

Vergaderjaar 2008–2009

31 001

Programma voor Jeugd en Gezin

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR JEUGD EN GEZIN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2008

Het kabinet wil de maatschappelijke participatie van alle jongeren versterken. Jongeren gaan naar school, werken of doen werkervaring op. Ook jongeren die met de gebruikelijke instrumenten niet worden bereikt, wil het kabinet terugleiden naar maatschappelijke participatie. Het gaat daarbij om jongeren (12–27 jaar) zonder zicht op opleiding of arbeid die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag. Voor deze groep moeilijk te motiveren jongeren wordt ervaring opgedaan met een nieuw instrument: de campussen.

Om ervaring op te doen met het instrument «campussen» zijn in 2007 negen pilotprojecten gestart. Doel van de pilots is om inzicht te krijgen in de meest effectieve aanpak voor deze groep jongeren en een op ervaring gebaseerde onderbouwing te krijgen voor landelijke invoering van de campussen. In het project campussen wordt onder meer gekeken naar de precieze doelgroep, het inhoudelijk programma en het juridische kader van dit instrument. De Tweede Kamer is hierover najaar 2007 geïnformeerd (TK 2007–2008, 31 001, nr. 22 en nr. 35).

Hierbij bieden wij u de eerste voortgangsrapportage van de pilots aan opgesteld door onderzoeksbureau IntraVal.¹ Deze eerste rapportage gaat vooral in op de groepen jongeren die door de pilots worden bereikt. De voortgangsrapportage laat zien dat, met inachtneming van de onderlinge verschillen, de bij de pilots betrokkenen hard werken aan verbetering van de perspectieven van de jongeren en daarin ook al gedeeltelijk slagen. Vrijwel alle pilots laten verbeteringen in de motivatie en sociale vaardigheden van de jongeren zien.

De tweede tussenrapportage, waarin de eerste resultaten over de uitstroom van de pilots beschreven zullen worden, zal medio 2009 beschikbaar zijn. De eindresultaten van het onderzoek worden medio 2010 verwacht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In opdracht van de Minister voor Jeugd en Gezin heeft het CBS onderzocht in hoeverre jongeren van 15 tot 26 jaar worden bereikt met de gebruikelijke instrumenten gericht op toeleiding naar opleiding of werk. Ook die rapportage bieden wij u hierbij aan.¹

Verder informeren wij uw Kamer met deze brief over de wijze waarop wij de motie Bouchibti (31 200 XVII, nr. 17) hebben uitgevoerd én over de verdere stappen die wij zullen zetten om in 2010 een beslissing te kunnen nemen over een structurele regeling van de campussen.

1. Voortgang van de pilots

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van onderzoeksbureau Intraval zoals neergelegd in de *eerste* voortgangsrapportage.

Welke specifieke groepen jongeren hebben in de pilots daadwerkelijk een plek gekregen?

Met de campussen wil het kabinet perspectief bieden aan jongeren zonder zicht op opleiding of baan die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag, voor zover zij niet met de gebruikelijke instrumenten bereikt worden (TK 2007–2008, 31 001, nr. 22). Deze omschrijving laat nog ruimte voor nadere invulling welke jongeren wel of niet tot de doelgroep behoren. Om die reden verschillen de doelgroepen van de pilots onderling. De lopende negen pilots bereiken de volgende groepen:

Jongeren die geen opleiding volgen en die geen werk hebben en die ook niet in beeld zijn bij andere voorzieningen. Het gaat hierbij om jongeren die niet meer leerplichtig zijn. Deze jongeren hebben te kampen met problemen op meerdere leefdomeneinen. Omdat deze jongeren nergens anders in beeld zijn kost het veel inspanning om hen te motiveren en activeren voor deelname aan een pilot. De pilots De Nieuwe Kans en de Uitdaging richten zich op deze jongeren. Toeleiding naar deze pilots gebeurt veelal door gemeentelijke jongerenloketten en via een outreachende aanpak.

Jongeren die wegens lichte criminele feiten door de rechter de keuze krijgen om als voorwaardelijke straf aan een pilot deel te nemen en jongeren die een pilot toegewezen krijgen als nazorgtraject na verblijf in een Justitiële jeugdinstelling (JJI). De pilots Crossroads en het Educatief Centrum richten zich onder andere op deze jongeren. Deze jongeren komen binnen via Justitie en de Jeugdreclassering.

Jongeren die nog leerplichtig zijn maar niet meer op school komen, hoewel ze daar wel ingeschreven staan. Veelvuldig spijbelen of gedragsproblemen waardoor ze niet meer in de klas te hanteren zijn, zijn aanleiding voor scholen, RMC's, ouders of ROC's om deze jongeren naar een pilot te sturen. De BOP academie, Wyldemerk en het Educatief Centrum zijn pilots waar deze jongeren worden opgevangen.

Jongeren die nog wel aanwezig zijn op school of werk maar die dreigen uit te vallen. Door gebrek aan motivatie, door persoonlijke belemmeringen of problemen op verschillende leefdomeneinen hebben deze jongeren moeite om binnen de bestaande voorziening te blijven. De pilots ISH, Werkhotel Amsterdam en Schoolfort bieden voor deze jongeren een aanvullend programma naast school of werktijd om te voorkomen dat zij daadwerkelijk uitvallen. In het geval van ISH en Schoolfort melden de scholen de jongeren aan. Voor het Werkhotel Amsterdam vindt de toeleiding plaats via ROC's en het jongerenloket.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Achtergrondkenmerken van de deelnemers in de pilots

De gemiddelde leeftijd van de in de pilots ingestroomde jongeren is 18 jaar. Veertig procent zit in de leeftijdscategorie 16–17 jaar. De praktijk wijst uit dat er weinig jongeren instromen die ouder zijn dan 23.

Een grote meerderheid (88 procent) van de deelnemers heeft een (gedeeltelijk) niet-Nederlandse achtergrond. Dit is een oververtegenwoordiging in verhouding tot de CBS-gegevens waaruit blijkt dat van de jongeren die niet naar school gaan en niet willen werken 43 procent van niet-Nederlandse afkomst is.

Het (soft)drugsgebruik onder de deelnemers is hoger dan het gemiddelde gebruik onder jongeren in Nederland. Uit gesprekken met de pilots komt naar voren dat (soft)drugsgebruik een knelpunt vormt in de motivatie en deelname van de jongeren. Grote schulden en veelvuldig verzuim zijn voorbeelden van gevolgen van veelvuldig (soft)drugsgebruik.

Van de deelnemers heeft 80% procent wel eens een strafbaar feit gepleegd en de helft nog in het jaar voorafgaand aan de meting. Vooral de jongere deelnemers van 12 tot 15 jaar hebben relatief vaak een strafbaar feit gepleegd.

Zoals hierboven reeds is gezegd, richten pilotprojecten zich niet alleen op jongeren die niet naar school gaan of niet werken, maar (ook) op dreigend schoolverlaters. Slechts 29% van de deelnemers had én geen opleiding én geen betaald werk bij aanvang of ten tijde van het project. Wel heeft het leeuwendeel van de deelnemers geen startkwalificatie (97%). Een kwart van de deelnemers heeft wel een VMBO-diploma behaald.

Verloop van de uitvoering van de pilots

Alle pilotprojecten hebben als hoofddoelstellingen: (1) het afronden van een (reguliere) opleiding en (2) het toeleiden naar (regulier) werk. Daarnaast hebben sommige pilots ook als hoofddoel het leren zelfstandig te wonen en het vinden van zinvolle vrijetijdsbesteding. In de loop van 2009 zal bekend worden in hoeverre de pilots deze doelen bereikt hebben. Sommige pilots hebben hun programma geïntensiveerd of uitgebreid.

Ondanks dat er enkele knelpunten zijn in de uitvoering van de pilots laat het voortgangsrapport zien dat de pilots hard werken aan en ook al deels slagen in het bieden van perspectief aan jongeren die dat kwijt waren. Hoewel het nog te vroeg is om over de effectiviteit van de pilots te spreken, geeft het rapport aan dat er successen behaald zijn in het toeleiden van jongeren naar school of werk. Vrijwel alle pilots zien ook positieve veranderingen in onder andere de motivatie en sociale vaardigheden van de jongeren gedurende het traject. Wat betreft de werkzame factoren in de methodieken kan al gesteld worden dat structuur, het opbouwen van een vertrouwensband en een positieve benadering resultaten lijken te hebben bij de deelnemers.

Bij veel pilots blijft de instroom achter bij de verwachtingen. De pilots relateren dit aan de terughoudendheid bij toeleveranciers en doorverwijzers van jongeren en de ongreepbaarheid van de doelgroep. Bij twee pilots kunnen jongeren met drang worden geplaatst (Crossroads en het Educatief Centrum), binnen strafrechtelijke en civielrechtelijke kaders. Ook bij deze pilots blijft de instroom echter achter, om dezelfde redenen als eerder genoemd.

Niet alle jongeren worden toegelaten tot de projecten. Toelatingscriteria zoals het voldoen aan bepaalde cognitieve capaciteiten en fysieke gezondheid zijn voor sommige projecten essentieel. De voortgangsrapportage concludeert dat er ook pilots zijn die eisen stellen aan de motivatie van de jongeren voor deelname aan het project hetgeen iets anders is dan motivatie voor school of werk. Alle pilots zien het motiveren van de jongeren wel als een belangrijk element van het traject.

Voor vrijwel alle pilotprojecten geldt dat op dit moment psychiatrische problematiek een contra-indicatie vormt voor deelname. In de praktijk blijkt het lastig om bij de beoogde doelgroep deze jongeren uit te sluiten. Vaak komen de problemen evenwel pas gedurende de deelname aan het project aan het licht. Hierdoor stromen soms jongeren in met psychiatrische of opvoedingsproblemen die daar nog niet voor geïndiceerd waren. Deze jongeren, die eigenlijk een (andere) vorm van zorg nodig hebben, kunnen onvoldoende geholpen worden binnen de pilots. De uitval is hierdoor soms onnodig hoog.

Alle pilots werken met een integrale aanpak. Ze betrekken het gezin, de school, de werkplaats en andere voorzieningen bij de begeleiding van de jongeren. In de beginfase is daarom veel tijd gestoken in het leggen van contacten met instanties op de verschillende leefgebieden van de jongeren en de samenwerking tussen deze partijen. De brede benadering vanuit verschillende organisaties is een van de sterke punten van de pilotprojecten. Het opstarten van deze samenwerking heeft veel tijd gekost, waardoor de meeste pilots pas vanaf begin 2008 qua organisatie en methodiek goed op gang zijn.

Onderzoek CBS «Jongeren 2006»

In de brief van 16 november 2007 (Tweede Kamer, 2007–2008, 31 001, nr. 35) is toegezegd dat het kabinet voor heel Nederland in kaart zal brengen in hoeverre jongeren nu al geactiveerd worden om te leren en/of te werken en voor welke jongeren dit onvoldoende het geval (b)lijkt te zijn. In opdracht van de Minister voor Jeugd en Gezin heeft het CBS onderzocht in hoeverre de jongeren van 15 tot 26 jaar bereikt worden met de gebruikelijke instrumenten gericht op toeleiding naar opleiding of werk.

Het rapport van het CBS laat zien dat er een groep van circa 30 000 jongeren in Nederland is die om een andere reden dan ziekte of zorg niet op school zit en niet wil werken of niet actief op zoek is naar werk en ook geen startkwalificatie heeft. Deze groep wordt niet bereikt met de huidige instrumenten gericht op het toeleiden naar opleiding of werk, en loopt daardoor het risico af te glijden naar overlastgevend en/of crimineel gedrag. Jongeren die reeds zijn afgegleden in de criminaliteit, vallen onder het bereik van de Justitiële Jeugdinrichtingen. Om te monitoren of de samenstelling en omvang van deze groep verandert, zal in 2009 het onderzoek herhaald worden.

Tabel 1. Niet-participerende jongeren (15–26 jaar)

	Totaal	Verdacht van een misdrijf	Geslacht		Etniciteit		Uitkering (WW of WWB)
			Man	Vrouw	Autochtoon	Allochtoon	
Totaal	30 000	7 000	15 000	15 000	17 000	13 000	3 000
Cat. 1	22 000	5 000	11 000	11 000	12 500	9 500	3 000
Cat. 2	8 000	2 000	4 000	4 000	4 500	3 500	–

Cat. 1: wil werk maar zoekt niet actief en/of is niet direct beschikbaar

Cat. 2: wil geen werk om andere reden dan ziekte, zorg of opleiding

¹ Deze jongeren zijn niet-onderwijsvolgend, hebben geen werk, niet-arbeidsgehandicapt, hebben geen startkwalificatie en zitten niet in een reïntegratietraject, voor zover behorend tot cat. 1 of cat. 2.

3. Uitvoering motie Bouchibti (vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVII, nr. 17)

Met de motie Bouchibti heeft de Tweede Kamer verzocht om een pilot zo op te zetten dat ook 12- tot 15-jarige jongeren in een veilige campusomgeving begeleid kunnen worden.

Ter uitvoering van deze motie is het pilotproject Crossroads (Tilburg) begonnen met het treffen van voorbereidingen om te starten met het programma «Niet de afkomst maar de toekomst». Dit programma richt zich op 10- tot 15-jarige Marokkaans-Nederlandse risicjongeren. Door middel van coaching en begeleiding op het gebied van gezin, school en vrije tijd wordt beoogd schoolverzuim en crimineel gedrag bij deze jongeren tegen te gaan. Er wordt voor elke jongere een compleet weekprogramma opgesteld dat bijdraagt aan deze hoofddoelstelling. Ook worden de ouders betrokken zodanig dat zij weer in staat zijn hun kinderen adequaat te begeleiden.

Aan twee lopende pilots – BOPAcademie en Schoolfort – kunnen 12- tot 15-jarigen nu al deelnemen. Daarnaast zijn we met de gemeente Amsterdam nog in gesprek over een pilot voor de doelgroep 12 tot 15 jaar.

4. Vervolgstappen naar een structurele regeling

Om in 2010 een afgewogen beslissing te kunnen nemen over een structurele regeling van de campussen, zullen wij de volgende stappen zetten:

1. Verlenging van de pilots in 2009: scherpere toets op de doelgroep

Hoewel niet alle pilots naadloos aansluiten bij de beoogde doelgroep en aanpak, worden alle pilots in 2009 verlengd. Na de investeringskosten willen we in deze pilotfase alle varianten verkennen. De inzichten die uit de pilotfase voortkomen zijn niet alleen nuttig voor de toekomstige vormgeving van de campussen zelf, maar kunnen ook van nut zijn voor andere, reeds langer bestaande voorzieningen, zoals Reboundvoorzieningen, Justitiële Jeugdinrichtingen en de gesloten jeugdzorg.

Bij de verlenging van de pilots in 2009 gaan wij scherper sturen op de doelgroep, om te zorgen dat jongeren met lichte vormen van psychiatrische problematiek of ongemotiveerde jongeren niet bij voorbaat uitgesloten worden van de pilotprojecten. Dit is van belang omdat het vaak deze jongeren zijn die tussen de wal en het schip dreigen te vallen. Met de pilots is daarom afgesproken dat motivatie geen selectiecriterium meer zal zijn, ook al is deelname aan het project op vrijwillige basis. De pilots moeten toegerust zijn om ook ongemotiveerde jongeren op te nemen. Omdat het van essentieel belang is dat de zorg die geboden wordt op de

pilots van voldoende kwaliteit is, zal de Inspectie jeugdzorg toezicht houden op de pilots. Bij de vormgeving van de campussen, zal het toezicht structureel geregeld worden.

Nu de pilots beter ingebed zijn in de lokale keten is de verwachting dat de instroom zal toenemen. Om de instroom van jongeren boven 18 jaar en jongeren die niet meer in beeld zijn bij school of werk te verhogen, zal dit najaar met de pilots en betrokken gemeenten worden bezien welke aanvullende maatregelen hiervoor genomen kunnen worden.

Omdat de pilots nu goed op gang zijn qua organisatie en methodieken, zal bureau Intraval een tweede instroommeting doen van alle jongeren die tussen augustus en december 2008 ingestroomd zijn. Deze aanvulling op het onderzoek biedt extra inzicht in de doelgroep van de pilots. Door een grotere populatie op te nemen in het onderzoek zullen de resultaten over de effectiviteit van de pilots ook betrouwbaarder zijn.

2. Verkenning wettelijk kader voor de campussen

Een verkenning van juridische instrumenten die kunnen worden ingezet als stok achter de deur voor deelname aan een campus, heeft verschillende alternatieven opgeleverd. In deze pilotfase is er alleen nog maar sprake van plaatsing op vrijwillige basis of onder drang.

Een juridisch instrument dat ingezet kan worden voor deelname aan een campus betreft de recent ingevoerde maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. Dit instrument biedt vanaf de leeftijd van twaalf jaar een basis voor deelname aan een campusproject. Deze deelname kan zelfstandig plaatsvinden, of als onderdeel van een nazorgtraject. Plaatsing in een campus van een jeugdige kan worden opgelegd in het kader van de gedragsmaatregel voor de duur van minimaal een half en maximaal een heel jaar (afgezien van de mogelijkheid tot een eenmalige verlenging met eenzelfde termijn). Ook de mogelijkheid om aan een voorwaardelijk op te leggen straf voorwaarden te verbinden, biedt voor jeugdigen een geschikt instrument om deelname aan campusprojecten te bewerkstelligen. De genoemde instrumenten zijn inzetbaar bij een verdenking of na een veroordeling voor een (licht) strafbaar feit. Daarnaast biedt de civielrechtelijke ondertoezichtstelling een goede mogelijkheid voor plaatsing in een campus. Een kinderrechter kan een minderjarige die onder toezicht is gesteld, plaatsen in een campus waarbij de betreffende minderjarige uiteraard tot de doelgroep van de campussen moet behoren. Ook de kwalificatieplicht kan een drang instrument zijn dat ingezet kan worden voor het toeleiden naar een campus voor jongeren tot achttien jaar.

Met de gemeenten die betrokken zijn bij de pilots wordt over de inzet en verdere ontwikkeling van juridische instrumenten overleg gevoerd. Deze gesprekken zullen in het najaar worden vervolgd onder andere met de VNG en op een breder platform met de G27 in het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen.

3. Nadere keuzes op basis van de tweede voortgangsrapportage medio 2009

Op basis van de tweede voortgangsrapportage, medio 2009, zullen wij nadere keuzes maken over de exacte doelgroep en invulling van de campussen. Vooralsnog gaan we uit van de definiëring van de doelgroep van de campussen zoals deze in eerdere brieven aan de Tweede Kamer (TK 2007–2008, 31 001, nr. 22, 35) en in deze brief is aangegeven.

In het kader van de «Sluitende aanpak van school naar werk» zal het kabinet samen met de bestuurlijke partners en overige betrokken partijen verkennen voor welke jongeren zij nog geen instrument in handen hebben.

4. Structurele inbedding in 2010

Op weg naar de structurele inbedding van de campussen, zullen uiteindelijk alleen de pilots die aansluiten bij de beoogde doelgroep en die een intensief dagprogramma kunnen aanbieden, gecontinueerd worden. Nadat de effectiviteit van de pilots bekend is, zullen we in 2010 een beslissing nemen over een structurele regeling van de campussen. Het uiteindelijke doel hiervan is om die jongeren te laten participeren die zonder zicht op opleiding of arbeid dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag. Campussen kunnen hen weer perspectief bieden op een dagritme, een opleiding, werk en bovenal op een nieuwe toekomst.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

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