

Onderzoek Pilotprojecten campussen



2. VOORTGANG EN THEORETISCHE ONDERBOUWING

B. Bieleman

M. Boendermaker

M. Hofman

Onderzoek Pilotprojecten campussen. Voortgang en theoretische onderbouwing

Samenvatting

Auteurs: B. Bieleman, M. Boendermaker, M. Hofman, 2009, St. INTRAVAL, Groningen.

In het kader van de aanpak van niet-participerende jongeren is door een aantal ministeries¹ gezamenlijk een bedrag van tien miljoen euro vrijgemaakt om te investeren in praktijkinitiatieven van gemeente en andere lokale/regionale projectuitvoerders (voor de periode 2007 tot eind 2008). In deze projecten worden jongeren, die dreigen af te glijden, gestuurd naar voorzieningen waar zij een intensief scholing- en heropvoedingstraject volgen. Op basis van de opgedane ervaringen wordt toegewerkt naar een structureel stelsel van voorzieningen voor deze intensieve vorm van heropvoeding en scholing. De pilots vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Jeugd en Gezin. Onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL voert de evaluatie van deze pilotprojecten uit. Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen om wat voor jongeren het precies gaat en welke aanpak het beste werkt voor welke categorie jongeren. Dit rapport vormt het tweede van de drie rapporten waarin over de onderzoeksresultaten wordt gerapporteerd.

In dit tweede voortgangsrapport wordt allereerst een beschrijving gegeven van de deelnemers aan de pilotprojecten. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de jongeren die zijn ingestroomd in de eerste onderzoeksperiode (november 2007 tot en met juli 2008) en de jongeren die zijn ingestroomd in de tweede onderzoeksperiode (augustus 2008 tot en met december 2008). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden bij de projecten en de knelpunten die zij ervaren. Ook wordt ingegaan op de werving en aanmeldingsprocedure van de projecten. Tot slot wordt aandacht besteed aan de theoretische onderbouwing van de projecten.

Vergelijking deelnemers groep 1 en groep 2

Naar aanleiding van de resultaten uit het eerste tussenrapport² heeft het ministerie van Jeugd en Gezin in de zomer van 2008 de projecten gevraagd hun selectiecriteria op een aantal punten aan te passen. Motivatie mag geen rol meer spelen bij de selectie van deelnemers en ook milde psychiatrische en psychische problematiek mag geen reden zijn voor uitsluiting. In dit rapport

¹ Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie; en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

² Bieleman, B., J. Snippe, M. Boendermaker, M. Hofman (2008). Onderzoek pilotprojecten campussen. 1. Beschrijving projecten en doelgroep. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.

wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan deze veranderingen. Ten eerste is in de gesprekken met projectleiders en –medewerkers gevraagd naar aanpassingen in de selectiecriteria. Daarnaast is de onderzoeksperiode met een aantal maanden verlengd, zodat ook de deelnemers die zijn ingestroomd na de zomer van 2008 zijn meegenomen in het onderzoek. Hierdoor kan worden vastgesteld of de deelnemers uit onderzoeksgroep 2 (instroom tussen augustus en december 2008) daadwerkelijk verschillen van de deelnemers uit onderzoeksgroep 1 (instroom tussen november 2007 en juli 2008).

In de gesprekken met de projectleiders en projectmedewerkers over de aanpassingen in de selectiecriteria zijn de volgende punten naar voren gekomen.

- Twee projecten hebben hun doelgroep uitgebreid met jongeren met (vermoedelijke) psychische of psychiatrische problematiek. Gedurende het project kan worden vastgesteld of de deelnemers het traject kunnen afronden richting scholing of werk of dat ze doorverwezen moeten worden naar een psychiatrische instelling of andere vormen van zorg.
- Eén project heeft de selectiecriteria op het gebied van drugs versoepeld. Drugsgebruik is niet meer verboden, maar wel moet de deelnemer bereid zijn het drugsgebruik aan te pakken.
- Eén project heeft de leeftijdsgrens voor deelnemers verlaagd van 16 naar 12 jaar. Naast de oorspronkelijke doelgroep benadert dit project nu ook jongeren van 12 tot 15 jaar met meervoudige complexe problematiek die een grote zorgbehoefte hebben en die niet in staat zijn de hele dag in een klassituatie door te brengen. Voor deze jongeren heeft het project een onderwijs-zorg-arrangement ontwikkeld.
- Twee projecten hebben hun selectiecriteria aangescherpt om daarmee een minder zware doelgroep te bereiken. De reden voor deze aanscherping is dat deze projecten in de huidige setting onvoldoende mogelijkheden hebben om de intensieve begeleiding te geven die nodig is voor een zwaardere doelgroep.

Wanneer een vergelijking gemaakt wordt tussen de deelnemers die voor de zomer van 2008 zijn ingestroomd (groep 1) en deelnemers die na augustus 2008 zijn ingestroomd (groep 2), kunnen de volgende punten worden opgemerkt.

- De deelnemers uit groep 2 zijn gemiddeld jonger dan de deelnemers uit groep 1. Dit verschil is voor een deel te verklaren door de start van een nieuw project, dat zich richt op jongeren van 10 tot 15 jaar. Bij twee projecten zijn na de zomer van 2008 bovendien meer deelnemers gestart jonger dan 15 jaar dan voor de zomer van 2008 het geval was. Eén van deze projecten heeft de leeftijdsgrens voor deelnemers het afgelopen jaar verlaagd van 16 naar 12 jaar.

- Wanneer alle projecten gezamenlijk worden bekeken, is er geen sprake van significante verschillen tussen de scores van de deelnemers uit groep 1 en uit groep 2 op het gebied van behandelmotivatie, gevoel van eigenwaarde, sociale acceptatie, zelfcontrole en sociale steun zoeken. Bij de afzonderlijke projecten zijn wel enkele significante verschillen zichtbaar. Ook wanneer de scores van de deelnemers worden afgezet tegen een vergelijkingsgroep komen enkele verschillen naar voren, zoals bij gevoel van eigenwaarde en zelfcontrole.
- Het alcohol- en drugsgebruik is bij de jongeren in groep 2 lager dan bij de jongeren in groep 1. Dit is voor een groot deel toe te schrijven aan het leeftijdsverschil tussen de beide groepen. Overigens is het alcoholgebruik bij de deelnemers tot en met 18 jaar in groep 2 ook lager dan het landelijke alcoholgebruik onder jongeren.
- De deelnemers in groep 2 hebben minder strafbare feiten gepleegd dan de deelnemers in groep 1. Ook dit is grotendeels te wijten aan het verschil in leeftijd tussen beide groepen.
- Zowel in groep 1 als in groep 2 geldt voor bijna drie kwart van de deelnemers dat ze gedurende het half jaar voorafgaande aan de instroom in het project op enig moment een opleiding hebben gevolgd. Aan de deelnemers van groep 2 is gevraagd of ze beschikken over een diploma of startkwalificatie. Drie kwart van de deelnemers beschikt niet over een diploma en voor negen van de tien deelnemers geldt dat ze geen startkwalificatie hebben.
- Bij zowel groep 1 als groep 2 heeft ruim de helft van de deelnemers gedurende het half jaar voorafgaande aan de instroom in het project enige vorm van betaald werk gehad.
- Van de deelnemers in groep 1 heeft 13% gedurende het half jaar voorafgaand aan deelname aan het project én geen opleiding gevolgd én geen betaald werk gehad, terwijl dit voor 14% van de deelnemers uit groep 2 geldt.

Ontwikkelingen en knelpunten

Aan de hand van projectdocumentatie en gesprekken met projectleiders en – medewerkers zijn de ervaringen, veranderingen en ontwikkelingen bij de projecten op het gebied van doelstellingen, doelgroep, professionaliteit, randvoorwaarden en nazorg aan bod gekomen. Hierbij kunnen de volgende aandachtspunten worden opgemerkt.

- De doelstellingen van de projecten zijn in grote lijnen ongewijzigd gebleven ten opzichte van de startsituatie. Het afronden van een (reguliere) opleiding en het toeleiden naar (regulier) werk blijven staan als hoofddoelstellingen. Voor sommige projecten geldt dat er sprake is van een verschuiving in de verhouding tussen uitstroom richting school en uitstroom richting werk. Bij twee van deze projecten was de verwachting dat de meeste deelnemers zouden uitstromen naar werk, terwijl in de praktijk blijkt dat relatief veel deelnemers teruggaan naar

school. Bij een ander project blijkt voor sommige deelnemers uitstroom richting een leer-werktraject geschikter dan een terugkeer naar het reguliere onderwijs.

- Veel deelnemers kampen volgens de medewerkers met drugs- en verslavingsproblemen. Een aantal projecten is inmiddels samenwerkingsverbanden aangegaan met verslavingsinstellingen om beter in te kunnen spelen op deze problemen. Ook geven verschillende projecten aan dat er (in toenemende mate) sprake is van schuldenproblematiek onder de deelnemers.
- De complexiteit van de problematiek van de deelnemers komt volgens de projecten in veel gevallen pas in de loop van het project aan het licht. Wanneer een deelnemer eenmaal is gestart met het project en de eerste acute problemen zijn opgelost, blijkt er in veel gevallen sprake te zijn van dieperliggende, latente problematiek. Het inschatten van de complexiteit van de problemen van de deelnemers wordt bemoeilijkt door de onvolledige informatie van de verwijzende instanties, aldus de projecten.
- De uitgangspunten van de methodiek zijn bij de meeste projecten ongewijzigd gebleven. Wel zeggen de projecten de methodiek te hebben verfijnd en doorontwikkeld. De organisatie en de opzet van de projecten is aangescherpt en geconcretiseerd, waardoor de methodiek volgens de geïnterviewden beter tot zijn recht komt.
- Bij het merendeel van de projecten is het programma aangevuld met beroepsgerichte trainingen, gedragstrainingen en/of sociale vaardigheidstrainingen. Door vrijwel alle projecten wordt bovendien aangegeven dat de aandacht voor het sociale netwerk van de deelnemer is toegenomen.
- De projecten noemen verschillende elementen van de aanpak die in hun ogen resultaat lijken te sorteren, namelijk: een persoonlijke, individuele benadering; een respectvolle en positieve benadering; het bieden van concrete en nuttige bezigheden; het bieden van duidelijkheid en structuur; en het werken in een kleinschalige, overzichtelijke setting.
- Huisvesting van deelnemers vormt voor verschillende projecten een belangrijk knelpunt in de uitvoering. Een klein deel van de deelnemers heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. Het vinden van een opvangplek voor deze jongeren vormt volgens de geïnterviewden een groot probleem. Enkele niet-residentiële projecten kunnen binnen de huidige setting geen nachtopvang bieden, maar merken op dat zij op termijn willen werken aan de mogelijkheid van 24-uursopvang om deelnemers die geen dak boven hun hoofd hebben een slaapplek te kunnen bieden. Eén van de residentiële projecten geeft aan dat sommige deelnemers tijdens de verplichte verlofweekenden niet naar huis kunnen. Bij dit project bestaat daarom behoefte aan de mogelijkheid om gedurende het gehele jaar plaats te bieden aan de deelnemers, zonder verplichte verlofweekenden.

- Hoewel de projectleiders zeggen vertrouwen te hebben in het team dat momenteel werkzaam is voor het project, heeft het volgens enkele geïnterviewden veel moeite gekost dit team bij elkaar te krijgen. Het is moeilijk om goede medewerkers te vinden, omdat het werken met deze doelgroep veel van hen vraagt, aldus de projectleiders.
- De samenwerking met betrokken partijen is volgens de geïnterviewden in het afgelopen jaar verbeterd. De projecten hebben meer concrete afspraken kunnen maken met de betrokken instanties. De geïntegreerde aanpak die door veel van de projecten wordt nagestreefd heeft hierdoor volgens hen beter invulling gekregen.
- De duur en intensiteit van het geboden nazorgtraject verschilt per project en wordt bovendien afgestemd op de situatie van de individuele deelnemer. Hoewel sommige projecten de procedure voor nazorg schriftelijk hebben vastgelegd en verschillende andere projecten momenteel bezig zijn om deze procedure op papier te zetten, wordt door veel projecten aangegeven dat het bieden van nazorg een individueel proces is, waarbij een vastgestelde procedure hooguit als richtlijn kan dienen.

Werving en aanmeldingsprocedure

Uit het eerste voortgangsrapport is gebleken dat het werven van deelnemers in de opstartfase van de projecten een belangrijk knelpunt vormde. Hoewel de instroom bij de meeste projecten inmiddels is toegenomen en vrijwel alle beschikbare plaatsen binnen de projecten zijn bezet, blijft het werven van de doelgroep een belangrijk aandachtspunt. In dit tweede voortgangsrapport wordt daarom aandacht besteed aan dit onderwerp. De belangrijkste bevindingen daarbij zijn als volgt.

- Vrijwel alle deelnemers worden bij de projecten aangemeld via instanties of organisaties, waaronder scholen, Bureau Jeugdzorg, het Jongerenloket en de reclassering.
- De screening van deelnemers bestaat bij de meeste projecten uit één of meer kennismakings- en/of intakegesprekken met de projectcoördinator of consultant. Voor het merendeel van de projecten geldt dat de ouders of andere belangrijke personen in de omgeving van de deelnemer nadrukkelijk worden uitgenodigd om bij (één van) de gesprekken aanwezig te zijn. In sommige gevallen is tevens de contactpersoon van de verwijzende instantie bij een intakegesprek aanwezig.
- De intakeprocedure vervult verschillende functies, namelijk: de deelnemers kennis laten maken met (de medewerkers van) het project; het vaststellen of een deelnemer tot de doelgroep behoort; en het bespreken aan welke doelen de deelnemer gedurende het project wil werken.
- Per project varieert hoe vaak het voorkomt dat gedurende de aanmeldingsprocedure wordt besloten een deelnemer niet te plaatsen. Bij

een aantal projecten wordt een groot deel van de aangemelde deelnemers uiteindelijk niet geplaatst. Redenen hiervoor kunnen zijn dat een deelnemer te licht of te zwaar is voor het project, dat een deelnemer onvoldoende gemotiveerd is of dat hij/zij niet voldoet aan één van de voorwaarden voor deelname (bijvoorbeeld huisvesting). Voor een aantal van deze projecten geldt dat indien een jongeren niet kan worden geplaatst, een ander traject voor deze deelnemer wordt gezocht.

- Een aantal projecten heeft hun procedure rond de werving van deelnemers uitgebreid. In alle gevallen is deze uitbreiding voortgekomen uit de behoefte om de situatie en de problemen van de deelnemer beter in kaart te kunnen brengen.
- De toename van de instroomaantallen kan volgens de projecten met name worden toegeschreven aan een toegenomen naamsbekendheid. De communicatie met verwijzende instanties is verbeterd en het netwerk van verwijzende instanties is uitgebreid. Het contact met verwijzers is wel een punt dat volgens de projecten blijvende aandacht verdient.
- Vrijwel alle projecten maken bij het plaatsen van deelnemers soms ook gebruik van mogelijkheden voor dwang en drang. Zo kunnen sommige projecten door de rechter worden opgelegd als schorsende voorwaarde voor detentie of voor gedwongen uithuisplaatsing.
- De uitwisseling van informatie over de deelnemers tussen de verschillende (verwijzende) instanties is volgens veel projecten een punt van aandacht. Het is een lastig en tijdrovend proces om alle benodigde informatie over een deelnemer te verzamelen. Door hiaten in deze informatie wordt volgens hen in sommige gevallen pas gedurende het traject duidelijk met welke problematiek deze deelnemer daadwerkelijk kampt.
- Door één project wordt opgemerkt dat de zogenoemde warme overdracht van een deelnemer vanuit de verwijzende instantie van groot belang is voor een succesvolle start van het project. Wanneer de contactpersoon van de verwijzende instantie aanwezig is bij het eerste contact met de jongere, vergroot dit de kans op de bereidheid tot deelname aan het traject.

Theoretische onderbouwing projecten

Voor de evaluatie van de pilotprojecten wordt onder meer gebruikt gemaakt van het toetsingskader van het NJi, ook wel de effectladder genoemd. In dit tweede voortgangsrapport wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van de projecten, waarbij wordt aangesloten bij het tweede niveau van deze effectladder. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre de projecten gebruik maken van (wetenschappelijke) theorieën, waarmee aannemelijk gemaakt kan worden dat de aanpak werkt. Op basis van informatie die de projecten hierover hebben aangeleverd, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- De wijze waarop de theoretische onderbouwing van de projecten is gedocumenteerd en de functie die de theorie binnen de projecten vervult is zeer divers. Ook verschilt de mate waarin de theorie is gestoeld op wetenschappelijke bevindingen. Voor twee projecten geldt dat bij de start een uitgebreide theoretische onderbouwing is opgesteld, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en ervaringen, terwijl voor twee andere projecten geldt dat er alleen sprake is van een (zeer) summiere theoretische onderbouwing. Eén project heeft geen informatie aangeleverd over de theoretische onderbouwing.
- Hoewel de vorm en de functie van de theoretische onderbouwing per project verschillen, zijn er inhoudelijk wel enkele overeenkomsten op te merken tussen de gehanteerde theorieën. Deze theorieën kunnen worden onderverdeeld in een zestal theoretische benaderingswijzen, namelijk: aandacht voor de context; fasering; competentiegerichte benadering; leertheorie; leervormen; en (sociale) vaardigheidstrainingen.
- Bij de meeste projecten wordt gebruik gemaakt van een theorie waarin aandacht is voor de context van de deelnemer. De interventies van deze projecten worden aangeboden in de directe leefomgeving van de deelnemer en/of de systemen rondom de jongere (ouders, school, buurt) worden meegenomen in de benadering.
- Eén project gaat in haar theoretische onderbouwing expliciet in op de motivatie van de deelnemer door gebruik te maken van het transtheoretisch model van Proschaska en DiClemente. Bij enkele projecten is (het vergroten van) de motivatie van de deelnemer alleen impliciet aanwezig in de theoretische onderbouwing van de aanpak, terwijl bij sommige andere projecten hieraan in de theoretische onderbouwing geen aandacht wordt besteed.

Ten slotte

In deze samenvatting zijn de belangrijkste bevindingen uit de tweede tussenrapportage gepresenteerd. Wanneer deze bevindingen worden vergeleken met de beleidsveronderstellingen, die ten grondslag liggen aan de pilotprojecten campussen, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

In de beleidsveronderstellingen wordt uitgegaan van jongeren van 12 tot 27 jaar die gedurende langere tijd niet naar school gaan, geen werk hebben, geen uitkering ontvangen, niet op zoek zijn naar werk of scholing, niet over een startkwalificatie beschikken en door bestaande voorzieningen niet worden bereikt. Voor een groot deel van de projecten blijkt dat de deelnemers niet overeenkomen met deze doelgroep. Zo geldt bij de deelnemers uit zowel groep 1 als groep 2 voor bijna drie kwart dat ze gedurende het half jaar voorafgaande aan de instroom in het project op enig moment een opleiding hebben gevolgd. Ook heeft bij zowel groep 1 als groep 2 ruim de helft van de

deelnemers gedurende het half jaar voorafgaande aan de instroom in het project enige vorm van betaald werk gehad.

Naar aanleiding van het eerste tussenrapport heeft het ministerie van Jeugd en Gezin in de zomer van 2008 de projecten gevraagd de selectiecriteria op een aantal punten aan te passen. Motivatie mag geen rol meer spelen bij de selectie van deelnemers en ook milde psychiatrische en psychische problematiek mag geen reden zijn voor uitsluiting. Enkele projecten hebben hun selectiecriteria inderdaad aangepast. De zwaarte van de doelgroep lijkt echter over het algemeen niet te zijn toegenomen, maar eerder verder verwijderd te raken van de oorspronkelijk beoogde doelgroep. Belangrijk is om hierbij op te merken dat de projecten die wel inzetten op het bereiken van de oorspronkelijk beoogde doelgroep mogelijk verhoudingsgewijs minder goede effecten zullen bereiken, gezien de zwaarte van de doelgroep die zij bereiken. De zwaarte van de bereikte doelgroep zal daarom een belangrijke factor dienen te zijn bij het interpreteren van de resultaten van de effectevaluatie, waarover volgend jaar wordt gerapporteerd.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de functie en omvang van de theoretische onderbouwing van de projecten per project sterk verschilt. Hoewel het beschikken over een gedegen theoretische onderbouwing geen criterium vormde bij de start van de projecten hadden enkele projecten voorafgaande aan de start al een theoretische basis vastgelegd. Voor de meeste projecten geldt echter dat deze onderbouwing niet vooraf is vastgelegd, maar mogelijk impliciet aanwezig is in de werkwijze van de projecten. De meeste van deze projecten hebben, naar aanleiding van de vraag van de onderzoekers naar een theoretische onderbouwing, een notitie opgesteld waarin getracht wordt deze impliciete onderbouwing nader te expliciteren.

Onderzoek Pilotprojecten campussen

Schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten vormen in Nederland een belangrijk probleem. Van de niet schoolgaande en niet werkende jongeren worden 12.000 tot 14.000 als een probleemgroep gezien. Zij gaan niet naar school, hebben geen baan of startkwalificatie, ontvangen geen uitkering en zijn ook niet op zoek naar werk of scholing. Een aantal ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Justitie; en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) heeft gezamenlijk een bedrag van tien miljoen euro vrijgemaakt om te investeren in praktijkinitiatieven van gemeenten en andere lokale/regionale projectuitvoerders voor deze jongeren.

In opdracht van het ministerie van Jeugd en Gezin evalueert onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL vanaf eind 2007 de pilotprojecten campussen, die zijn gestart in de gemeenten Amsterdam, Deventer, Rotterdam en Tilburg. Daarnaast is één project gevestigd in Friesland en is één project gehuisvest op de kazerne in Soesterberg. Alle negen projecten zijn gericht op het afronden van een (reguliere) opleiding en het toeleiden naar (regulier) werk.

In dit boek, het tweede van drie delen, wordt om te beginnen de voortgang van de projecten beschreven. Daarbij wordt onder meer een vergelijking gemaakt tussen de deelnemers die in de eerste helft van 2008 zijn ingestroomd en de deelnemers die na de zomer van 2008 zijn ingestroomd. Tevens wordt aandacht besteed aan de werving en selectie van de deelnemers. Tot slot wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van de pilotprojecten. In het derde en laatste rapport zullen de resultaten en effecten van de pilotprojecten worden gepresenteerd.

ISBN 978 90 8874 071 8