



Eindrapportage experiment 'All Inclusive School'

Onderdeel van de CityDeal
Zorg voor Veiligheid in de Stad

Hanneke van den Bergh, gemeente Maastricht
Manon Reckin, gemeente Maastricht
September 2019



Gemeente Maastricht

Samenvatting

In maart 2017 tekende de gemeente Maastricht voor deelname aan de CityDeal Zorg voor Veiligheid in de Stad, een serie van zeven gemeentelijke experimenten met als doel het effect van diverse zorginterventies op de veiligheid in de stad aan te tonen.

Het experiment in Maastricht is nog niet van start gegaan. De belangrijkste redenen hiervoor is - met name door de complexiteit en gedeelde verantwoordelijkheid - dat er geen financiële borging is gevonden voor de uitvoering van het zorginterventiedeel van het experiment.

Momenteel vinden er nog gesprekken plaats over de financiering van het experiment met de Provincie Limburg. Als die financiering wordt gevonden en daarmee de uitvoering van het experiment financieel is geborgd, zal de uitvoering snel worden opgepakt.

Hieronder de beschrijving van het oorspronkelijke experiment, het verloop van het financieringstraject en de leerpunten.

1. Probleembeschrijving

In de aanpak Top X-ers (voorheen 'Onaantastbaren') is geconstateerd dat een groep jongeren aansluit bij criminele handelingen en overlast gevend gedrag. Door professionals wordt gezien dat de kans dat jongeren zich aansluiten groter is als de jongeren opgroeien in een gezin waarin een van de gezinsleden tot de Top X-aanpak behoort. In een aantal gezinnen/families worden kinderen van jongs af aan geconfronteerd met criminele handelingen, familieleden in de gevangenis, politie-invallen in de woning om gezinsleden op te pakken. Crimineel of normoverschrijdend gedrag wordt als normaal beschouwd binnen de waarden en normen van dat gezin. Deze generatieproblematiek is moeilijk te doorbreken. Vaak zijn de problemen in deze gezinnen te betitelen als multiprobleem; laag (of praktisch) opgeleid, werkloosheid, schuldenproblematiek, crimineel gedrag. Het opgroeien in zo'n gezin vormt een risicofactor voor het ontwikkelen van gedrags- en ontwikkelingsproblemen bij de jongere. Een aanpak die enkel gericht is op de jongere is onvoldoende effectief. Een systeemaanpak waarbij de omgeving en vooral het gezin meegenomen wordt, is vereist om de generatieproblematiek te doorbreken.

2. Beschrijving van het experiment

Het experiment draait om de identificatie van (in eerste instantie) 5 jongeren en hun gezinnen die een hoog risico vertoonden op afglijden naar criminaliteit en vervolgens hen hulp te bieden door middel van de zogenaamde 'All Inclusive School'. Na gebleken meerwaarde van het experiment is het streven om het experiment uit te rollen naar een groep van 40 jongeren en hun gezinnen.

De identificatie vindt plaats in onder andere het bestaande overleg van het Veiligheidshuis waarbij ook de zorgpartners, zoals Trajekt aanwezig zijn. Daarnaast vindt identificatie plaats op een (Voortgezet) Speciaal Onderwijs-school, waarin een grote groep van de jongeren die tot de doelgroep behoren onderwijs geniet.

De All Inclusive School omvat een intensief onderwijs- en zorgprogramma voor een kleine groep kwetsbare jongeren en hun gezin. Dit houdt in dat er onderwijs en begeleiding wordt geboden aan de jongeren en zijn of haar gezin. Onderwijs, zorg en hulp voor het gezin wordt aangeboden vanuit een team en is aanwezig onder één dak. De zorg is op maat en overstijgt daar waar nodig de schooluren met als uitgangspunt een dagbesteding van 8:00 uur tot 20:00 uur, gedurende vijf dagen per week. Een regisseur stelt samen met de jongere en het gezin aan de hand van een

zelfredzaamheidsmatrix, een plan van aanpak specifiek gericht op de jongere. De regisseur is een spin in het web rondom alle zorg en begeleiding die het gezin nodig heeft en zorgt voor integrale afstemming van alle zorg- en hulpverlening.

Naast regulier onderwijs biedt de school de jongere trainingen aan in -onder andere- (sociale) vaardigheden, persoonlijke verzorging, vrijetijdsbesteding, sport, dagbesteding en werk/ stage. De gezinsleden van de jongere worden nauw betrokken bij het positief stimuleren van de jongere. De gezinsleden kunnen (en daar waar dat een meerwaarde heeft en mogelijk is, moeten) gebruik maken van de faciliteiten, opleidingen en vaardigheidstrainingen in de fysieke omgeving van de school. Alle eerstelijns zorg- en hulpverlening wordt primair onder het dak van de school verzorgd. Dat wil zeggen dat de gesprekken tussen jongere en/of gezinsleden met de arbeidscoach, jongerencoach, cliëntmanager en andere zorg- en hulpverleners op de school van de jongere plaatsvinden. Specialistische zorg wordt indien mogelijk ook op school en tijdens de schooltijd van 8 tot 8 verzorgd. Na het doorlopen van het programma stromen de jongeren uit naar vervolgonderwijs, arbeid met arbeidsovereenkomst of dagbesteding. Het programma bevat voldoende 'leuke' elementen die aansluiten bij de leefwereld van de jongeren. Iedere 6 maanden wordt geëvalueerd aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix, waarbij wordt gekeken of er al een mogelijkheid is voor door- of uitstroom en wordt bijgestuurd daar waar nodig. Het gezin heeft na het doorlopen van het programma op alle leefgebieden een positieve ontwikkeling doorgemaakt.

De gewenste opbrengsten van het experiment zijn als volgt beschreven in het projectplan:

- Inzicht in de (meetbare) effecten van de aanpak op de vijf jongeren en hun gezinnen (zorg, risicofactoren, criminele activiteiten),
- Inzicht in de volgende werkzame procesfactoren:
 - o De wijze waarop de doelgroep wordt geselecteerd (via wie en hoe verloopt het proces)?
 - o De inhoudelijke aanpak/interventie op de drie gebieden zorg, onderwijs en justitie?
 - o De noodzakelijke randvoorwaarden voor de aanpak en de aanwezigheid hiervan (competenties, uren, geld e.d.)?
 - o Samenwerking tussen de kernpartners in het experiment

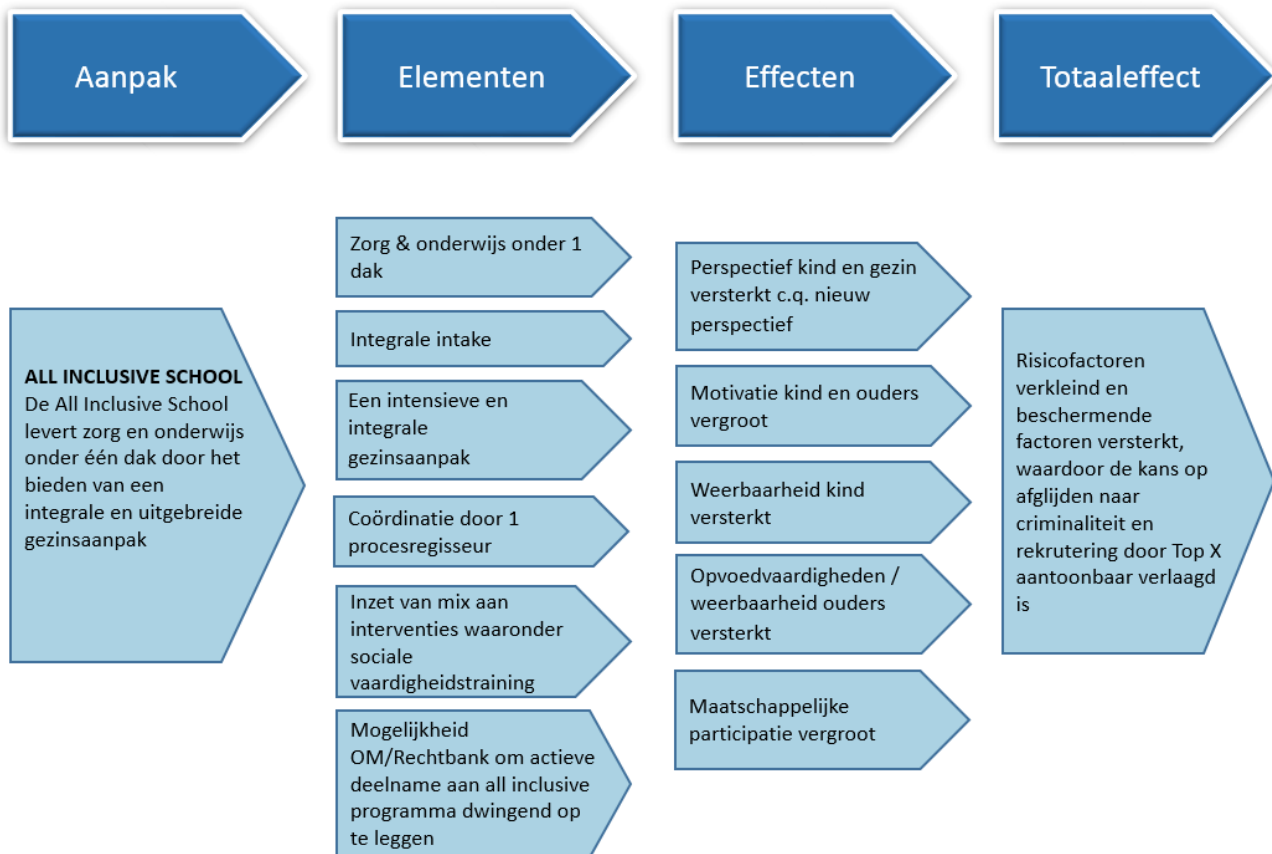
Daarnaast willen we antwoorden formuleren op de onderstaande vragen:

- Welke onderdelen in het programma (zorg, hulpverlening, vrijetijdsbesteding, missen we?
- Welk effect heeft de aanpak op de vijf jongeren en gezinnen (zorg, risicofactoren, criminele activiteiten)?
- Welke kosten zijn verbonden aan de aanpak en is dat een verbetering ten opzichte van de nul situatie?
- Welke conclusies en aanbevelingen zijn te trekken voor de verdere uitrol van de ambitie?

Hierbij zijn de volgende indicatoren voor het meetbaar maken van het succes van het experiment opgesteld:

- Het aantal jongeren vanuit de geselecteerde groep dat wordt gerekruteerd door de Top X moet idealiter nul zijn, maar tenminste minder dan de verwachte bijna 100% uit de huidige praktijk;
- De jongeren en hun gezinnen scoren op basis van de Zelfredzaamheidsmatrix op verschillende leefgebieden beter en ervaren zelf een verbetering in de verschillende leefgebieden waardoor zij een beter toekomstperspectief hebben;
- Intergenerationele risicofactoren zijn doorbroken.

3. Effectenboom



4. Interne organisatie

Bestuurlijk periodiek overleg Zorg & Veiligheid

Bestaande uit burgemeester, wethouder Jeugdzorg, Onderwijs, Sport en recreatie, wethouder Wmo, Welzijn, manager Sociaal Domein, manager Veiligheid en Leefbaarheid en programmamanager Zorg en Veiligheid.

Op 20 november 2018 is bestuurlijk commitment uitgesproken over de uitvoering van dit experiment, mits extern financiële borging gevonden werd. De wethouder Onderwijs en Jeugd heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen om financiële borging te bereiken. De wethouder is nog in gesprek met de gedeputeerde en op ambtelijk niveau wordt nog gezocht naar interne financiële borging.

Ontwikkelteam

Voor de ontwikkeling van het experiment is een ontwikkelteam samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeente (diverse disciplines), school, politie, OM, rechtbank, GGD en Trajekt.

Kernzorgteam

Voor de uitvoering is een kernzorgteam op school samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers Jeugdzorg, coaching, maatschappelijk werk, directeur school, politie en Veiligheidshuis en GGD.

5. Knelpunt in uitvoering experiment

Het is in de afgelopen periode nog niet gelukt om financiering te vinden voor de pilootaanpak. Op het moment van het schrijven van deze eindrapportage vinden nog gesprekken plaats met de provincie Limburg over financiering van het experiment.

Financiering van het experiment is lastig gebleken. In ons experiment tracht men een programma rondom onderwijs te ontwikkelen door toevoeging van zorgcomponenten ten behoeve van onder andere (jeugd)criminaliteitsbestrijding. Er is gezocht naar financiële borging door een subsidieaanvraag in het kader van LVB (licht verstandelijke beperking) via ZonMW. Deze is niet gehonoreerd vanwege onder meer op dat moment onvoldoende duidelijkheid over onderlinge taak- en rolverdeling tussen ketenpartners. Vervolgens is via het programma Koers en Kansen gezocht naar financiering van de pilootaanpak. Dit is niet gerealiseerd, omdat Koers en Kansen zich richt op recidivevermindering. Ons experiment was te preventief om in aanmerking te komen voor een subsidie. Een mogelijke oplossing in de vorm van een integrale subsidie vanuit het Rijk (een door die meerdere ministeries wordt bekostigd) werd niet gevonden.

Momenteel wordt gezocht naar financiering van het experiment bij de provincie Limburg. Vanwege het plotseling overlijden van de contactambtenaar van de provincie en de provinciale verkiezingen is vertraging ontstaan op dit proces.

De start van het experiment is daarmee niet bereikt tijdens de CityDeal, maar wel dichterbij gekomen. Er ligt immers een plan waar commitment voor is, bij de gemeente en bij de betrokken samenwerkingspartijen. Bestuurlijk commitment is gerealiseerd via het bestuurlijk periodiek overleg Zorg & Veiligheid.

6. Procesmatige leerpunten

In deze paragraaf beschrijven we de procesmatige leerpunten van de deelname van Maastricht aan de CityDeal.

1. De uitvoering is bemoeilijkt vanwege de verschillende verantwoordelijkheden verdeeld over de gemeentelijke organisatieonderdelen. Hierin heeft meegespeeld dat het zwaartepunt van de uitvoering ligt bij onderwijs. De scope van het experiment is daarmee groter geworden dan dat het doel van de CityDeal bestrijkt. Doel van de CityDeal is het verbinden van zorg en veiligheid. In het Maastrichtse experiment is, vanuit de gedachte om een All Inclusive School te ontwikkelen, geprobeerd om verbinding te krijgen op het terrein van onderwijs, welzijn, veiligheid, zorg en straf. Op Rijksniveau betekent dat vijf ministeries (BZ, J&V, OCW, SZW, VWS) en op gemeentelijk niveau drie portefeuilles in het college van burgemeester en wethouders en drie verschillende organisatieonderdelen: Veiligheid en Leefbaarheid, Beleid & Ontwikkeling-Sociaal en Sociale Zaken Maastricht Heuvelland.
De uitvoering van het project richtte zich op het aanvullen van het onderdeel onderwijs met zorg- en welzijnsaspecten. De gemeentelijke bemoeienis en invloed op het onderdeel van onderwijs en de kwaliteit is daarvan beperkt. Dit is eerder een taak van het Rijk.
2. Financiering van een experiment dat vele verantwoordelijkheden bestrijkt, zoals hierboven onder 1 staat beschreven, is lastig gebleken. In ons experiment tracht men een programma rondom onderwijs te ontwikkelen door toevoeging van zorgcomponenten ten behoeve van onder andere (jeugd)criminaliteitsbestrijding. Er is gezocht naar financiële borging door een

subsidieaanvraag in het kader van LVB (licht verstandelijke beperking) via ZonMw. Deze is niet gehonoreerd vanwege onder meer op dat moment onvoldoende duidelijkheid over onderlinge taak- en rolverdeling tussen ketenpartners. Vervolgens is via het programma Koers en Kansen gezocht naar financiering van de pilootaanpak. Dit is niet gerealiseerd, omdat Koers en Kansen zich richt op recidivevermindering. Ons experiment was te preventief om in aanmerking te komen voor een subsidie. Een mogelijke oplossing in de vorm van een integrale subsidie vanuit het Rijk (een door die meerdere ministeries wordt bekostigd) werd niet gevonden.

Ten tijde van het opmaken van deze eindrapportage wordt nog gezocht naar een externe financiering. Als die externe financiering wordt gevonden en de uitvoering van het experiment financieel is geborgd, zal zoals gezegd de uitvoering snel worden opgepakt.

3. Er is geoefend met opgavegericht werken. Het project is gegroeid vanuit de praktijk (de Voortgezet Speciaal Onderwijs school) en met behulp van inbreng van de doelgroep (leerlingen en hun ouders) en met zorg- en hulpverleners. We hebben een opgave (voorkomen criminaliteit) en een beoogde oplossing (een All Inclusive School).
4. Bij ondertekenen van het convenant CityDeal Zorg voor Veiligheid in de Stad was onvoldoende duidelijk wat de omvang van het project zou zijn of moest worden en was onvoldoende duidelijkheid (bij projectleider en beleidsmedewerker) dat er geen financiële borging voor de uitvoering was gereserveerd. Het was onduidelijk wat de middelen (in geld en mensen) voor de uitvoering van het project/experiment was/waren en er ontbrak een heldere afbakening. In een latere fase is daarom geïnvesteerd op het herijken van de opdracht waardoor de haalbaarheid ervan realistischer werd. Ook ontstond hiermee beter zicht van de vereiste inzet, niet alleen voor de projectleiding, maar ook voor de betrokken gemeentelijke afdelingen.
5. Het ontwikkelen van het experiment heeft gezorgd voor een verbinding tussen de afdelingen Beleid en Ontwikkeling Sociaal, Sociale Zaken Maastricht Heuvelland en Veiligheid & Leefbaarheid. Hierdoor weet men elkaar eerder te vinden en is duidelijker voor welke taken en verantwoordingen de afdelingen staan. In andere projecten ondervindt men hiervan nu voordeel. Door het ontwikkelen van het experiment is duidelijk geworden dat er cultuurverschillen bestaan tussen Veiligheid en Sociaal die voortvloeien uit de opdracht aan die organisatieonderdelen. Daar waar veiligheidsborging gebaat is bij repressie, actie, doorpakken, handelen en snelheid, zijn de kernwaarden vanuit Sociaal het helpen van mensen en zorgen voor die mensen. De verschillen in deze uitgangspunten zorgen ervoor dat men een andere taal spreekt. Het besef van deze verschillen is ontstaan door het ontwikkelen van het experiment.

Deelname aan de CityDeal Zorg voor Veiligheid in de Stad heeft voor Maastricht geresulteerd in de beschrijving van een experiment dat zorgt voor meer veiligheid in Maastricht door de inzet van de mogelijkheden die de gemeente heeft vanuit het sociaal domein.