorm van schuldhulpverlening in Nederland groeit gestaag⁹. De helft tot driekwart van de zwerfjongeren heeft schulden. De kans dat zij schuldhulpverlening nodig (gaan) hebben is dan ook groot. Gemeenten gaven in 2015 ongeveer 115 miljoen uit aan beschermingsbewind, waar vanaf 2015 structureel 100 miljoen bij komt. Tevens geven gemeenten nog eens minimaal jaarlijks 117 miljoen aan schuldhulpverlening (2010)¹⁰. Jaarlijks wordt er dus rond de 332 miljoen aan de totale schuldhulp uitgegeven. Hier komen nog de kosten voor het gerechtelijke systeem en gemeentelijke administratie bij. Verder zijn er ruim 90 organisaties die zich bezighouden met financiële en adviesdiensten op dit gebied. Een deel hiervan is ook gericht op preventie¹¹.

Op basis van deze ruwe schatting gaat er in totaal ongeveer 2,431 miljard euro om in dit 'end-of-pipe'-regime:

- 627 miljoen euro voor ondersteuning van dak- en thuislozen;
- 1,2 miljard euro voor de verslavingszorg;
- 125 miljoen voor jeugdgevangenis en 147 miljoen voor detentie tussen 18- 25 jaar;
- 332 miljoen voor schuldhulp.

Hier komen de kosten voor het gerechtelijke systeem, overheidsadministratie en andere transactiekosten nog bij. En in zekere zin zouden ook de 'normale' zorgkosten en bijvoorbeeld de kosten van werkloosheid als onderdeel van het 'end-of-pipe'-regime gezien kunnen worden. Uiteraard is maar een beperkt gedeelte van deze kosten gerelateerd aan zwerfjongeren¹². Echter, deze som van kosten maakt enigszins inzichtelijk waartegen we de mogelijke baten kunnen afzetten van een preventieve aanpak die een gedeelte van deze kosten zou kunnen voorkomen.



Figuur 2 Het aantal dak- en thuisloze jongeren blijft stijgen, in 2016 zelfs met 50%. Op basis van een ruwe schatting gaat er in totaal ongeveer 2,4 miljard euro om in het 'end-of-pipe'-regime dat bestaat uit partijen die ontspoorde jongeren opvangen en/of ondersteunen.

⁹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebelid-en-schuldhulpverlening/nieuws/nu-echt-tijd-voor-maatregelen-beschermingsbewind>

¹⁰ <http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5450-09-Financi%C3%ABle-gevolgen-wetsvoorstel-gemeentelijke-schuldhulpverlening.pdf> & <https://www.gemeente.nu/sociaal/schuldhulp/meer-budget-voor-armoede-en-schuldenbeleid/>

¹¹ <http://www.consultancy.nl/nieuws/10601/mensen-in-schuldhulpverlening-verdubbeld-in-8-jaar>

¹² Zo zijn 47% tot 84% van de zwerfjongeren wel eens gearresteerd of in aanraking geweest met politie of justitie. Bij een deel hiervan (35-40%) volgde detentie (bron: SZN 2017: 3).

4. KOSTENINVENTARISATIE VOOR DRIE JONGEREN

De volgende stap in onze denkoefening is om te kijken hoe de verhouding tussen kosten en investeringen ligt op persoonlijk niveau. Hiervoor is de levensloop van zwerfjongeren het startpunt. Voor drie levensfasen, te weten 5-18 jaar, 18-23 jaar, en 23 jaar en ouder, worden overheidsinvesteringen en publieke/maatschappelijke kosten vergeleken. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 berekenen we deze investeringen en kosten voor drie verschillende scenario's. De scenario's moeten gezien worden als illustratieve voorbeelden, maar zijn wel gebaseerd op de 'typen' zwerfjongeren die we tegenkomen in de praktijk. Zo is rekening gehouden met de verschillende soorten problemen waarmee zwerfjongeren kampen. Tevens zijn de scenario's gekoppeld aan de drie 'profielen' van zwerfjongeren zoals beschreven in de literatuur (bijv. SZN 2017 en Movisie 2013). We hebben in onderstaande scenariobeschrijvingen met opzet niet gekozen voor extreme gevallen, maar voor meer evenwichtige en gemiddelde gevallen. De reden hiervoor is de wens om een zo realistisch mogelijke berekening en vergelijking te maken.

4.1 De drie scenario's

De drie typen zijn een relatief stabiele jongere die opgroeit in een pleeggezin ("stabiel"), een jongere die worstelt om mee te draaien ('knipperlicht') en een jongere die nergens staat ingeschreven en tussen wal en schip leeft ('spook').

Scenario 1: Van spook naar opvang

Mario heeft sinds zijn twaalfde in verschillende jeugdhulpinstellingen gezeten. Hij was blij om op zijn 18^e eindelijk vrij te zijn, stopte met school, en is bij een vriend gaan wonen. Mario begon steeds vaker drugs te gebruiken. Af en toe verdiende hij wat geld door 'klusjes'. Hij ontweek de instanties, stond niet ingeschreven bij de gemeente en vroeg geen bijstandsuitkering of zorgtoeslag aan. Hij betaalde zijn zorgverzekering niet en hij kocht op krediet, bijvoorbeeld telefoons of nieuwe computerspelletjes. Zo'n 2 tot 3 jaar leefde Mario uit het zicht van de instanties en woonde hij afwisselend bij vrienden, familie of kennissen. Doordat zijn drugsgebruik erger werd kon hij bij steeds minder mensen terecht en uiteindelijk belandde hij op straat. Hier werd hij benaderd door een sociaal werker uit de buurt. Nu zit Mario in een opvangvoorziening en krijgt hij hulp voor zijn drugsgebruik. Hij is op zijn 21^e echter weer terug bij af, heeft geen beroepskwalificatie en is nog verre van zelfstandig.

Scenario 2: Van knipperlicht naar herstart

Sara is 18 en woont samen met haar vader. Ze is begonnen met een Mbo-opleiding op niveau 2. Ze kan zich thuis slecht concentreren en heeft veel ruzie met haar vader. Ze stopt na drie maanden met haar opleiding. Ze probeert werk te zoeken en vraagt een bijstandsuitkering aan. Na een erge ruzie met haar vader besluit ze bij haar nicht te gaan wonen. Haar bijstandsuitkering is niet genoeg om van rond te komen, ze bouwt een schuld op bij de zorgverzekeraar. Via het UWV vindt ze een baantje in de schoonmaak bij een hotel. Sara kan niet meer bij haar nicht wonen en hopt van vriend(in) naar vriend(in). Hierdoor kan ze haar werk niet meer goed uitvoeren en wordt ze ontslagen. Ze staat op straat. Via een contactpersoon bij de gemeente komt ze bij een opvangvoorziening terecht. Door intensieve begeleiding en een re-integratietraject van de gemeente lukt het haar om haar opleiding weer op te pakken. Ze ontvangt weer studiefinanciering en leent bij. Om met haar schuld (bij onder andere de zorgverzekeraar) om te gaan, die door bijkomende incassokosten ondertussen flink is opgelopen, krijgt ze schuldhulpverlening. Doordat ze nu een inkomen heeft, kan ze weer zelfstandig gaan wonen. Ze gaat samen met haar nicht een huurwoning delen. In de komende jaren zullen alle zeilen bijgezet moeten

worden om te zorgen dat ze een startkwalificatie kan behalen (bijvoorbeeld voor het volgen van een Mbo-opleiding met studiefinanciering).

Scenario 3: Van stabiel naar zelfstandigheid

Finn zit sinds zijn 16^e in een pleeggezin. Hier ging het goed met hem, maar op zijn 18^e was hij nog niet klaar om zelfstandig te gaan wonen. Gelukkig was de gemeente bereid te investeren in een jaar verlengde pleegzorg. Hierdoor kon Finn zijn school goed afmaken en beginnen met een Mbo-opleiding. Via een begeleidwonen-traject kon Finn wennen aan zelfstandig(er) wonen en studeren. Door de studiefinanciering (basisbeurs + aanvullend + lening¹³) kan hij zijn vaste lasten en studiekosten betalen. Uiteindelijk haalt Finn zijn diploma, en na een jaar in de bijstand lukt het hem om een baan te vinden.



4.2 Op weg naar volwassenheid (jeugdigen tot 18 jaar)

In het eerste stuk van de berekening kijken we naar de overheidsinvesteringen in hulpbehoevende jeugdigen tot 18 jaar. Bijvoorbeeld via de jeugdzorg, jeugdbescherming, reclassering en pleegzorg. Sinds 2015 ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenten, waardoor de data over deze investeringen is verspreid. Aangezien een centraal overzicht sinds de decentralisering ontbreekt, gebruiken we voor deze maatregelen cijfers uit 2014. Toen gaven gemeenten 0,5 miljard, en de centrale overheid 4 miljard uit aan jeugdhulp. Voor het jaar 2014 is er geen data beschikbaar over de hoeveelheid jongeren die gebruikmaken van een vorm van jeugdhulp. Het aantal jongeren in de jeugdhulp ligt tussen de 350.000 en 380.000 per jaar voor de jaartallen 2011, 2012, en 2013 (CBS, 2017; Ras, Pommer, & Sadiraj, 2014). Dit komt neer op ongeveer 12.000 tot 13.000 euro per jeugdige per jaar.

Voor alleen de vroegere AWBZ-jeugdzorg is berekend dat er een gemiddeld budget is van 14.220 euro per cliënt per jaar. Voor jeugdigen met een voogdijmaatregel kunnen de investeringen veel hoger liggen: gemiddeld rond de 30.000 euro (Pommer & Sadiraj, 2016). Gezien de grote onzekerheid rondom de uitgaven aan jeugdzorg gaan we in deze studie uit van de laagste schatting à 12.000 euro per jeugdige.

Er zijn natuurlijk nog meer publieke voorzieningen waar kinderen en jeugdigen van profiteren, bijvoorbeeld zorg, kinderbijslag, toeslag voor kinderopvang, etc. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten. Een ander voorbeeld is bijvoorbeeld de scholing van minderjarigen¹⁴. Echter, we beperken ons

¹³ De lening moet worden terugbetaald en is dus niet opgenomen in het overzicht.

¹⁴ Gemiddeld investeert de overheid 7.000 euro per jaar voor het basisonderwijs en 10.000 euro per jaar voor het voortgezet onderwijs per leerling. In een 18-jarige, die altijd aan de leerplicht (12 jaar) of kwalificatieplicht (12+2 jaar) heeft voldaan, heeft de overheid in totaal dus

tot de bijzondere ondersteuning die kinderen tot hun 18^e krijgen, en de meer uniforme regelingen laten we hier buiten beschouwing.

Scenario 1: Van spook naar opvang

Voor zijn 18^e gaat Mario naar school en ontvangt hij 6 jaar jeugdhulp. De overheid investeert 72.000 euro in Mario's ontwikkeling, bovenop de gangbare investeringen die gedaan worden in jeugdigen.

Leeftijd	Activiteit/Programma	Investering (€)
12 – 18 jaar	Jeugdhulp	72.000 (6 jaar * 12.000)
Totale investering overheid tot 18 jaar		72.000

Scenario 2: Van knipperlicht naar herstart

Sara rondt op haar 17^e na 5 jaar het VMBO af. Dit is mede gelukt doordat ze de laatste 2 jaar jeugdhulp heeft ontvangen. Ze heeft geen zin meer om nog een opleiding te doen en zoekt een baantje. De totale overheidsinvestering komt uit op 24.000 euro.

Leeftijd	Activiteit/programma	Investering (€)
15 – 17 jaar	Jeugdhulp	24.000 (12.000 * 2 jaar)
Totale investering overheid tot 18 jaar		24.000

Scenario 3: Van stabiel naar zelfstandigheid

Na de scheiding van zijn ouders verslechtert de thuissituatie van Finn dusdanig, dat hij tijdelijk naar een pleeggezin moet. Hierdoor lukt het hem om toch nog zijn school af te maken. Tot zijn 18^e investeert de overheid 28.000 euro in hem voor twee jaar pleegzorg.

Leeftijd	Activiteit/ Programma	Investering (€)
16 -18 jaar	Pleegzorg	28.000 (2 jaar * 14.000)
Totale investering overheid tot 18 jaar		28.000

4.3 De start van volwassenheid (18 – 23 jaar)

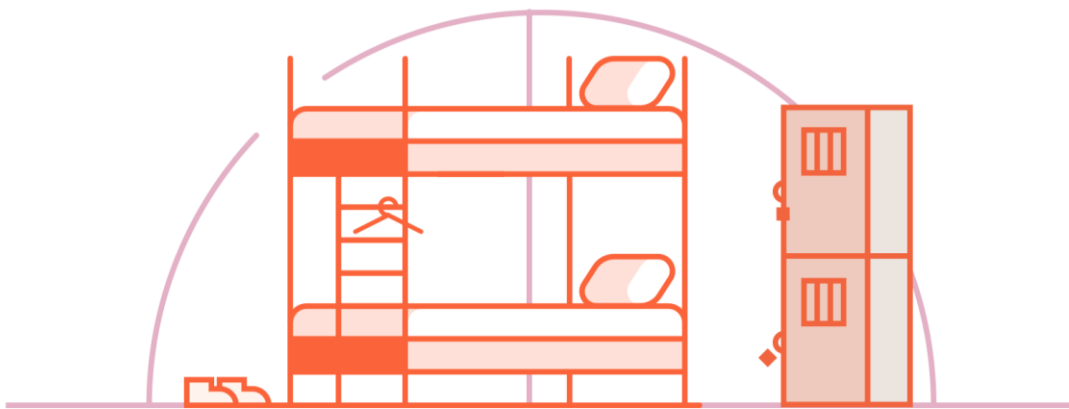
De start van volwassenheid: dit is het punt waarbij het voor veel jongeren met meervoudige problemen echt misgaat en dak- en thuisloosheid op de loer ligt. Voor de drie type zwerfjongeren hebben we geprobeerd de verschillende soorten kosten die zij maken tussen hun 18^e en 23^e jaar, en de investeringen die de overheid in ze doet inzichtelijk te maken. Dit levert uiteindelijk een beeld op van het potentieel van investeringen in preventie en opvang. Elk scenario wordt vergeleken met de publieke kosten van dakloosheid. Deze schattingen variëren van 36.000 euro per persoon voor residentieel daklozen tot 100.000 euro voor zwaar verslaafden per jaar. Aangezien zwerfjongeren overwegend residentieel dakloos zijn gebruiken we hier het bedrag van 36.000¹⁵. In elk van de scenario's zetten we het geïnvesteerde bedrag dus af tegen de publieke kosten bij 5 jaar dakloosheid (18-23 jaar). Dit is een bedrag van 180.000 euro (36.000 euro * 5 jaar).

Aangezien het doel van de scenario's is om inzicht te geven in de mogelijke baten van beleid gericht op het voorkomen in plaats van genezen, vergelijken we de investeringen uit de scenario's ook met de

tussen de 96.000 euro en 116.000 euro geïnvesteerd. Het doel van de leer- en kwalificatieplicht is om, behalve bij te dragen aan de persoonlijk ontwikkeling, de kansen van startende jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten.

¹⁵ Berekening van alleen de publieke kosten van residentiele werkloosheid i.p.v. maatschappelijke kosten door Cebeon, 2011.

kosten van opvang voor dak- en thuislozen (een 'end of pipe'-oplossing). De schattingen voor de kosten van de maatschappelijke opvang variëren van rond de 10.000 euro voor residentieel daklozen tot rond de 25.000 euro voor feitelijk daklozen. De enige gevonden data over de kosten van opvang voor jeugdige daklozen (18-23 jaar) komt uit de gemeente Amsterdam. In deze gemeente werd in 2016 9,3 miljoen uitgegeven voor de opvang en ondersteuning van in totaal 417 jongeren. Dit komt neer op rond de 22.000 euro per jongere per jaar. Alhoewel zwerfjongeren overwegend residentieel dakloos zijn (waarvan de kosten voor opvang rond de 10.000 euro liggen), doen de cijfers uit Amsterdam vermoeden dat de kosten voor de opvang van jongeren hoger zijn dan voor de gemiddelde residentiële dakloze. Daarom gebruiken we het gemiddelde van 17.500 euro voor een jaar opvang voor een persoon (wat voor 5 jaar neerkomt op 87.500 euro). Alle kosten/investeringen uit de scenario's zijn wederom terug te vinden in de bijlage.



Scenario 1: Van spook naar opvang

Tussen 18 en 23 jaar investeert de overheid 54.630 euro in opvang, verslavingszorg en schuldhulpverlening voor Mario. Doordat Mario geen hulp vroeg en geen opleiding volgde, zijn de overheidsinvesteringen laag. Echter, door uit het zicht te geraken van de instanties heeft Mario geen adequate start gehad en is de verwachting dat de overheid nog extra in hem moet investeren, bijvoorbeeld in een re-integratietraject, een bijstandsuitkering en het (deels) financieren van een opleiding (zie ook paragraaf 4.4).

Leeftijd	Activiteit/Programma	Investering (€)
18 – 21 jaar	-	-
21 – 23 jaar	Opvang	35.000 (17.500 * 2 jaar)
21 – 22 jaar	Verslavingszorg	17.000
22 – 23 jaar	Schuldhulpverlening	2.630
<i>Inkomen Mario:</i>		
18 – 21 jaar	Schuldopbouw zorgverzekering	6.000 (36* 100 + incasso kosten) (geen investering overheid)
18 – 21 jaar	Schuldopbouw aankopen op krediet	5.000 (1.000 + incasso kosten) (geen investering overheid)
Totale investering overheid 18 – 23 jaar		54.630
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid zonder opvang 18 – 23 jaar		125.370 (180.000-54.630)
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid met fulltime opvang 18 – 23 jaar		32.870 (87500 – 54.630)
<i>Totalen kunnen lichtelijk afwijken van de som der delen door afronding</i>		

Scenario 2: Van knipperlicht naar herstart

Tussen 18 en 23 jaar investeert de overheid in totaal 72.500 euro in opleiding, inkomenssteun (studiefinanciering en bijstand), opvang, re-integratie, en schuldhulpverlening voor Sara. De opvang en het re-integratietraject hebben ervoor gezorgd dat Sara haar leven en opleiding weer heeft kunnen oppakken, en hebben de hoge maatschappelijke kosten van dak- en thuisloosheid voorkomen. De kans dat Sara in de komende jaren nog meer ondersteuning nodig heeft, is echter realistisch, en dus is de verwachting dat de overheid extra in haar zal moeten investeren, voordat ze zelfstandig is (zie ook paragraaf 4.4).

Leeftijd	Activiteit/programma	Investing (€)
18 – 19 jaar	Schooluitval	Een semester MBO (5.000) + studiefinanciering (zie inkomen)
18 – 19 jaar	Schuld zorgverzekering	1.100 (9*100 + 200 incasso en administratiekosten) (geen investering staat)
20 – 21 jaar	Opvang	17.500
20 – 21 jaar	Re-integratie + schuldhulpverlening	7.330 (4.700 + 2.630)
21 – 23 jaar	MBO	20.000
<i>Inkomen Sara:</i>		
18 – 19 jaar	Studiefinanciering + Bijstandsuitkering	3.429 (bijstand: 241*9 maanden + studiefinanciering: 420 * 3 maanden)
19 – 20 jaar	Werk	Geen investering staat
20 – 21 jaar	Bijstandsuitkering	3.492 (2.892 + 600 administratiekosten)
21 – 23 jaar	Studiefinanciering	15.072 (7.536*2 jaar)
Totale investering overheid		72.500
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid zonder opvang tussen 18 -23 jaar		107.500 (180.000-72.500)
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid met fulltime opvang tussen 18 - 23 jaar		15.000 (87.500 – 72.500)
<i>Totalen kunnen lichtelijk afwijken van de som der delen door afronding</i>		

Scenario 3: Van stabiel naar zelfstandigheid

Tussen 18 en 23 jaar investeert de overheid in totaal 103.000 euro in verlengde pleegzorg, het begeleid wonen, de opleiding, de studiefinanciering en de bijstand voor Finn. Als Finn was gaan zwerven, had hij de maatschappij 180.000 euro gekost gedurende deze vijf jaar. De baten van deze preventieve aanpak ten opzichte van dakloosheid zijn dus 77.000 euro. Als Finn dakloos was geworden, had hij ook in een maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. Dit had de overheid rond de 87.500 euro gekost. De preventieve aanpak die Finn heeft gekregen kan dus duurder uitvallen dan maatschappelijke opvang. Zoals we zullen zien in de volgende levensfase, zijn Finn's vooruitzichten voor de toekomst echter veel beter dan wanneer hij dakloos was geworden en opgevangen had moeten worden (zie ook paragraaf 4.4).

Leeftijd	Activiteit/ Programma	Investing (€)
18 – 19 jaar	Verlengde pleegzorg	14.000
19 – 20 jaar	Begeleidwonentraject	7.000
20 – 23 jaar	Zelfstandig wonen op studentenkamer	-
18 – 22 jaar	MBO	40.000 (4*10.000)
<i>Inkomen Finn:</i>		
18 – 22 jaar	Studiefinanciering	30.144 gift (4 * 7536) + lening
22 – 23 jaar	Bijstand	11.832 (12 * 986)

Totale investering overheid		103.000
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid zonder opvang tussen 18-23 jaar		77.000 (180.000 – 103.000)
Vershil t.o.v. 5 jaar dakloosheid met fulltime opvang tussen 18 – 23 jaar		-15.500 (87.500– 103.000)
<i>Totalen kunnen lichtelijk afwijken van de som der delen door afronding</i>		

4.4 Toekomstperspectief als volwassene (23 jaar en ouder)

De investeringen door de overheid in interventies in de leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar komen uit op 41.630 euro voor scenario 'Spook', 72.500 euro voor scenario 'Knipperlicht', en 103.000 euro voor scenario 'Stabiel'. Het scenario 'spook' heeft een relatief lage investering omdat de zwerfjongere zich onttrok aan hulp. Saillant is dat dit 'spook'-scenario voor de fase 18-23 jaar de 'goedkoopste' optie is. Er zijn echter grote verschillen in toekomstperspectief van deze jongeren. In onderstaande berekeningen schetsen we de deze perspectieven voor de drie scenario's, waarbij we kijken naar kosten en investeringen die gemaakt worden tot het moment waarop de jongeren aan het werk zijn.



Scenario 1: Van spook naar opvang

Nadat Mario uit de opvang kwam beging hij een delict. Hiervoor zat hij een jaar in detentie. Uiteindelijk, met de hulp van de reclassering, en nog een jaar opvang en re-integratie, is het Mario gelukt om zelfstandig te gaan wonen. Na een jaar in de bijstand vond hij werk. Na twee jaar was hij helaas weer werkloos. Tot zijn 30ste was de overheid in totaal nog bijna 72.000 euro kwijt aan detentie, reclassering, re-integratie, opvang en bijstand. Al met al hebben deze hoge investeringen geen goede basis voor Mario opgeleverd om zelfstandig te worden. De maatschappelijke kosten van werkloosheid liggen rond de 43.000 euro per jaar. Als Mario geen werk weet te vinden kost hij de maatschappij dus erg veel geld, ondanks dat er veel geïnvesteerd is in verschillende vormen van opvang en ondersteuning. De kans dat dit gebeurt voor een zwerfjongere met een levensloop zoals Mario, is groter dan in de andere scenario's. De werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie is namelijk twee keer zo hoog als gemiddeld en de kans om in aanraking te komen met de politie vijf keer zo hoog als voor jongeren met startkwalificatie (Traag & Marie, 2011). Als Mario bijvoorbeeld weer in detentie komt, kost dit de overheid al 24.500 euro per jaar, exclusief de kosten voor het justitiële systeem en administratie.

Leeftijd	Activiteit/programma	Investering (€)
5 – 18 jaar	Jeugdhulp	72.000
18 – 23 jaar	Opvang, verslavings- en schuldhulpverlening	54.630

23 – 24 jaar	Detentie	24.500
24 – 25 jaar	Reclassering	11.000
24 – 25 jaar	Opvang	17.500
24 – 25 jaar	Re-integratietraject	4.700
25 – 26 jaar	Bijstand	11.838
26 – 28 jaar	Werk	Geen investering overheid
28 – 30 jaar	Werkloosheidsuitkering op bijstandsniveau	23.676 (11.838* 2 jaar)
28 – 30 jaar	Re-integratie traject WW	2.400
Totaal investeringen overheid		222.244

Scenario 2: Van knipperlicht naar herstart

Uiteindelijk rondde Sara op haar 25^{ste} haar opleiding af en vond ze werk. In totaal was hier een investering van 131.572 euro van de overheid voor nodig.

Leeftijd	Activiteit/programma	Investering (€)
5 – 18 jaar	Jeugdhulp	24.000
18 – 23 jaar	Re-integratie, bijstand, opleiding, etc.	72.500
23 – 25 jaar	2 jaar MBO	20.000 (10.000 * 2 jaar)
23 – 25 jaar	2 jaar studiefinanciering	15.072 (7.536*2 jaar)
Totaal investeringen overheid		131.572

Scenario 3: Van stabiel naar zelfstandigheid

De hogere preventieve investeringen in Finn (131.000 euro) hebben zich uitbetaald. Door de stabiele situatie tussen zijn 18^e en 23^e kon hij relatief snel zijn opleiding afronden en werk vinden. Alhoewel de investeringen in de periode 18-23 jaar bij Finn hoger waren dan in de andere scenario's, heeft hij in de leeftijd 23-30 jaar de overheid investeringen bespaard.

Leeftijd	Activiteit/programma	Investering (€)
5 – 18 jaar	Pleegzorg	28.000
18 – 23 jaar	Opleiding, inkomenssteun, verlengde pleegzorg, etc.	103.000
Totaal investeringen overheid		131.000

Waar Finn klaar is om 'productief' deel te nemen aan de maatschappij en rond de 313.000 euro bij kan dragen aan belasting in zijn leven¹⁶, moest er voor Sara nog geïnvesteerd worden in verdere educatie en was Mario praktisch 'terug bij af'. Voor hun verdere levensloop is het dus ook waarschijnlijk dat zij hogere kosten voor de overheid en maatschappij veroorzaken. Zo hebben voortijdig schoolverlaters twee keer zoveel kans op werkloosheid dan schoolverlaters met een startkwalificatie (Traag & Marie 2011, p.17). Een andere studie schatte de maatschappelijke kosten van jeugdwerkloosheid op 43.000 euro per jaar, waarvan het grootste deel toegeschreven kan worden aan productiviteitsverlies en tenietgedane investeringen in (niet afgemaakte) opleiding(en) (Noorda en Co 2014, p.33). Het niet bieden van verdere ondersteuning aan kwetsbare jongeren na hun 18e kan dus reeds gedane investeringen van de overheid, bijvoorbeeld in onderwijs en jeugdhulp/zorg tenietdoen.

¹⁶ 569.900 levenslange inkomsten* gemiddelde belasting last van 55% (indirect + direct) (ter Rele & Labanca, 2011, p.26 ; ter Rele, 2005, p. 24)

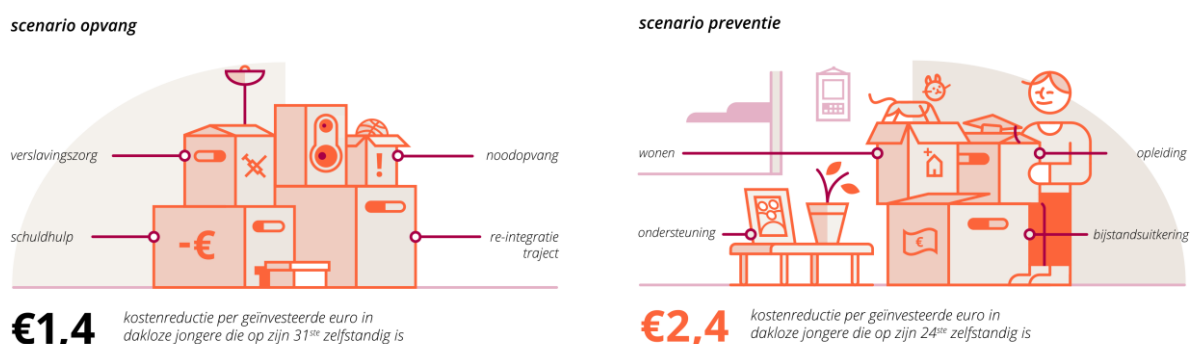
5. INVESTEREN LOONT?

Vervolgens is het tijd om de balans op te maken en te bezien wat de inzichten uit de bovenstaande hoofdstukken betekenen voor onze hoofdvraag: *wat is het maatschappelijke verdienpotentieel van een op preventie gerichte omgang met jongeren in een kwetsbare positie?* Oftewel, loont het investeren in deze jongeren? Ons antwoord op deze vraag is drieledig. Allereerst belichten wij het verdienpotentieel van een preventieve aanpak gebaseerd op de drie scenario's om vervolgens te adresseren wat een andere aanpak voor een impact kan hebben in hoe we denken over rendement en de impact van interventies. Ten slotte belichten we de ethische kwesties omtrent een alternatieve en preventieve aanpak die uitgaat van investeringsmogelijkheden in plaats van kostenposten.

5.1 Het verdienpotentieel van preventie

De investeringen in de drie scenario's komen uit op 222.000 euro voor het 'Spook'-scenario, en 131.000 euro voor zowel het 'Knipperlicht'-scenario als het 'Stabiel'-scenario. Terwijl de overheidsinvestering in de periode 18-23 jaar het laagst was voor het 'Spook'-scenario, zijn het de hoge investeringen in zijn jeugd en de extra investeringen die gedaan moeten worden na zijn 23^{ste}, die ervoor zorgen dat de investeringen het hoogst uitvallen. Het stabiele scenario komt, als we alle kosten en investeringen meenemen tot de leeftijd van 30 jaar, als goedkoopste uit de bus. Dit laat zien dat het investeren in jongeren tussen de 18 en 23 jaar in de toekomst verdere kosten kan besparen. Ten opzichte van thuis- en dakloosheid leveren de preventieve scenario's een grote maatschappelijke winst op.

Als we dit verder zouden doortrekken tot aan 67 jaar zouden de verschillende scenario's nog verder uiteen kunnen lopen. Gemiddeld zou Finn, in het stabiele scenario, rond de 313.000 euro bij kunnen dragen aan direct en indirecte belastingen in zijn leven¹⁷. In het 'Spook'-scenario of 'Knipperlicht'-scenario zal dit bedrag lager liggen omdat er minder jaar gewerkt wordt, maar omdat met de beschikbare data de inkomstenbelasting niet te scheiden is van de indirecte belasting (bijv. BTW), kunnen de jaren die minder zijn gewerkt niet doorberekend worden. Afgezet tegen de gemiddelde 313.000 euro in belastinginkomsten levert in het 'Stabiel'- en 'Knipperlicht'-scenario 1 euro die wordt geïnvesteerd in preventieve maatregelen 2,40 euro op. In het 'Spook'-scenario levert 1 euro 1,4 euro op¹⁸.



Figuur 3. Visualisatie van het verdienpotentieel van het 'Spook'-scenario en het 'Stabiel'- en 'Knipperlicht'-scenario.

¹⁷ 569.900 levenslange inkomsten* gemiddelde belasting last van 55% (indirect + direct) (ter Rele & Labanca, 2011, p.26 ; ter Rele, 2005, p. 24).

Alhoewel de berekeningen voor de drie scenario's slechts indicatief zijn valt op dat: ten eerste, de algehele investeringen in de opvang en begeleiding van (potentiële) zwerfjongeren, zelfs bij het gebruik van conservatieve schattingen, aanzienlijke maatschappelijke baten met zich meebrengen. Ten tweede valt op dat vooral de specifieke investeringen in de levensfase 18-23 jaar latere maatschappelijke kosten kunnen voorkomen. Oftewel: de opvang van zwerfjongeren levert reeds positieve maatschappelijke baten op, maar de baten van preventieve maatregelen liggen mogelijk nog hoger, aangezien hierdoor ook de kosten van de opvang bespaard zouden kunnen worden. Bij dit soort preventieve maatregelen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voorkomen van een uithuiszetting door een eenmalige 'nood-uitkering' (zie bijv. Evans, Sullivan, & Wallskog 2016), het begeleiden van jeugd in de overgang naar zelfstandigheid of het verzorgen van een garant-inkomen door een uitkering. Alhoewel aan zulke preventieve investeringen ook kosten verbonden zijn, zou een 'stabiele situatie' in de adolescentie jongeren een meer perspectiefvolle uitgangspositie kunnen geven voor de toekomst. Dit strookt met onze bevindingen uit eerdere studies waarin ook het belang werd geschetst van het uitgangspunt van 'de basis op orde' bij jongeren in adolescentie (Van Steenberghe & Schipper 2017). Dit uitgangspunt zou moeten leiden tot een stabiele positie waarin jongeren relatief meer ontwikkelingspotentieel hebben en tevens onafhankelijker worden van bijv. zorgstructuren en overheidssteun. En een positie waarin zij verdere (maatschappelijke) kosten in de toekomst kunnen voorkomen, bijvoorbeeld door het behalen van een startkwalificatie of het vinden van werk.

5.2 Het transformatieve potentieel van preventie

Deze inzichten geven te denken over het transformatieve potentieel van preventieve maatregelen. Wat zou bijvoorbeeld de impact kunnen zijn van het garant stellen van voldoende inkomen om zelfstandig te kunnen leven? In de huidige situatie is dit – met een verlaagde bijstand onder de 21 jaar – niet mogelijk. Maar er zijn meerdere voorbeelden waaruit blijkt dat directe investeringen in mensen een positieve uitwerking kunnen hebben op de productiviteit en (psychische) gezondheid van mensen. Zie bijvoorbeeld de discussie rondom het basisinkomen (e.g. Colombino 2015), waarin de eerste effectmetingen veelbelovend zijn, alhoewel de experimenten in kwestie nog gaande zijn (zie bijvoorbeeld Kela, 2017). Maar ook de activiteiten van de NGO *GiveDirectly* zijn hierin interessant. Zij stellen mensen bijvoorbeeld in staat om geld direct te doneren aan iemand uit een ontwikkelingsland die in armoede leeft (Haushofer & Shapiro 2016). En uit een experiment in Engeland blijkt dat het geven van eenmalige directe financiële steun ook voor daklozen die op straat slapen een effectieve interventie kan zijn om ze langdurig van de straat te houden¹⁹. Structurele preventieve maatregelen hebben dus het potentieel om een kosteneffectieve aanpak te zijn voor jongeren in een kwetsbare positie. Het geven van een bijstandsuitkering is namelijk goedkoper of bijna net zo duur als de opvang van deze jongeren. Mogelijkerwijs wordt dit effect nog eens versterkt bij jongeren, waarbij de assumptie is dat zij een hogere kans op zelfstandigheid hebben, dan bij oudere dak- en thuisloze mensen. Kortom, voldoende interessante richtingen en hypothesen voor vervolgonderzoek naar het transformatieve potentieel van dit soort preventieve aanpakken.

5.3 De ethiek van preventie

Onze denkoefening in de vorm van een verkennende studie heeft aangetoond dat een paradigmaverschuiving van een 'end-of-pipe'-oplossing richting een meer preventieve aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren financieel aantrekkelijk kan zijn. Maar de ethische en morele motieven wegen wellicht nog veel zwaarder voor een ander type aanpak. En juist die motieven zijn uiterst politiek en relateren aan vraagstukken als: hoe organiseren we als staat/gemeenschap de sociale zekerheid en onderlinge solidariteit? En wat is een niveau van sociaaleconomische ongelijkheid

¹⁹ <https://www.theguardian.com/society/2010/apr/21/homeless-rough-sleeping-cash-incentive> & <https://www.mungos.org/>

dat we als maatschappij acceptabel vinden? Of: in hoeverre wegen de voordelen van het preventiedenken op tegen de mogelijke schaduwzijden²⁰? Dit soort ethische kwesties richten de pijlen ook op de rol van de staat en in hoeverre deze in basale noden (als onderdak, inkomen, voeding, etc.) moet voorzien. Moeten we bijvoorbeeld van een verzorgingsstaat naar een 'sociale investeringsstaat' waarin kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en wijkvoorzieningen (buurthuis, tuinen, etc.) worden ingezet om te investeren in een volwaardige ontwikkeling en participatie van diverse groepen burgers? Uiteindelijk gaat het ook om de zoektocht naar een gewenste maatschappijvorm en in hoeverre we bepaalde verdelingen van kosten en baten rechtvaardig achten. Denkoefeningen als deze studie brengen ons dus onherroepelijk bij onderliggende (politieke) discussies en de fundamentele van het samenleven. En hoewel het streven naar integraal werken zeker haar meerwaarde zal hebben, zal een preventieve aanpak ook gepaard moeten gaan met dit soort discussies in zowel het publieke domein als politieke arena's.

6. HOE NU VERDER? OPEN SOURCE CO-CREATIE

Het doel van dit verkennende onderzoek was vooral: een indicatie geven of het investeren in zwervjongeren loont, en de orde van grootte van bepaalde kosten en investeringen berekenen. Maar het staat voor zich dat dit pas een eerste vingeroefening is. Meer en uitvoeriger empirisch onderzoek naar financiële stromen binnen huidige systemen is noodzakelijk. Een enorme uitdaging, omdat data door de decentralisaties van bijv. jeugdhulp (in 2015) en straks ook van de maatschappelijke opvang (in 2018) minder toegankelijk zijn geworden. Zo zijn de jaarrekeningen van gemeenten veelal onvoldoende gespecificeerd. Maar ook is de data minder vergelijkbaar, door de orde van grootte en de diversiteit van de problematiek op gemeentelijk niveau.

Toch denken wij dat we een volgende stap hebben kunnen maken in de onderbouwing dat een preventieve aanpak loont als het gaat om de inclusie van dak- en thuisloze jongeren. En dat er een basis ligt voor andere partijen om op verder te bouwen. Wij stellen al onze data, berekeningen en bronnen dan ook beschikbaar voor partijen die dit verder willen oppakken. En doen een beroep op hen om dit soort exercities verder aan te scherpen, verder te onderbouwen en te verrijken. Niet alleen om zo tot meer nauwkeurige en verantwoorde berekeningen te komen, maar vooral ook om te onderzoeken wat deze paradigmaverschuiving betekent voor specifieke beleidsaanbevelingen. Wat kunnen bijvoorbeeld mogelijke preventieve maatregelen zijn die jongeren meer perspectief bieden op een duurzame toekomst? Door samen onderzoek te doen waarin datasets, inzichten en ervaringen systematisch worden gedeeld, denken wij tot scherpere analyses te komen die kunnen bijdragen aan een meer democratische, effectieve en duurzame omgang met jongeren in kwetsbare posities.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het werk van bestuurskundige en politiek-filosoof Rik Peeters voor een kritiek op het preventiedenken (zie 'Peeters, R. (2013). The preventive gaze: How prevention transforms our understanding of the state' of: <https://www.socialevraagstukken.nl/de-expansieve-logica-van-de-preventiestaat/>).

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2009). Opvang Zwerfjongeren 2009.
- BoumanGGZ. (2009). Intensief Beschermd Wonen: een geïntegreerd programma voor terugkeer in de samenleving.
- CBP. (2006). Beoordeling KBA voortijdig schoolverlaten (CBP notitie).
- CBS. (2016). Jeugdhulp 2015.
- CBS. (2017). Jeugdhulp 2016.
- CBS. (n.d.-a). CBS StatLine - Overheid; sociale uitkeringen 1987 - 2013. Retrieved July 17, 2017, from <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81243NED&D1=a&D2=3,8,59,64,69-74&HDR=G1&STB=T&VW=T>
- CBS. (n.d.-b). Mbo-diploma nu net zo duur als universitaire master [webpagina]. Retrieved July 17, 2017, from <http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/mbo-diploma-nu-net-zo-duur-als-universitaire-master>
- Cebeon. (2011). Kosten en baten van Maatschappelijke opvang: bouwstenen voor effectieve inzet van publieke middelen.
- Cuelenaere, B., van Zutphen, F., van der Aa, R., Willemsen, A., & Wilkens, M. (2009). MKBA voortijdig schoolverlaten. Ecorys.
- De Groot, J., & Horjus, B. (2013). Kamers met Kansen: maatschappelijk perspectief in dubbel opzicht! (No. Onderzoekrapportage Kamers met Kansen Osdorp deel II: de maatschappelijke meerwaarde). De Groot Consult.
- De Koning, J., Gravesteyn, J., de Hek, P., & de Vries, D. (2016). Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden. SEOR.
- DUO. (n.d.). Bedragen studiefinanciering - Mbo'er - DUO. Retrieved July 17, 2017, from <https://duo.nl/particulier/mbo-er/studiefinanciering/bedragen.jsp>
- Ecorys, & Jonkers Verwey Instituut. (2008, April). Handleiding kosten batenanalyse in het sociale domein.
- Evans, W. N., Sullivan, J. X., & Wallskog, M. (2016). The impact of homelessness prevention programs on homelessness. *Science*, 353(6300), 694–699.
- Gemeente Amsterdam. (2017, Mei). Jaarverslag 2016.
- Gemeente Den Haag. (2017). Home • Jaarverslag 2016 Gemeente Den Haag. Retrieved November 8, 2017, from <http://www.jaarstukken2016.denhaag.nl/>
- Gemeente Utrecht. (2017). Home • Jaarstukken 2016 Gemeente Utrecht. Retrieved November 8, 2017, from <http://utrecht.jaarverslag-2016.nl/>
- Hamdan, Y., & Mulder, K. (2008). Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Almeerkans. Rebel.
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2016). The Short-Term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya.
- Hough, J., & Rice, B. (2010, October). Providing personalised support to rough sleepers: an evaluation of the City of London pilot.
- Kela. (n.d.). Basic Income Experiment 2017-2018. Retrieved from kela.fi/basicincome
- MBO Raad. (n.d.). Studenten | MBO Raad. Retrieved July 17, 2017, from <https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten>

- Min. OCW. (2016). Totale uitgaven aan middelbaar beroepsonderwijs - Kengetallen - Onderwijs in cijfers [webpagina]. Retrieved July 17, 2017, from <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/financienmbo/totale-uitgaven>
- Min. OCW. (2017). Overzicht uitkeringsbedragen en maatregelen Social Zaken en Werkgelegenheid 2017.
- Movisie. (n.d.). Kennis over goede ketenzorg voor zwerfjongeren in Nederland. Retrieved July 17, 2017, from <http://www.movisie.nl/artikel/kennis-over-goede-ketenzorg-zwerfjongeren-nederland>
- NJI, VNG, SZN, & Gemeente Leiden. (2016). Verslag Learn&Share bijeenkomst "op weg naar een aanpak voor 18-plussers."
- Noorda en Co. (2014). De prijs van jeugdwerkloosheid: analyse van doelgroep en rendement van een publiek-private aanpak in Amsterdam Nieuw-West.
- Over, E. A. B., van Gils, P. F., Suijkerbuijk, A. W. M., Lokkerbol, J., & de Wit, G. A. (2016). Maatschappelijke kosten-baten analyse van cognitieve gedragstherapie voor alcohol- en cannabisverslaving. RIVM Briefrapport 2016-0193. Retrieved from <http://rivm.openrepository.com/rivm/handle/10029/620787>
- Rekenkamer Amsterdam. (2017). Onderzoeksopzet Opvang Dak- en Thuislozen.
- Rekenkamer Rotterdam. (2017). Onderzoeksopzet dak en thuislozenopvang.
- Rele, H. ter, & Labanca, C. (2011). Lifetime generational accounts for the Netherlands. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- RIVM. (n.d.). Kosten van Ziekten in Nederland. Retrieved July 17, 2017, from https://kostenvanziektentool.volksgezondheinzorg.info/tool/nederlands/?ref=kvz_v2l1b1p4r4c2i0t1j0o3y6a-1g0d33s54z0f0w2
- RVIM. (n.d.). Afhankelijkheid van drugs | Volksgezondheinzorg.info. Retrieved July 17, 2017, from <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/afhankelijkheid-van-drugs>
- Schipper, K. & Van Steenbergen, F. (2017) Onderwijs op maat. Een tussentijdse evaluatie van het proefveld Groningen. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Snoek, A., van der Poel, A., & van de Mheen, D. (2008). Ontwikkeling en toetsing van cliëntprofielen ter bevordering van doorstroom in de maatschappelijke opvang. Rotterdam: IVO. Retrieved from http://www.academia.edu/download/1957860/Clientprofielen_doorstroom_Maatschappelijke_Opvang.pdf
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2014, December). Kostenverschillen in de jeugdzorg: een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten.
- Steenbergen, F. van & Loorbach, D. (2015) Dwalen in het systeem en op straat. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steenbergen, F. van & Schipper, K. (2017) De basis op orde. De borging van de overgangperiode 18min/18plus in vijf steden. DRIFT: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN). (2017, January). Factsheet Zwerfjongeren in Nederland.
- TeamS. (2011). Onderzoek Kosten/Baten wat levert 2getthere op?
- Tempelman, C., Berden, C., & Kok, L. (2010). Kosten en resultaten van re-integratie: eindrapportage. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Traag, T., & Marie, O. (2011). Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2017, mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

UWV. (n.d.). UWV Perspectief | Bruto Wajong uitkering (excl vakantiegeld) per maand per 1-1-2016. Retrieved July 17, 2017, from <https://perspectief.uwv.nl/forum/s/bruto-wajong-uitkering-excl-vakantiegeld-per-maand-per-1-1-2016>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015). Handreiking pleegvergoeding.

Verheijke, E., & Belgraver, V. (2017, Mei). Maatschappelijke Business Case: "Verlengde Pleegzorg." Sinzer.

Wisselink, D. J., Kuipers, W. G. T., & Mol, A. (2012). Kerncijfers Verslavingszorg 2011. Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (Ladis).

BIJLAGE

Kosten/Baten overzicht					
Interventie	Voorbeeld/ programma	Kosten/inkom en (€)	Baten (gemiddeld) (€)	Duur	Bron
Kosten dak -en thuisloze jongeren					
Opvang en begeleiding	Maatschappelijke opvang feitelijk daklozen	23.236 gemiddeld per deelnemer per jaar (Voor 2011, 280 miljoen/ 12050 feitelijk daklozen)	46224 E (2011) voorkomen publieke kosten (557miljoen/12050)	-	Berekening op basis van Cebeon, 2011, p.30
Opvang en begeleiding	Maatschappelijke opvang residentieel daklozen	10.384 gemiddeld per deelnemer per jaar (135 miljoen/13.000)	36.076 E (2011) voorkomen publieke kosten (469 miljoen/13000)	-	Berekening op basis van Cebeon, 2011, p.38
Opvang en begeleiding	Opvang jongeren tussen 18 en 23 in Amsterdam	22.302 (9,3 miljoen/417 jongeren in opvang 2016)	-	-	https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoeksopzet-opvang-dak-en-thuislozen/
Opvang en begeleiding	Dag en nacht opvang	20.642 gemiddeld per jaar per deelnemer (2011)	-	-	BoumanGGZ, 2011
Opvang en begeleiding	Intensief begeleid wonen chronisch verslaafden en psychisch zieken	41.200 gemiddeld per deelnemer per jaar (2011)	-	Gemiddelde verblijfsduur 2 jaar	BoumanGGZ, 2011
Voorkomen kosten Jeugdwerkloosheid	Re-integratie project Amsterdam Nieuw-west	4750 E pp per jaar	38.411 bij vinden van werk (2014); bij afbreuk risico van 90% nog steeds 3841 E positief, 19.205 bij 50 % afbreuk.	-	Noorda en Co, 2014, p.33
Begeleidingzwerfjongeren vanuit ambulante zorg, bijstand, of Wajong naar zelfstandige situatie	Social Impact Bond in Rotterdam	?	Voor de maatschappij: 45.600 (ambulante zorg), 78.200 (Bijstand), 81.700 (wajong). Voor de gemeente: 40.000; 7.700; 10.700	-	Frederiks, 2017

Schuldhulpverlening		1500 per schuldgeval (2005) 2630 E per schuldgeval (2014)	-	-	Hamdan en Mulder, 2008 p.20 ; Frederiks, 2017, p.36
Verslavingszorg	Verslaving bij jongeren	2000 pp per behandeling (2005)	-	-	Hamdan en Mulder, 2008 p.20
Totale kosten verslavingszorg	-	17313 per deelnemer per jaar (1.2 miljard kosten/ 69.312 gebruikers (2011))	-	-	Ladis, 2011, p.9 ; RIVM, 2013; https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/afhankelijkheid-van-drugs
Kosten Jeugdzorg	-	Gemiddeld 4962 per deelnemer per jaar (1.8 miljard / 362705 jeugdigen (2015))	-	-	RIVM, n.d. ; CBS, 2015
Behandeling psychische problemen		1800 (2008)	-	-	Hamdan en Mulder, 2008 p.23
Woon-Leer-Werk traject	Kamers met kansen (voor nog niet dakloze jongeren)	7000e per jaar per deelnemer (2015)	4285e per deelnemer	9 Maanden (gemiddeld verblijf succesvolle uitstromer)	De groot & Horjus, 2013 p.5
Begeleid wonen	Kansrijk Wonen in Noord-Veluwe	5000 e per jaar per deelnemer, deelnemer betaald de huur zelf	-	-	Samenvatting Learn & Share bijeenkomst, Leiden, 10 Maart 2016
Pleegzorg	Kosten een jaar pleegzorg	14.000 per jaar per deelnemer	14.000 in directe kosten voor de overheid + 3800 maatschappelijke kosten per deelnemer	1 Jaar (18-19)	Verheijke & Belgraver, 2017 p.21; (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015)
Uitkering	Wajong (Vanaf 2015 alleen bij volledige arbeidsongeschiktheid) – uitkering	12664 E gemiddeld per jaar per deelnemer (2016: 245900 uitkeringen, 3.114.124e uitgaven)	-	Permanente	CBS/CBS Statline & Jaarverslag 2016 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p.58
Uitkering	Bijstand tussen 18 en 21	2892 per jaar + eenmalig 600 administratie kosten	-	Max 3 jaar (18-21)	Min. OCW, 2017 ; Hamdan en Mulder, 2008 p.21
Toeleiding tot werk/opleiding	Re-integratie trajecten UWV en Gemeentes	WAO: 6000-8000	-	Eenmalige uitgave	Tempelman, Berden, & Kok, 2010, p.1

		WW: 2.400 – 2600 (2008)			
Toeleiding tot werk/opleiding	Lokale re-integratie niet geregistreeerde werklozen in Amsterdam Nieuw-West	3000 E pp (2014)	-		Noorda en Co, 2014 p. 33
Toeleiding tot werk/opleiding	Re-integratie traject	6000	13.500 (gemiddeld loon zonder startkwalificaties, 2008)		Hamdan en Mulder, 2008 p.21
Werk	Gesubsidieerde baan	25.000 (2008, gemeenten en UWV)	-		Tempelman, Berden, & Kok, 2010, p.1
Uitkering	Studiefinanciering (+aanvullende beurs) uitwonend. Gift bij behalen diploma MBO	7536 E pp per jaar (268.59 basisbeurs + 359.41 aanvullend * 12)	-	Maximaal 4 jaar beurs (MBO)	DUO
Uitkering	Studiefinanciering (+aanvullende beurs) inwonend. Gift bij behalen diploma MBO	5039,76 E pp per jaar (82.3 basis + 337,68 aanvullend)	-	Maximaal 4 jaar beurs (MBO)	DUO
Inkomenssteun 18-21	Bijstand + Bijzondere bijstand	7200 E (241 E + 359 aanvullend per maand)	-	-	Groningen project.
Inkomenssteun 21+	Bijstand	11838 E per jaar per uitkering (986 per maand)	-	-	Min. OCW, 2017
Onderwijs	Gemiddelde kosten overheid 1 jaar MBO	-4400 (Ecorys, 2006) -6500 (TeamS, 2011) -10000 (5 miljard/ 497200 MBO'ers)	-	-	CBS 2015 & Min OCW 2016.
Onderwijs	Gemiddelde kosten overheid 1 jaar basisschool / middelbare school voor een leerling	7000 ((pre) primair onderwijs/ 10000 (voortgezet onderwijs)	-	-	http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80393NED&D1=64&D2=1,5-6&D3=a&HDR=T,G1&STB=G2&VW=T
Jeugdinstanties	Gemiddelde kosten per jeugdige in jeugddetentie	200.000 euro (125 miljoen / 634 jeugdigen)	-	-	(Tweede Kamer der Staten Generaal, 2017)
Detentie	Gemiddelde kosten per 18 -25 jarige in detentie	147 miljoen, 24.500 per jongere (0.17 % van 862,7 miljoen)			http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82321NED&D1=a&D2=0&D3=a&D4=0&D5=a&HD=161125-1214&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4 ; (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2017)

Jeugdreclassering	Kosten jeugdreclasseringstraject voor (ex) gedetineerden	11.000	-	-	(de Koning, Gravesteijn, de Hek, & de Vries, 2016)
Re-integratie	Kosten van re-integratie activiteiten tijdens detentie per volwassene/jeugdige	2.200 – 5.300 euro voor volwassenen 19.000 tot 44.000 voor jeugdigen	-	-	(de Koning et al., 2016)
Belastinginkomsten	Gemiddelde belasting inkomsten overheid over een levensloop	313.000 (7100 per jaar) (569.900 levenslange inkomsten* gemiddelde belastinglast van 55% (indirect + directe belasting)	-	-	(ter Rele & Labanca, 2011, p.26 ; ter Rele, 2005, p. 24)
Verdienpotentieel interventies	Investeringen afgezet tegen gemiddelde belastinginkomsten over de levensloop	Stabiel: 131.000/313.000 = 2,4 Knipperlicht: 131.57/313.000 = 2,4 Spook: 221.244/313.000 = 2,4	-	-	-

