

Kostenbesparing door Preventie in het Jeugddomein

Schakel & Adviesraad Jeugd

Doel van deze notitie

Doel van deze notitie is op basis van gedegen wetenschappelijk onderzoek aan te geven welke vormen van preventie voor jeugd kosteneffectief zijn gebleken (en welke niet).

Deze notitie vat daartoe op hoofdlijnen het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied samen. Gedetailleerde uitwerkingen zijn op andere plaatsen voor specifieke onderwerpen beschikbaar, en kunnen desgewenst worden vertaald naar een toegankelijk overzicht voor beleidsbepalers.

In Nederland is het maatschappelijk en beleidsmatig debat over kosten en baten van preventie voor kinderen, jongeren en gezinnen momenteel sterk gepolariseerd. Onjuiste generalisaties als ‘preventie kost alleen maar geld’ en ‘preventie is altijd effectief’ zetten de toon in een debat met potentieel grote consequenties voor onze samenleving¹. In dit gepolariseerde debat lijkt het soms alsof uitspraken over kosteneffectiviteit een kwestie van persoonlijke mening of politieke voorkeur zijn geworden.

Dit is onjuist en onnodig, want de vraag welke vormen van preventie kosteneffectief zijn (en welke niet) is een feitelijke vraag, naar feitelijke kosten en baten, die dankzij gedegen wetenschappelijk onderzoek voor veel activiteiten feitelijk te beantwoorden is.

¹ Een pijnlijk voorbeeld van deze polarisatie is te zien rond het rapport ‘Stelsel in Groei’ door AEF (2020). Dit rapport concludeerde destijds op basis van een feitelijk onjuiste analyse van zeer incomplete informatie ten onrechte dat “de kosten binnen het jeugddomein, op enkele uitzonderingen na, door beter en steviger in te zetten op preventie en vroegsignalering eerder hoger dan lager” zouden worden. Deze voorbarige conclusie in de hoofdtekst is een onjuiste weergave van de (ook feitelijke onjuiste maar genuanceerdere) conclusie in een bijlage (blz 125), en is bij consultatie van experts weerlegd, nog voordat het rapport gepubliceerd werd. Deze nuanceringen en correcties zijn echter niet overgenomen in de samenvatting en in media uitingen, en de onjuiste conclusie is inmiddels in de beleidswereld ‘viraal’ gegaan als onjuiste radicale boodschap dat preventie kostenverhogend zou zijn. Zo domineert een onjuiste soundbite menig debat, terwijl zij volledig is losgezongen van de oorspronkelijke bronnen en de openbaar beschikbare feiten, die wij in deze notitie samenvatten. Zie voor een commentaar op het rapport ‘stelsel in groei’ de website van de SAR: www.sarjeugd.nl.

Wat is preventie?

“Preventie” omvat alle activiteiten met het doel iets in de toekomst te voorkomen. Het is daarmee eigenlijk een te brede term om zinvol te gebruiken, want goed beschouwd is bijna al ons gedrag in deze brede zin preventief, van tandenpoetsen om gaatjes te voorkomen, tot dijken bouwen ter preventie van overstromingen. Vanwege de focus van het maatschappelijk debat beperken wij ons hier daarom tot preventieve programma's² voor jeugd, ter voorkoming van latere psychische, sociale, maatschappelijke en medische problemen.

Ook de doelen, doelgroepen en aanpak van preventie programma's voor jeugd zijn zeer breed. Met het oog op kosteneffectiviteit is het belangrijk programma's te onderscheiden naar:

- A. *Effectiviteit*: de mate van effectiviteit voor de beoogde uitkomsten. Een programma dat geen enkel effect heeft kan immers ook geen baten hebben. In Nederland bestaan op meerdere gebieden preventieve programma's met bewezen langdurige positieve effecten, maar ook vele programma's waarvan geen enkel effect is aangetoond of te verwachten is. De nationale databank effectieve jeugdinterventies (NJI/RIVM) geeft dankzij een gedegen systematiek helder aan welke preventieve interventies in Nederland effectief zijn gebleken. Er zijn overigens ook preventieve programma's met negatieve effecten: deze maken de te voorkomen problemen ongewild juist *erger*. Deze programma's kunnen vanzelfsprekend niet kosteneffectief zijn, omdat ze maatschappelijke kosten juist dubbel vergroten: eerst met de kosten van het programma en vervolgens met de kosten van de maatschappelijke problemen die zij vergroten.
- B. *Potentiële baten*: baten van preventie kunnen het hoogst zijn als de te voorkomen problemen zeer kostbaar en moeilijk alsnog te behandelen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van antisociale gedragsproblemen (zoals chronische agressie of criminaliteit), met gemiddelde maatschappelijke financiële kosten in de orde van €200.000,- *per persoon* over de levensloop door o.a. aangerichte schade, chronische zorgkosten, justitiële kosten en maatschappelijke uitval (uitkeringen/geen inkomen waar belasting over wordt betaald³). Wanneer deze problemen eenmaal ontstaan zijn, bestaan er eigenlijk nauwelijks effectieve behandelvormen, waardoor de problemen blijven bestaan en geld blijven kosten, ondanks (zeer kostbare) intensieve aanpakken. Andere notoir kostbare en zonder preventie moeilijk te behandelen probleemgebieden zijn bijvoorbeeld harddrugs verslavingen, huiselijk geweld⁴, schooluitval zonder startkwalificatie, eetstoornissen en gedwongen uithuisplaatsingen.
- C. *Specificiteit en bereikbaarheid van de doelgroep*: potentiële baten van preventie kunnen het hoogst zijn als iedere deelnemer daadwerkelijk de te voorkomen problemen ontwikkeld zou hebben zonder de preventieve aanpak. Dat is beter te bereiken naarmate beter te specificeren is wie deze problemen zullen ontwikkelen (signalering risicofactoren) en deze doelgroep vervolgens ook daadwerkelijk te bereiken is.

Het is overigens belangrijk in gedachten te houden dat preventie bij jeugd veelomvattender is dan alleen preventieve programma's. Ouders, familie, leerkrachten, professionals, kinderen

² Een programma is een welomschreven systematische aanpak.

³ Romeo, R., M. Knapp, S. Scott (2006). Economic cost of severe antisocial behaviour in children and who pays it. *British Journal of Psychiatry*, 188, 547-553.

⁴ Burghart, M., Backhaus, S. The Long-Term Consequences of Family Violence Victimization: An Umbrella Review of Longitudinal Meta-Analyses on Child Maltreatment and Intimate Partner Violence. *J Fam Viol* (2024).

en jongeren zelf en vele mensen rondom hen spannen zich in het dagelijks leven in om te voorkomen dat kinderen en jongeren problemen ontwikkelen. “It takes a village to raise a child” en een sterke brede pedagogische basis is een voorwaarde voor preventie van problemen en maatschappelijke uitval⁵. De kosteneffectiviteit van investeringen in deze basis staat eigenlijk niet ter discussie⁶.

Vanwege het huidige maatschappelijk debat en politieke beslissingen rond financiering van preventie programma’s beperken wij ons hier tot de kosteneffectiviteit van preventieve programma’s.

Kosteneffectiviteit vaststellen

Een activiteit is kostenbesparend als alle financiële baten als gevolg van deze activiteit groter zijn dan alle kosten. Bij preventie zijn zowel de kosten als de baten vaak zeer divers en veelomvattend, van bijvoorbeeld directe effecten op kosten als uitkeringen of zorgconsumptie, tot heel indirecte kosten en baten als minder lestijd op school door deelname aan een preventieprogramma, of hogere arbeidsproductiviteit wanneer ouders minder vaak overbelast zijn. Kostenbesparing betreft een weging van al deze financiële kosten en baten, uitgedrukt in geld. Het omvat dus niet maatschappelijke kosten en baten die niet in geld uit te drukken zijn, zoals veranderingen in onderling vertrouwen of maatschappelijk klimaat, ook al kan dat op den duur wel degelijk financieel voordelig zijn.

Binnen onderzoek naar kosten en baten van preventie bestaan verschillende maten om de verhouding tussen kosten en baten uit te drukken⁷. Wij gebruiken hier gemakshalve de term ‘kostenbesparend’ om aan te geven dat de totale baten min kosten bij uitvoering van een aanpak groter zijn dan de totale baten min kosten in een controlegroep waar deze aanpak niet is uitgevoerd.

De sterkste methode om kosteneffectiviteit vast te stellen is het in twee condities volgen van de doelgroep over langere tijd voor het maken van een directe vergelijking van alle financiële kosten en baten tussen enerzijds een conditie waarin een preventieve activiteit wordt uitgevoerd en anderzijds een conditie waarin deze activiteit niet wordt uitgevoerd, waarbij alle daadwerkelijke kosten en baten worden meegerekend. Daarbij dienen de deelnemers aan de beide condities exact vergelijkbaar te zijn dankzij random toewijzing aan de beide condities. Deze opzet is kostbaar, intensief en langdurig, maar geeft onomstotelijk feitelijk bewijs voor de verhouding tussen feitelijke kosten en baten van preventie.

Er zijn gelukkig vele studies met dit sterkste onderzoeksdesign uitgevoerd, zowel in Nederland als internationaal. In deze tekst beperken wij ons vooral tot dit type studie, omdat ze de sterkst mogelijke feitelijke bewijsvorm is. Eenvoudiger benaderingen met een zwakker bewijsvorm (zoals maatschappelijke kosten baten analyses [MKBA]) zijn zeker ook waardevol, maar berusten op aannames over kosten en baten waarover discussie zou kunnen ontstaan. Deze benaderingen kunnen soms wel degelijk met hoge mate van waarschijnlijkheid baten aantonen, omdat het bijvoorbeeld over een interventie of een maatschappelijke activiteit kan

⁵ Van Yperen, T., Hofstede, K., Hageraats, R., & Van de Maat, A. (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Nederlands Jeugdinstituut.

⁶ De effecten van het ontbreken of afkalven van een pedagogische basis blijken wellicht het duidelijkst uit internationale vergelijkingen van trends in de effecten van bijvoorbeeld bestaanszekerheid, onderwijskwaliteit, alfabetisering, basisgezondheidszorg, (fysieke, sociale, milieu en voedsel)veiligheid en rechtszekerheid. Zie bijvoorbeeld UNICEF, *The State of the World’s Children 2024*.

⁷ Bijvoorbeeld kosten per eenheid gezondheidswinst (zoals QALY); kosten en baten van de ene interventie ten opzichte van een andere interventie, etc.

gaan die zeer weinig kost en aangenomen mag worden dat de opbrengsten hoog zijn. Wij laten deze wat zwakkere methoden hier echter buiten beschouwing.

Kosteneffectiviteit van bewezen effectieve preventie programma's

De afgelopen decennia zijn internationaal en in Nederland vele gedegen kosteneffectiviteitsstudies uitgevoerd. De resultaten van deze studies zijn gecombineerd in reviews en meta-analyses, om zo sterk mogelijke conclusies te kunnen trekken over de combinatie van al deze studies. Uit deze studies blijkt in hoofdlijnen het volgende.

Bewezen effectieve preventie van kostbare problemen bij kinderen en jongeren is kostenbesparend gebleken, en één van de meest rendabele lange termijn investeringen die een overheid kan doen⁸.

Deze kosteneffectiviteit is aangetoond in verschillende landen, op verschillende probleemgebieden, kan ook al bereikt worden op vrij korte termijn (bijv. in Nederland binnen twee jaar⁹), en geldt zowel voor kosten en baten voor de overheid en maatschappij als voor deelnemende jeugd en hun gezinnen.

Belangrijke gebieden waarop kostenbesparing door preventie is aangetoond zijn o.a.:

- Mentale gezondheid¹⁰. Zie voor een recent overzicht ook de RIVM en Trimbos Instituut publicatie "Effectieve Interventies en beleid mentale gezondheid en preventie: Een overzicht van kansen en mogelijkheden per levensfase & economische baten".
- Lichamelijke gezondheid¹¹, met name door bevordering van gezond gedrag door kinderen en ouders en door het creëren van een gezondere (voedsel en beweeg) leefomgeving.
- Criminaliteit en chronisch agressief gedrag^{12,13}, met name door vroege opvoedondersteuning, voorschoolse stimulering¹⁴ en preventie van sociale problemen (pesten, gepest worden, afwijzing, agressie) op school. In Nederland zijn op dit gebied kostenbesparingen binnen twee jaar aangetoond⁹, met name dankzij minder zorggebruik en minder schooluitval. Daarnaast is in Nederland een aanzienlijke

⁸ Rosholm, M., Paul, A., Bleses, D., Højen, A., Dale, P., Jensen, P., Justice, L., Svarer, M., & Andersen, S. (2020) Are impacts of early interventions in the Scandinavian welfare state consistent with a heckman curve? A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*.

⁹ Posthumus, J. A. (2009). *Preventive effects and cost-effectiveness of the Incredible Years program for parents of preschoolers with aggressive behavior*. Utrecht University.

¹⁰ Le, L. K. D., Esturas, A. C., Mihalopoulos, C., Chiotelis, O., Bucholc, J., Chatterton, M. L., & Engel, L. (2021). Cost-effectiveness evidence of mental health prevention and promotion interventions: A systematic review of economic evaluations. *PLoS medicine*, 18(5), e1003606.

¹¹ Santini, Z. I., Becher, H., Jørgensen, M. B., Davidsen, M., Nielsen, L., Hinrichsen, C., ... & Koushede, V. (2021). Economics of mental well-being: a prospective study estimating associated health care costs and sickness benefit transfers in Denmark. *The European Journal of Health Economics*, 22, 1053-1065.

¹² Posthumus, J. A. (2009). *Preventive effects and cost-effectiveness of the Incredible Years program for parents of preschoolers with aggressive behavior*. Utrecht University.

¹³ Sampaio, F., Nystrand, C., Feldman, I., & Mihalopoulos, C. (2024). Evidence for investing in parenting interventions aiming to improve child health: a systematic review of economic evaluations. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 33(2), 323-355.

¹⁴ Schweinhart, L.J. (2013). Long-term follow-up of a preschool experiment. *J Exp Criminol* 9, 389–409. <https://doi.org/10.1007/s11292-013-9190-3>

reductie in later crimineel gedrag aangetoond¹⁵. Internationaal zijn kostenbesparingen aangetoond in de orde van 5- tot 12-voudige baten op lange termijn ten opzichte van de kosten, gecorrigeerd voor inflatie¹⁶.

- Verslaving en middelen gebruik^{17,18}, waar kostenbesparing groot is doordat chronische trajecten van verslaving, ziekte en maatschappelijke uitval worden voorkomen;
- Problemen rond seksualiteit, waaronder tiener- & ongewenste zwangerschappen, seksueel misbruik en geslachtsziekten, waarmee in Nederland grote winst is geboekt in vergelijking tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Ook hier geldt dat de kostenbesparingen (en voorkomen van leed) dusdanig groot zijn dat preventie zelfs bij relatief beperkte effecten bij een deel van de doelgroep al kostenbesparend is¹⁹.

Kosteneffectiviteit van erkende programma's in Nederland is deels aangetoond en deels zeer aannemelijk. In Nederland worden bewezen effectieve preventie programma's ingezet, waarvan aangetoond is dat zij kostenbesparend zijn (bijvoorbeeld het opvoedprogramma Incredible Years²⁰, en het preventieve zorgprogramma voor gezinnen met multiële risico's VoorZorg²¹).

Het is per definitie onmogelijk (en zeer kostbaar) om van ieder preventieprogramma een kosteneffectiviteitsstudie uit te voeren, en daarom gangbaar om (kosten)effectiviteit volgens een gedegen procedure toe te kennen aan prototypische programma's met dezelfde werkzame elementen en werkwijze. Hierdoor is het zeer aannemelijk te maken dat ook programma's in Nederland die erkend zijn volgens dit criterium kosteneffectief zijn. Effectieve interventies zijn te vinden in databases van het RIVM, Nederlands Jeugdinstituut, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Kenniscentrum Sport & Bewegen, Vilans en Movisie. Het is overigens goed te vermelden dat we dit dus weten, maar dat deze programma's lang niet overall worden uitgevoerd.

In Nederland worden ook preventieve programma's uitgevoerd die niet erkend zijn, en waarvan effectiviteit en kosteneffectiviteit onbekend en onwaarschijnlijk zijn. Dit geldt vooral voor programma's zonder theoretisch onderbouwde werkzame elementen, en/of in een te lage dosering. Denk bijvoorbeeld aan een enkele dag voorlichting over ernstige problematiek (bijv. huiselijk geweld); of inzet van bewezen niet-effectieve principes (bijv. homeopathie).

Dat een wezenlijk deel van de huidige preventie uitgaven voor jeugd in Nederland niet kostenbesparend lijkt²⁰ is grotendeels te verklaren doordat aanzienlijke investeringen worden gedaan in dergelijke preventief bedoelde activiteiten waarvan onwaarschijnlijk is dat zij

¹⁵ Menting, A.T.A., De Castro, B.O., Grandfield, B. M., Denissen, J. J. A., & Matthys, W. C. H. J. (2024). Better Start to Better Future? Long-Term Follow-Up of a Parenting Intervention for Mothers Being Released From Incarceration. *Journal of Experimental Criminology*.

¹⁶ Nores, M., Belfield, C. R., Barnett, W. S., & Schweinhart, L. (2005). Updating the economic impacts of the High/Scope Perry Preschool program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27(3), 245-261.

¹⁷ Leão, T., Kunst, A. E., & Perelman, J. (2018). Cost-effectiveness of tobacco control policies and programmes targeting adolescents: a systematic review. *The European Journal of Public Health*, 28(1), 39-43. ,

¹⁸ Le, L. K. D., Faller, J., Chatterton, M. L., Perez, J. K., Chiotelis, O., Tran, H. N. Q., ... & Mihalopoulos, C. (2023). Interventions to prevent alcohol use: systematic review of economic evaluations. *BJPsych Open*, 9(4), e117.

¹⁹ Goldfarb, E. S., & Lieberman, L. D. (2021). Three decades of research: The case for comprehensive sex education. *Journal of Adolescent Health*, 68(1), 13-27.

²⁰ Posthumus, J. A. (2009). Preventive effects and cost-effectiveness of the Incredible Years program for parents of preschoolers with aggressive behavior. Utrecht University.

²¹ Kitzman HJ, Olds DL, Cole RE. Enduring effects of prenatal and infancy home visiting by nurses on children. *Arch Pediatr Adolesc Med*. 2010;164:412-8.

effectief zijn, die niet zijn opgenomen in richtlijnen of databanken, en die geen elementen bevatten waarvan enig effect verwacht kan worden. Dat deze initiatieven op zo grote schaal gefinancierd worden is te verklaren uit onvoldoende deskundigheid (en onvoldoende faciliteren van het verwerven van deze deskundigheid) bij beleidsbeslissers.

Bijkomend probleem is dat een groot deel van de uitgaven dat bedoeld is om preventie te versterken feitelijk niet aan preventie wordt besteed, maar aan stelselwijzigingen, beleidsrapporten en consultancy. De naar schatting 56 miljoen euro per jaar die hiermee de komende tien jaar gemoeid zal zijn²² maakt geen deel uit van de feitelijke kosten van effectieve preventie. Al deze activiteiten kunnen misschien om andere redenen nuttig zijn, maar ze zijn *niet* nodig om de huidige bewezen effectieve preventie programma's in te kopen en uit te voeren, aangezien ze ook zonder deze activiteiten (vaak al meerdere beleidscycli lang) effectief blijken te zijn.

Er bestaan preventieve aanpakken die problemen (ongewild) juist verergeren, ook in Nederland. Berucht zijn in dit verband de negatieve effecten van programma's die gericht zijn op contact maken met slechte of afschrikwekkend bedoelde voorbeelden, zoals ex-verslaafden of ex-criminelen voor de klas of bezoeken aan gevangenis ('scared straight'). In meerdere onderzoeken is aangetoond dat door deze aanpakken juist *meer* kinderen crimineel worden of verslaafd raken dan zonder deze aanpakken²³ (omdat ze kinderen die dit nog niet wisten laten zien dat deze mogelijkheden bestaan, waarbij veel kinderen zo optimistisch zijn wel de voordelen te zien, maar tegelijkertijd denken de nadelen wel te zullen kunnen ontwijken...). Stoppen met deze activiteiten is direct kostenbesparend en voorkomt leed en schade. Desondanks bestaan ze ook nog in Nederland, met overheidsfinanciering...

Minder direct, maar vanwege de schaal toch ingrijpend is verkeerd gebruik van voorlichting zonder bredere programmering. Voorlichting wordt vaak los ingezet omdat men denkt dat kennis over risico's voldoende is. Echter kennis geven zonder handvatten aan te rijken is niet effectief en kennis aanreiken kan juist de attitude en waargenomen sociale norm negatief beïnvloeden (dus dat jongeren iets gaan zien als normaal, of dat het hun nieuwsgierigheid aanmoedigt). Tegelijk kan voorlichting sterke *gunstige* effecten hebben als het op de juiste wijze aan de juiste doelgroep gegeven wordt. Het is dus essentieel te weten hoe en aan wie voorlichting te geven.

Naast kostenbesparing door losse preventieprogramma's is het blijven inzetten op een sterke pedagogische basis (onderwijs, opvoeding, zelfzorg, gezondheidszorg) onmisbaar voor een moderne maatschappij en haar verdienvermogen, dat berust op een goed opgeleide, geestelijk en lichamelijk gezonde beroepsbevolking.

Conclusies

1. Effectieve preventie programma's zijn op meerdere probleemgebieden in hoge mate kosteneffectief. De financiële baten zijn een veelvoud van de kosten gebleken, resulterend in een hoog rendement. Dit geldt het sterkst voor preventie van kostbare problematiek, zoals antisociaal gedrag, verslaving, schooluitval en ongezonde gedragspatronen in brede zin. Deze baten treden niet alleen op de lange termijn op: voor preventie van

²² AEF (2020). *Stelsel in groei: Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.*

²³ Matjasko, J. L., Vivolo-Kantor, A. M., Massetti, G. M., Holland, K. M., Holt, M. K., & Cruz, J. D. (2012). A systematic meta-review of evaluations of youth violence prevention programs: Common and divergent findings from 25 years of meta-analyses and systematic reviews. *Aggression and violent behavior, 17*(6), 540-552.

gedragsproblemen overstijgend e baten de kosten al binnen twee jaar. Ook voor preventie van minder kostbare problematiek blijkt kosteneffectief te zijn wanneer bewezen effectieve aanpakken gebruikt worden.

2. De kosteneffectiviteit van deze programma's in financiële termen kan niet los gezien worden van overige maatschappelijke baten, zoals voorkomen van maatschappelijk leed en lasten.
3. Daarbij geldt voor een deel van de meest kostbare problemen dat hoewel effectieve interventies bestaan, deze vaak kostbaar en arbeidsintensief zijn, wat het belang van preventie onderstreept.
4. Niet-effectieve programma's kosten alleen geld en leiden bovendien tot de foutieve conclusie dat preventie nooit werkt. Helaas worden dergelijke programma's wel ingezet. Het is belangrijk om te stoppen met financiering van deze programma's. De middelen die hierbij vrijkomen bieden de mogelijkheid om wel effectief gebleken programma's in te zetten.
5. Het is goed mogelijk en kostenbesparend om een overzichtelijk palet van bewezen effectieve preventieve interventies op grote schaal aan te bieden. Hiervoor bestaan voldoende effectief gebleken programma's om een aantal zeer kostbare problemen met potentieel grote financiële en maatschappelijke kosten te voorkomen. Deze programma's zijn onder andere
 - met ouders: Incredible Years, Invest in Play, VIPP-SD, VoorZorg, Betere Start en SPARK18;
 - op scholen: KiVA, Smokefree Challenge, Lang leve de liefde en Plezier op School;
 - individueel met kinderen: Denken + Doen = Durven, VRIENDEN, KIES(Kinderen in EchtscheidingsSituaties) en Alles Kidzzz

(zie voor een steeds actueel overzicht de databank effectieve interventies jeugd www.nji.nl/interventies).

Ter overweging

1. Kosteneffectieve preventie biedt grote kansen voor een land als Nederland, waar een toenemend beroep op zorg en voorzieningen de komende jaren onbetaalbaar wordt zonder preventie. Preventie op meerdere gebieden levert een wezenlijke en rendabele bijdrage aan het versterken van Nederland voor de toekomst.
2. In hoeverre deze kosten en baten gemaakt dan wel terecht komen bij verschillende overheden en toegerekend kunnen worden aan de verschillende budgetten binnen deze overheden is geen gegeven, maar een kwestie van onderlinge afspraken. Dat investering in preventie vanuit voor jeugdhulp bestemde gelden leidt tot baten elders op gemeentelijke en rijksbegrotingen doet niets af aan het feit dat er sprake is van kostenbesparingen, die onderling verrekend kunnen worden en netto een gunstig effect hebben op begrotingen en belastingdruk. Het is aan burgers in Nederland niet uit te leggen dat een kostenbesparing niet gerealiseerd zou kunnen worden omdat beleidsterreinen binnen gemeentelijke en landelijke overheden alleen naar de eigen deelbegrotingen zouden kijken²⁴.
3. Er bestaat in Nederland een gedegen systeem van erkenning van effectiviteit van preventieve interventies en een gedegen infrastructuur van deskundigheid en ondersteuning van kosteneffectieve preventie. Deze kennisbasis wordt nog te weinig

²⁴ Zoals in eerder genoemd AEF rapport gedaan is.

benut om rationeel en feitelijk onderbouwd beleid te voeren rond preventie, terwijl dit per direct goed mogelijk is.

4. In Nederland worden helaas nog steeds preventieve initiatieven en aanpakken gefinancierd waarvan geen effecten of zelfs negatieve effecten verwacht moeten worden. Tegenover de kosten van deze aanpakken staan geen baten, en ze gaan ten koste van inzet van effectieve preventie. Het staken van deze activiteiten zou voor deelnemers en maatschappij gunstig direct zijn.
5. Een veelbelovende aanpak om kosteneffectieve preventie te stimuleren en ineffectieve preventie te staken lijkt ons financiering afhankelijk te maken van het kiezen voor (zeker of aannemelijk) effectieve vormen van preventie, zoals dit bijvoorbeeld al succesvol is gedaan met het keuzemenu voor besteding van de NPO gelden binnen het onderwijs (Nationaal Programma Onderwijs).
6. Zelfs de meest kosteneffectieve aanpak is dit alleen als zij goed wordt uitgevoerd. Grootschalige goede uitvoering van preventieprogramma's vraagt om goede opleiding, training en blijvende supervisie, ondersteuning en monitoring. De kosten daarvan zijn verrekend in de hier besproken onderzoeken en verdienen zichzelf dus terug. Desondanks bestaat het gevaar dat op implementatie gekort wordt, omdat – ten onrechte – wordt aangenomen dat dit de kosten kan drukken. De gunstige kosteneffectiviteit bij de meest effectieve aanpakken blijkt echter juist bereikt te worden dankzij investering in een goede structuur voor implementatie.
7. Rendabele investeringen in losse preventieprogramma's zijn echter niet genoeg. Kosteneffectiviteit van losse preventieprogramma's is niet los te zien van het preventieve belang van een sterke brede pedagogische basis in gezinnen, scholen, wijken en zorg, die continu aandacht en investeringen vraagt. Ook in deze brede basis zijn kosteneffectieve activiteiten bekend, zoals activiteiten gericht op het voorkomen van (functioneel) analfabetisme, bestaansonzekerheid en onveiligheid.
8. Naarmate preventieprogramma's langer lopen kunnen de kosten en baten steeds beter in kaart gebracht worden. Het is verstandig gericht effectiviteit en kosten en baten van preventie te monitoren, omdat het helpt om steeds bij te sturen naar optimaal beleid tegen de beste prijs.
9. Tegelijk is nog nauwelijks gekeken naar de aannemelijk grote baten van preventie met behulp van programma's gericht op het verminderen van gokken, het bieden van ondersteuning aan thuiszitters, het promoten van gezondevoeding, het ondersteunen van sport- en beweegprogramma's, het aan de kaak stellen van schadelijke producten zoals alcohol en drugs, en het investeringen in veilige woonomgevingen en sociale ondersteuning.

Bijlage

Preventie in het jeugddomein is effectief Beleidsmakers die dit ontkennen zijn misschien op het verkeerde been gezet door het feitelijk onjuiste rapport “stelsel in groei”

Prof.dr. Bram Orobio de Castro,
Hoogleraar Orthopedagogiek, Universiteit van Amsterdam
Januari 2025

Waarom u als beleidsmaker in het jeugddomein dit stuk zou moeten lezen.

- Inzetten op preventie en vroegsignalering in het jeugddomein is heel belangrijk. Veel preventieve interventies zijn bewezen effectief.
- Wanneer we inzetten op bewezen effectieve preventieve interventies bespaart dat leed bij kinderen en ouders en worden (toekomstige) kosten bespaard, ook binnen het jeugddomein.
- In het invloedrijke rapport ‘stelsel in groei’ uit 2020 is echter te lezen dat dit niet zou kloppen en dat de kosten in het jeugddomein door in te zetten op vroegsignalering en preventie eerder hoger dan lager zouden worden.
- In de onderstaande notitie wordt uitgelegd dat dit rapport gestoeld is op verkeerde aannames en op een verkeerde analyse: er is namelijk alleen een (onvolledige) inschatting van de kosten gemaakt en de baten zijn buiten beschouwing gelaten.
- Wanneer alle kosten en baten zouden zijn meegenomen zou ook de conclusie in dit rapport moeten luiden: vroegsignalering en preventie in het jeugddomein met bewezen effectieve interventies loont en beleidsmakers zouden hier volop moeten inzetten.

De verstrekende gevolgen van een feitelijk onjuist rapport

Het rapport ‘Stelsel in Groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg’ geschreven door AnderssonElffersFelix (AEF) uit 2020 lijkt ten onrechte grote invloed te hebben op het denken en handelen rond preventie voor jeugd van beleidsmakers in het jeugddomein. In dit rapport werd destijds op basis van een feitelijk onjuiste analyse van zeer incomplete informatie ten onrechte geconcludeerd dat “de kosten binnen het jeugddomein, op enkele uitzonderingen na, door beter en steviger in te zetten op preventie en vroegsignalering eerder hoger dan lager” zouden worden.

Deze voorbarige conclusie in de hoofdtekst is een onjuiste weergave van de (ook feitelijke onjuiste maar meer genuanceerdere) conclusie in een bijlage van het rapport (Bijlage D, op blz. 125) en is bij consultatie door experts weerlegd, nog voordat het rapport gepubliceerd werd. Deze nuanceringen en correcties zijn echter niet overgenomen in de samenvatting van het rapport en in de media uitingen, en de onjuiste conclusie is vervolgens in de beleidswereld ‘viraal’ gegaan als onjuiste radicale boodschap dat preventie kostenverhogend zou zijn. Deze onjuiste soundbite domineert ook nu nog menig debat in het jeugddomein, terwijl zij volledig is losgezongen van de oorspronkelijke bron en de openbaar beschikbare feiten.

Waarom is deze conclusie onjuist?

Samenvattend is het fundamentele probleem met dit rapport dat in het onderzoek naar kosten en baten van effectieve preventie (bijlage D) alleen een grove (en inaccurate) schatting van de kosten is gemaakt, maar geen enkele inschatting van de baten. Een kosten-baten analyse is dan natuurlijk per definitie niet mogelijk.

In deze notitie licht ik nader toe waarom de conclusies over kosten(in)effectiviteit van preventie in het rapport 'Stelsel in Groei' gebaseerd zijn op een onjuiste methodologie, die is toegepast op onvolledige en deels onjuiste informatie.

Onjuiste en inconsequente conclusies

In de hoofdtekst van het rapport wordt geconcludeerd dat "de kosten binnen het jeugddomein, op enkele uitzonderingen na, door beter en steviger in te zetten op preventie en vroegsignalering eerder hoger dan lager" zullen uitvallen.

Deze conclusie is om meerdere redenen niet juist:

1. De conclusie is in tegenspraak met de conclusie over het betreffende deelonderzoek in Bijlage D (blz. 125) van het rapport waar geconcludeerd wordt "De breed gedeelde verwachting was dat inzet op preventie en vroegsignalering op termijn zal zorgen voor een kleiner jeugdhulpvolume en daarmee tot een structurele besparing binnen de Jeugdwet. Ook was het uitgangspunt dat deze besparing groter is dan de extra kosten waarmee preventie en vroegsignalering gepaard gaan. Op basis van een analyse van bewezen effectieve interventies blijkt dat dit in de praktijk onhaalbaar is als wordt gekeken naar de kosten en financiële baten *binnen de Jeugdwet.*" (italics door mij aangebracht). In deze (overigens ook incorrecte) deelconclusie en deze bijlage wordt meerdere malen opgemerkt dat er dus geen kostenbesparing "binnen de jeugdwet" zou zijn, maar *wel* een kostenbesparing als alle overheidsbaten binnen het jeugddomein worden meegenomen. Dit is natuurlijk een enorm verschil, want door verkeerde weergave van de eigen deelconclusie verdwijnt volledig uit beeld dat effectieve preventie voor de Nederlandse overheden (en burgers!) wel degelijk kostenbesparend is. De besparing zou alleen uit een andere deelbegroting komen (wat overigens ook niet klopt, maar dat is het volgende punt van kritiek...)
2. Het rapport gaat dus onterecht uit van de premisse dat besparingen alleen relevant voor het jeugddomein zouden zijn als deze gerealiseerd worden binnen de jeugdwet, wat eigenlijk een rare formulering is, want binnen een wet is helemaal geen sprake van een begroting. Bedoeld wordt: binnen de financiering voor gemeenten in het kader van de jeugdwet. Het jeugddomein is echter veel breder, en belangrijke besparingen op het gebied van bijvoorbeeld thuiszitters, vandalisme en overlast, jeugdwerkloosheid, verslavingszorg en criminaliteit blijven zo buiten beeld. Het is "naar een breedbeeld TV kijken door een rietje" om de grote financiële baten die in vele studies gevonden zijn simpelweg te negeren en alleen naar een enkele financieringsbron te kijken. Het past ook niet bij de visie op integraal werken van waaruit deze gemeentelijke budgetten verstrekt worden, en waar o.a. de VNG zich aan gecommitteerd heeft. Dit punt is overigens ook voor individuele gemeenten minder abstract dan het misschien op het eerste gezicht lijkt: als door preventieve interventie bij jeugd in een gemeente zelfs maar één enkele jongere niet verslaafd, dakloos, dief

of overlastgever wordt, scheelt dat die gemeente op veel meer gebieden grote kosten dan alleen qua jeugdhulp.

3. De deelconclusie uit bijlage D over kosten en baten van effectieve preventie is onjuist, omdat in dit deelonderzoek helemaal geen analyse van baten is gemaakt! De methodologie en de gegevens waar deze conclusie op gebaseerd is zijn dus onjuist.
4. Een bijkomende tendentieuze fout in de hoofdconclusie is dat daar opeens het woordje “beter” in terecht is gekomen, waardoor de conclusie niet alleen lijkt te gaan over de huidige stand van preventie, maar ook over een vermeende onmogelijkheid om preventie ooit “beter” te laten werken. Die stelling is niet alleen principieel onhoudbaar maar ook feitelijk onjuist, aangezien er vele voorbeelden van betere, effectievere en kostenbesparende interventie zijn, die degelijk onderzocht zijn, maar door de auteurs zijn gemist (zie verderop). Ik begrijp niet hoe deze geheel niet onderbouwde tendentieuze toevoeging in de conclusie terecht heeft kunnen komen.

Verkeerde methodologie

AEF heeft voor de analyse van kosten en baten van preventie géén gebruik gemaakt van de wetenschappelijke gouden standaard van gerandomiseerde kosten-effectiviteitsstudies (terwijl die er wel zijn, zie verderop), maar van een zelf bedachte methode die wetenschappelijk niet onderbouwd noch geaccepteerd is. De veel sterkere en gangbare analysemethododes en de studies die daarmee gedaan zijn werden daarbij genegeerd, en worden niet genoemd (terwijl ik daar als een van de door hen geraadpleegde experts wel op gewezen heb, hen de materialen wel heb toegestuurd en enkele van deze studies in het begin van het rapport wel aangehaald worden...).

Met de door AEF zelf bedachte methode wordt geprobeerd indirect kosten van interventies in te schatten, maar wordt nagelaten om ook de baten van deze interventies te schatten. Hierdoor is een afweging van kosten tegen baten per definitie onmogelijk.

AEF probeert eerst de effectgroottes van bewezen effectieve preventiemethodes te berekenen (en gebruikt daarbij niet de beschikbare meta-analytische cijfers maar een eigen schatting) gerelateerd aan heel diverse (niet financiële) uitkomstmaten, zoals welzijn of vriendschap. Via deze effectgroottes wordt vervolgens geprobeerd te schatten hoeveel procent van de jongeren die een interventie krijgt er meer op vooruit zou gaan dan een controlegroep. Deze stap van een hele globale schatting van een effectgrootte op een niet financiële maat naar de hele ruwe maat van ‘percentage jongeren dat vooruit gaat door de interventie’ is geen goede basis om naar financiële kosten en baten te kijken. Want hoe groot de financiële baten en kosten van ‘er op vooruit gaan’ zijn hangt natuurlijk volledig af van de kosten die gemaakt zijn om een jongere te laten deelnemen, en van de kosten en baten van het ‘vooruit gaan’ op de gekozen uitkomstmaat. Bovendien is de gemiddelde mate van vooruitgang (effectgrootte) een veel preciezere maat dan het percentage jongeren dat vooruit gaat (het maakt immers nogal veel uit of iemand een beetje vooruit gaat of een heleboel).

Simpel gezegd: de kosten en baten van minder eenzaam zijn (bij het door AEF gekozen programma VRIENDEN) zijn onvergelijkbaar met de kosten en baten van het voorkomen van een leven vol gevangenisstraffen, uitkeringen en verslavingszorg (door bijvoorbeeld het programma Betere Start). De gekozen maat ‘hoeveel % van de jongeren profiteert op een willekeurige uitkomstmaat’ is dus onjuist, en daarmee is ook alle rekenwerk onjuist dat daar vervolgens mee gedaan wordt. Dit is exact de reden waarom in deugdelijke kosten-effectiviteitsstudies de *daadwerkelijke* kosten en baten per jongere berekend worden. De informatie die hierover beschikbaar is is, zoals reeds gezegd, door AEF echter niet gebruikt.

Volgende stap in de foutieve “AEF methode” is eigenlijk geen stap, maar een veronderstelling: namelijk dat de baten van preventieve interventies zelden of nooit boven een (volstrekt willekeurige) grens van €8.000,- of €16.000,- per succesvol behandelde jongere zouden liggen. Waarom de verwachte baten lager zijn dan deze bedragen wordt nergens toegelicht en berust klaarblijkelijk alleen op de impliciete aanname van de auteurs dat baten van preventie wel lager dan deze bedragen zullen zijn. Dat is een schokkende misvatting en cirkelredenering, temeer omdat bestaande (maar door AEF gemiste) kosteneffectiviteitsanalyses laten zien dat de baten van effectieve preventieve interventie *per kind* veelvoud van deze €16.000,- zijn. Wanneer de interventies gericht zijn op het voorkomen van jeugdcriminaliteit zijn de baten zelfs €50.000,- tot €200.000,- *per kind*. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien de gigantische kosten van een enkel kind dat bijvoorbeeld in residentiële jeugdhulp of jeugddetentie krijgt. Dit kost al snel €1.000,- per dag, Dat wordt nog veel meer wanneer dat kind speciaal onderwijs volgt, of in plaats van met een baan inkomstenbelasting te betalen een uitkering krijgt. Wonderlijk genoeg wordt op een andere plek van het rapport (p 112) ook juist naar deze hoge kosten zonder preventie verwezen, maar wordt daar hier niet op terug gekomen. De ongerijmde aanname dat baten per effectief behandeld kind of gezin niet boven de €8.000,- uit zouden komen is dus niet op enig feit gebaseerd en aantoonbaar onjuist. Dat is ernstig, want het vormt de directe basis voor de verstrekkende foutieve conclusie van het rapport.

Naast deze foutieve berekeningen wordt ook nog een andere verkeerde aanname gedaan. Namelijk dat jongeren die *niet* door een preventie programma gesignaleerd worden ook geen kosten met zich mee zouden brengen. Ik citeer “bestaat het risico dat er een latente vraag aangeboord wordt, waardoor er wel kinderen en jongeren geholpen worden, maar geen jeugdhulptrajecten worden voorkomen” (p. 125). Het idee van de auteurs is blijkbaar dat zolang een jongere niet gesignaleerd wordt, er ook geen kosten gemaakt worden. Nog los van de morele laakbaarheid van deze gedachtegang (‘het geeft niet als iemand problemen ontwikkeld, zolang wij doen alsof we het niet zien hoeven we het ook niet te betalen’), is deze aanname feitelijk onjuist. Het zijn immers *juist* de jongeren bij wie problemen te laat gesignaleerd worden, waarbij problemen al dusdanig geëscaleerd zijn dat zij enorm kostbare jeugdhulp nodig hebben. Goedkoop is hier duurkoop, want de preventieve hulp die niet geboden is toen een jongere nog naar school ging en kansen had, vertaalt zich later in peperdure (en ineffectieve) residentiële jeugdhulp trajecten. In het onderzoek *Ketenbreed leren* wordt dit pijnlijk duidelijk gemaakt.

Helaas was deze omslachtige en onjuiste methodiek ook helemaal niet nodig geweest, als de auteurs de openbaar beschikbare informatie, die ook in hun bezit was, benut hadden om gewoon rechtstreeks naar kosteneffectiviteit te kijken. Dat brengt mij op het volgende punt.

Essentiële informatie ontbreekt (ook na commentaar en toezending)

De belangrijkste bron van informatie voor een analyse van kosten en baten van effectieve preventie zijn onderzoeken naar de kosten en baten van afzonderlijke preventieve interventies. Toch ontbreken nu juist deze analyses vrijwel geheel in de lijvige AFE rapportage, en zijn ze er ook niet in opgenomen. Het is onbegrijpelijk dat zelfs in Nederland uitgevoerde, aan AEF toegestuurde (en openbaar zoekbare en leesbare) wetenschappelijke studies niet in het rapport zijn opgenomen, ook niet nadat telefonisch is toegezegd dat hier goed naar gekeken zou worden.

Dat is vreselijk zonde, want er zijn veel studies van hoge kwaliteit met sterke bewijskracht uitgevoerd om al deze studies met elkaar te combineren tot werkelijk harde cijfers over de daadwerkelijke kosten en baten van effectieve preventie. De bevindingen van deze studies hebben wij alsnog samengevat in een advies van de Schakel en Adviesraad jeugd (SAR), dat te vinden is op www.sarjeugd.nl.

Tot slot

Ik maakte deze analyse van het rapport “Stelsel in Groei”, en met name van bijlage D over effectieve preventie, vanwege mijn grote zorgen over onjuiste aannames die van grote invloed zijn op het huidige jeugdbeleid. Beleidsmakers moeten kunnen vertrouwen op correcte informatie om de juiste afwegingen te kunnen maken. Ik hoop dan ook dat u als beleidsmaker op basis van deze analyse van het rapport ‘Stelsel in Groei’ en de SAR notitie ‘Kostenbesparing door Preventie met Jeugd’ beter geïnformeerd tot besluitvorming kunt komen.