

Vergaderjaar 2009–2010

31 001

Programma voor Jeugd en Gezin

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR JEUGD EN GEZIN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2010

Hierbij doen wij u de eindevaluatie van de pilotprojecten campussen toekomen¹. In deze brief presenteren wij de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Eerst staan wij stil bij wat de aanleiding is geweest voor het experiment met de campuspilots. Wij gaan in op de mate waarin de hoofddoelstellingen van de pilots bereikt zijn en bieden een overzicht van de bredere inzichten en werkzame mechanismen in de aanpak van niet-participerende jongeren. Vervolgens zetten wij de resultaten af tegen de aanleiding van het onderzoek en staan stil bij wat beoogd was met de campussen en hoe dat zich verhoudt tot de bereikte resultaten. De brief sluit af met uitgangspunten die richtinggevend kunnen zijn voor een eventuele structurele voorziening voor niet-participerende jongeren die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om op basis van de onderzoeksresultaten het debat over de eventuele totstandkoming van een structurele voorziening vóór de zomer met u te kunnen voeren, maar gezien de demissionaire status van het kabinet wordt deze standpuntbepaling overgelaten aan een volgend kabinet. U bent hierover bericht per brief van 14 april 2010 (TK 2009–2010 31 001, nr. 90). Inmiddels is besloten om de financiering van de (voormalige) pilotprojecten tot en met eind 2010 te verlengen. Hiertoe is een bedrag van € 4 mln. beschikbaar gesteld.

Aanleiding

De Taskforce Jeugdwerkloosheid constateerde in 2006 dat er ongeveer 40 000 jongeren zouden zijn die niet op school zaten en ook niet aan het werk waren. Deze jongeren zouden niet willen leren of werken (TK 2005–2006, 23 972, nr. 82). Zij zouden volgens de Taskforce met drang en/of dwang gedisciplineerd en heropgevoed moeten worden. Om hiertoe te komen zou een nieuwe voorziening nodig zijn, de zogenaamde «prepcamps», alsmede een aanvullende juridische maatregel om jongeren desnoods tegen hun zin in deze voorziening te plaatsen.

¹ Onderzoek pilotprojecten campussen, Eindrapport: proces- en effectevaluatie, IntraVal 2010; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het kabinet stond destijds voor een dilemma; snel maatschappelijke initiatieven honoreren voor de doelgroep of investeren in een theoretische onderbouwing. Er was nog geen ervaring met «prepcamps», dus een effectieve aanpak van de doelgroep was nog niet bekend. Er is gekozen voor een combinatie van direct handelen en gaandeweg zoeken naar een effectieve aanpak. Negen bestaande (lokale) initiatieven van intensieve scholingstrajecten zijn aangewezen als pilotprojecten om ervaring op te doen met deze aanpak (TK 2005–2006 23 972, nr. 85). Van 2007 tot en met 2009 is de effectiviteit van de aanpak binnen deze projecten onderzocht. Juridische mogelijkheden om jongeren met dwang te plaatsen, anders dan op basis van bestaande justitiële titel, ontbraken, zodat de pilots – zoals destijds gemeld – van start zijn gegaan binnen de bestaande wet- en regelgeving.

De evaluatie: resultaten en witte vlekken

Het onderzoek

Van 2007 tot en met 2009 is onderzocht wat geleerd kan worden uit de pilots over de meest effectieve aanpak van de problematiek van onwillige jongeren voor het uitvoeren van soortgelijke projecten door anderen in de toekomst en voor het reguliere beleid op dit terrein. De deelnemers in de pilotprojecten zijn vergeleken met een controlegroep die bestond uit jongeren met vergelijkbare kenmerken die gedurende het onderzoek voor het merendeel in reguliere voorzieningen of andere, al bestaande, projecten zaten. Hiermee kan de vraag worden beantwoord of de aanpak binnen de pilots van toegevoegde waarde is bovenop het bestaande aanbod. Er is onderzocht wat de effecten van de pilots zijn geweest op de deelnemers voor de korte en wat langere termijn. Onder het effect op langere termijn wordt verstaan het effect van de aanpak zes maanden na uitstroom.

Alle pilots hadden als hoofddoelstelling: het afronden van een opleiding en/of het toeleiden naar werk. Naast deze hoofddoelstellingen hadden de projecten diverse subdoelstellingen zoals het bijbrengen van (zelf)discipline, het vergroten van de motivatie, het vergroten van zelfwaardering en het verminderen van criminaliteit en probleemgedrag. Deze (sub)doelstellingen hebben de pilots nagestreefd met een gecombineerde aanpak van zorg, onderwijs, arbeidsmarkt en waar nodig justitie.

De pilots zijn voor 79% van de deelnemers effectief gebleken in het bereiken van de hoofddoelstelling, namelijk verbetering van de school- of werksituatie (zie tabel 1 in bijlage 1 bij deze brief). Het zijn voornamelijk de jongere deelnemers die verbetering in de schoolsituatie hebben behaald. Ook is er bij de deelnemers op de korte en lange termijn (zes maanden na uitstroom) ten opzichte van de periode voorafgaand aan de plaatsing, een significante verbetering bereikt in de motivatie en (zelf)discipline van de deelnemers en een significante vermindering van delinquent gedrag (zie tabel 2 in bijlage 1 bij deze brief). De controlegroep laat een vergelijkbaar patroon van verbetering zien, zij het in mindere mate.¹ Voor de strafbare gedragingen is het moeilijk om een vergelijking te maken, aangezien de controlegroepen op dat punt bij instroom veel lager scoorden dan de deelnemers aan de pilots².

De onderzoekers hebben ook onderzocht of het verschil maakt dat de aanpak van de jongeren plaatsvindt buiten hun eigen leefomgeving. Dit was van toepassing bij twee van de negen projecten en de resultaten van deze projecten onderscheiden zich niet specifiek als het gaat om het behalen van de hoofddoelstelling. Dit neemt niet weg dat hiermee voor sommige deelnemers een positief resultaat is behaald doordat ze (tijdelijk) uit hun omgeving zijn geplaatst.

¹ De controlegroep betreft jongeren die gedurende het onderzoek in bestaande projecten of voorzieningen zaten. Bij deze groep is een verbetering gezien van 67% tegen 79% voor de jongeren in de pilots.

² Wij verwijzen u naar figuur 7.1 en 7.2 van het eindrapport (zie bijlage 2 bij deze brief) voor een overzicht van alle gevonden verbanden tussen projectkenmerken, kenmerken van de deelnemers en behaalde resultaten.

Het onderzoek naar de campuspilots geeft het kabinet inzicht in het volgende:

- verbeterd inzicht in de doelgroep die nog niet bereikt wordt met bestaande voorzieningen;
- verbeterd inzicht in de meerwaarde en noodzaak van drang of dwang voor sommige jongeren;
- werkzame mechanismen in de aanpak van niet-participerende jongeren die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag;
- inzicht in hoe een integraal aanbod met zorg, onderwijs, arbeidsmarkt en justitie tot stand kan komen;
- een positieve ontwikkeling bij de deelnemers op de doelstellingen;
- verbeterd inzicht in de (meer)waarde van een aanpak buiten de leefomgeving van de deelnemers;
- een eerste poging tot een kosten/baten analyse.

De succesfactoren die volgens de onderzoekers hebben bijgedragen aan het behalen van de hoofd- en subdoelstellingen van de projecten, kunnen bij de standpuntbepaling over een structurele voorziening betrokken worden. Ook zal bezien moeten worden of deze factoren meer geïntegreerd kunnen worden binnen de reguliere voorzieningen en al bestaande projecten. Wij noemen hieronder de meest relevante succesfactoren:

- veel aandacht voor structuur en discipline;
- de mogelijkheid tot het behalen van een diploma;
- een geïntegreerd traject van 12 uur opvang waarbinnen school, vrije tijd en hulpverlening worden gecombineerd;
- een gefaseerde individuele benadering afgestemd op de deelnemer waarbij ouders of verzorgers betrokken zijn;
- een trajectduur van maximaal 12 maanden.

De bereikte doelgroep

Dit kabinet heeft bedoeld om binnen de pilotprojecten campussen te experimenteren met een aanpak van niet-participerende jongeren (van 12 tot 27 jaar) voor wie de bestaande instrumenten en voorzieningen gericht op school of werk ontoereikend waren en die daardoor dreigden af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag. De deelnemers zijn ingestroomd binnen de bestaande wettelijke kaders. Hierdoor zijn verschillende doelgroepen vertegenwoordigd binnen de pilots. Hierover bent u al eerder geïnformeerd (TK 2007–2008, 31 001, nr. 54). De resultaten zijn dus niet zonder meer representatief voor de groep waar de Taskforce Jeugdwerkloosheid in 2006 drang en dwang voor nodig achtte. Bij alle deelnemers in de pilots is wel sprake geweest van problemen op terrein van school of werk met daarnaast een opeenstapeling van andere problemen op verschillende leefgebieden, maar de afstand tot werk of school varieerde. Slechts 13% van de ingestroomde deelnemers had zes maanden voor instroom in een pilot geen werk of school. Deelnemers aan de pilots zijn dus vooral jongeren geweest die dreigden af te glijden maar die nog niet volledig buiten beeld waren.

De bevindingen uit het onderzoek beperken zich tot jongeren die vrijwillig of onder drang de pilots zijn ingestroomd. Plaatsing onder dwang kon wel onderzocht worden voor jongeren die op een justitiële titel binnenkwamen. Die jongeren zijn echter niet per definitie aan te merken als jongeren die onder geen beding willen leren of werken, de eigenlijk beoogde doelgroep. Zo kan de vraag of een campus ook effectief is voor die jongeren die alleen met dwang naar de campus toegeleid kunnen worden – anders dan op de bestaande justitiële titels – logischerwijs niet beantwoord worden. Wat wel uit dit onderzoek naar voren komt is dat een minimale motivatie bij de jongere nodig is om de aanpak succesvol te

laten zijn. Dwang zal naar verwachting dus weinig of geen meerwaarde hebben in de aanpak van niet-willers.

Intensivering en verbreding van beleid

Ook het huidige kabinet heeft als doelstelling dat elke jongere die kan leren of werken, dit ook doet. Het grootste deel van de jongeren slaagt er gelukkig zelf in dit te realiseren en een deel kan met wat hulp (terug) naar onderwijs of naar werk worden geleid. Voor de groep jongeren die zonder startkwalificatie aan de kant staan en niet participeren om andere redenen dan opleiding, ziekte of zorg, heeft dit kabinet meer gedaan dan het onderzoeken van campuspilots.

In deze kabinetsperiode is de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking getreden om de participatie van *alle* jongeren (12–27 jaar) te bevorderen. Speciaal voor de zogenaamde «kwetsbare jongeren» is er binnen de WIJ de mogelijkheid tot het doen van een zorgaanbod met daaraan gekoppeld een inkomensvoorziening. De Wajong is aangepast en richt zich nu meer op de mogelijkheden van participatie om afhankelijkheid van een uitkering te verminderen. In het kader van het Actieplan bestrijding jeugdwerkloosheid wordt er extra geïnvesteerd in de groep jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Er worden maatregelen getroffen om jongeren die uit detentie komen terug te leiden naar school of werk. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met gemeenten. Daarnaast zijn er diverse juridische mogelijkheden om met drang «onwillige» jongeren tot een traject van school en/of werk te leiden, zoals het korten of inhouden van een uitkering of het korten van ouders op de kinderbijslag. Deze middelen kunnen ook worden ingezet bij jongeren die een delict hebben gepleegd, bijvoorbeeld in combinatie met of in aansluiting op een sanctie. Een overzicht hiervan is in een eerdere brief uw Kamer, d.d. 7 oktober 2008, opgenomen (TK 2007–2008, 31 001, nr. 54).

Ook in de jeugdzorg zijn veel maatregelen genomen die de participatie van jongeren zullen ondersteunen. De samenwerking in de jeugdketen zal een impuls krijgen met het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin. Gemeenten krijgen hiermee een wettelijke regierol in de jeugdketen. Ook de visie van het kabinet op het jeugdzorgstelsel zoals genoemd in de brief «Toekomst zorg voor jeugd» biedt een belangrijk kader voor verbetering van de positie van jongeren die dreigen af te haken. Zo beoogt het kabinet met een omslag naar preventie en het 1 kind, 1 gezin, 1 plan-denken, het aantal jongeren dat tussen wal en schip raakt te verkleinen.

Voorts is geïnvesteerd in de verbinding van zorg met onderwijs. Er is een groei in de dekkingsgraad van Zorg- en Adviesteams rondom het onderwijs. Ook de plusvoorzieningen waarbij gemeenten, scholen en organisaties voor hulpverlening en zorg samenwerken om integrale voorzieningen voor onderwijs, zorg en arbeidstoeleiding te bieden aan jongeren met problemen, ontwikkelen zich positief. In het onderwijs blijven de inspanningen erop gericht om ook de meest kwetsbare jongeren tot een startkwalificatie te brengen en de kans op uitval te verminderen. De aanval op schooluitval, de aanpak schoolverzuim, het passend onderwijs en de ontwikkeling van werkscholen zijn voorbeelden van maatregelen op dit terrein.

Ook zijn er gedurende deze kabinetsperiode (tijdelijke) projecten opgestart voor kwetsbare jongeren. Daartoe behoren de negen campuspilots die grondig zijn geëvalueerd door middel van een proces- en effectevaluatie. Naast de campuspilots zijn er wijkscholen in Rotterdam, pilots van MOgroep en MKB-NL, plusvoorzieningen en School2Care in Amsterdam, die allemaal beogen een groep jongeren met meervoudige problemen

naar participatie te begeleiden. Ook deze initiatieven worden onderzocht op effectiviteit.

Conclusies

Waar de Taskforce Jeugdwerkloosheid in 2006 nog sprak over 40 000 jongeren zonder startkwalificatie die onwillig waren om te werken of leren, wordt de omvang van deze groep in recent CBS onderzoek op 14 000 jongeren (18–26 jaar) geraamd¹. Deze groep geeft aan niet te willen werken of leren om een andere reden dan zorg, opleiding, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een deel van deze groep (5 000) ontvangt een uitkering in het kader van Wajong of anderszins, is dus in beeld van de overheid en wordt reeds via die weg begeleid. Wat resteert, is een groep van 9 000 jongeren in Nederland. Deze recentere cijfers geven een nauwkeuriger beeld van de huidige omvang van de groep onwillige niet-participerende jongeren.

Wij zien dat in de pilots maar een deel van die jongeren is ingestroomd die volgens de (toenmalige) Taskforce Jeugdwerkloosheid met de «prepcamps» bereikt zou moeten worden. Dit verklaren wij onder meer uit de huidige landelijke omvang van deze doelgroep. Het aantal jongeren die buiten beeld zijn, blijkt aanzienlijk geringer dan in 2006 werd verondersteld. Dit sterkt ons in de overtuiging dat met het huidige beleid en de inzet van de in de uitvoering betrokken organisaties de doelgroep steeds beter wordt bereikt. Drie gemeenten met een pilotproject campus geven in een quick scan die wij recent hebben laten verrichten², aan dat de ter beschikking staande voorzieningen door hen als sluitend worden ervaren. Waar oorspronkelijk vooral gedacht werd aan plaatsing van «onwillige» jongeren onder dwang, ligt het accent nu vooral op het outreachend en waar nodig onder drang binnenhalen van jongeren. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat het «huidige systeem» sinds de start van de campuspilots zich sterk ontwikkeld heeft. Dit maakt dat de resultaten van de campuspilots in een veel bredere en nieuwe context geplaatst dienen te worden.

Met het onderzoek naar de pilots is gezocht naar de meest effectieve aanpak om niet-participerende jongeren die dreigen af te glijden opnieuw perspectief te bieden. Dit heeft geleid tot inzicht in de elementen in de pilotprojecten die hebben bijgedragen aan een verbetering bij de deelnemers op de school of werksituatie, de motivatie en het achterwege blijven van delinquent gedrag en hoeveel dat gekost heeft. De verkregen inzichten uit de evaluatie van de pilots kunnen gevoegd worden bij deze andere opgedane, relevante ervaringen. Daarbij zal het kabinet ook een keuze moeten maken over het al dan niet voorbereiden van aanvullend wettelijk instrumentarium. Het volgende kabinet zal in het licht van het totaal moeten bezien of er behoefte is aan een campusachtige voorziening naast de reeds bestaande voorzieningen en zo ja hoe deze dan ingericht dient te worden. Overwogen zou kunnen worden ter toetsing van de beschreven situatie en in aanvulling op de recent uitgevoerde quick scan bij drie gemeenten, breder onderzoek te laten verrichten naar de sluitendheid van de aan gemeenten ter beschikking staande voorzieningen voor deze doelgroep.

Onderstaande uitgangspunten kunnen een kader vormen waarbinnen de toekomstige besluitvorming over een eventuele structurele voorziening voor niet-participerende jongeren die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag plaats kan vinden:

- optimaliseren van het preventieve systeem en de reguliere voorzieningen rondom de jongeren;

¹ Rapport «Jongeren 2008», CBS 2010.

² Quickscan voorzieningenniveau probleemjongeren, PolicyProductions 2010; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- het systeem kan nooit volledig uitsluiten dat jongeren uitvallen, belangrijk is daarom dat lokale overheden in staat zijn hulp te bieden en de regie te nemen wanneer jongeren toch uitvallen;
- maatwerk moet structureel kunnen zijn en binnen een intensieve en integrale aanpak van onderwijs, hulpverlening, arbeidsmarkt toeleiding en vrije tijd gerealiseerd kunnen worden;
- een aanpak moet structuur bieden aan de jongere en perspectief bieden op school of werk;
- een aanpak moet gericht zijn op het versterken van de eigen kracht en netwerken van de jongeren;
- bij de eventuele inrichting van een voorziening dient toegezien te worden op het waarborgen van de kwaliteit van de aanpak en het doelmatig besteden van middelen.

Met de opgedane ervaringen in de afgelopen drie jaar en het wetenschappelijk onderzoek naar campuspilots hebben wij het vertrouwen het volgende kabinet voldoende aanknopingspunten te bieden om tot een besluit te komen over een structurele voorziening voor niet-participerende jongeren. In dat verband wijzen wij ook op belangrijke noties die te vinden zijn in de kabinetsvisie op de toekomst van de zorg voor jeugd.

Tot slot willen wij benadrukken dat de participatie van jongeren vraagt om een gezamenlijke inzet van rijk, gemeenten, scholen, maar bovenal van de jongeren zelf.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage 1 bij brief «Aanbieding eindrapport onderzoek pilotprojecten campussen»

Tabel 1 Verbetering op hoofddoelstelling deelnemers en controlegroep

<i>n</i> = aantal jongeren		Verbetering deelnemers		Verbetering controlegroep	
		<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Ja		133	79	34	67
	School	91	68	26	76
	Werk	19	14	1	3
	Ander traject of instelling	9	7	–	0
	School en Werk	14	11	7	20
Nee		36	21	17	33
TOTAAL		169	100	51	100

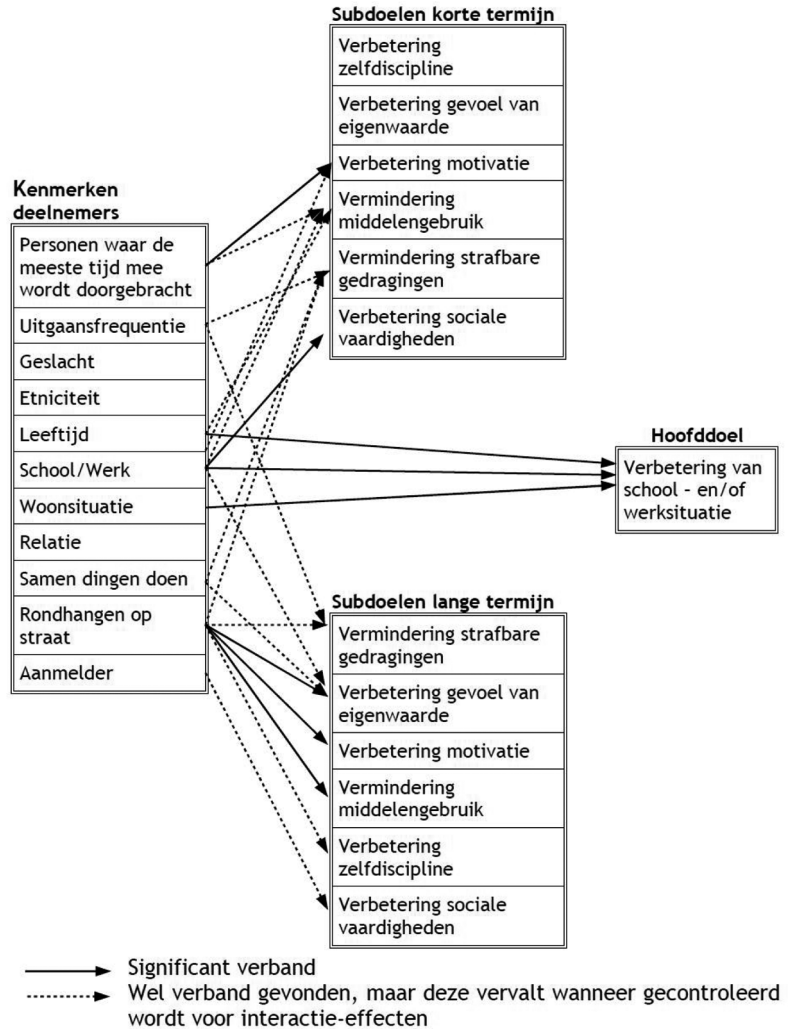
Tabel 2 Verbetering op subdoelstellingen deelnemers en controlegroep

<i>m</i> = gemiddelde <i>sd</i> = standaard deviatie <i>n</i> = aantal jongeren	Deelnemers				Controlegroep			
	Instroom		Vervolg		Instroom		Vervolg	
	<i>m</i>	<i>sd</i>	<i>m</i>	<i>sd</i>	<i>m</i>	<i>sd</i>	<i>m</i>	<i>sd</i>
Gevoel van eigenwaarde	8,0	1,8	8,4	1,4	8,3	1,4	8,6	1,0
(Zelf)discipline ¹	6,8	1,5	7,3	1,5	7,3	1,3	7,4	1,5
Sociale vaardigheden	6,4	0,9	6,5	1,0	6,2	0,9	6,4	0,7
Middelengebruik	3,5	2,9	4,0	3,3	3,4	3,5	4,3	3,0
Strafbare gedragingen ¹	1,7	1,9	0,5	1,0	0,4	0,7	0,5	0,9

¹ significant verschilscore deelnemers en controlegroep, $p < 0,05$.

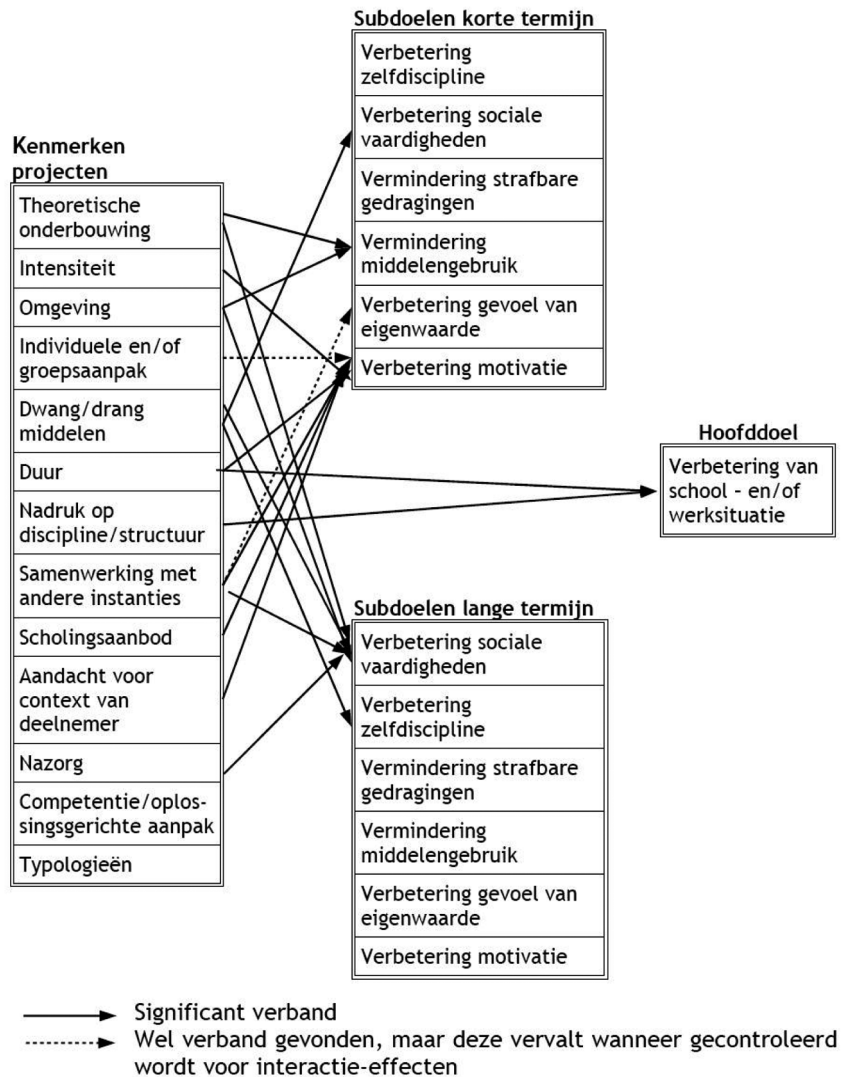
Bijlage 2 bij brief «Aanbieding eindrapport onderzoek pilotprojecten campussen»

Figuur 7.1 Verband tussen kenmerken deelnemers en behalen van subdoelen en hoofddoel



Bron: B. Bieleman en M. Boendermaker (2010).
Onderzoek Pilotprojecten campussen. 3. Eindproject: proces en effectevaluatie.
St. Intraval, Groningen-Rotterdam.

Figuur 7.2 Verband tussen kenmerken projecten en behalen van subdoelen en hoofddoel



Bron: B. Bieleman en M. Boendermaker (2010).
 Onderzoek Pilotprojecten campussen. 3. Eindproject: proces en effectevaluatie.
 St. Intraval, Groningen-Rotterdam.