

Bundel van de Raadsplein info/debat van 9 januari 2017

Agenda documenten

Korte terugblik Raadsplein info-debat 9 januari 2017

- 1 RAADZAAL
- 1.1.a Opening en mededelingen (20.15 – 20.25 uur)
- 1.1.b Vaststelling van de agenda
- 1.1.c Inspreken niet-geagendeerde onderwerpen
- 1.2 Debatronde
- 1.3.a Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (20.25 – 22.00 uur)

Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp

Uitgangspunt voor de ontwikkelagenda is dat passend onderwijs en jeugdhulp met elkaar samenhangen en elkaar kunnen versterken. Zo zijn er leerlingen die tegelijkertijd ondersteuning krijgen vanuit passend onderwijs en jeugdhulp. De ontwikkelagenda is dan ook samen met het Besturenoverleg Lokaal Onderwijs Zwolle (BLOZ) opgesteld. De bedoeling is ondersteuning in passend onderwijs en jeugdhulp zo in te richten dat jeugdigen in Zwolle zoveel mogelijk in een gewone omgeving (gezin en school) kunnen werken aan hun ontwikkeling, meedoen en welbevinden, waarbij een ononderbroken schoolloopbaan van groot belang is. Met het voorstel wordt beoogd om samen met onderwijs en jeugdhulp nieuwe werkpraktijken te ontwikkelen die zijn gericht op betere ondersteuning voor jeugdigen. Dit moet tevens bijdragen aan het opvangen van de bezuinigen vanuit het Rijk. Op 2 november 2015 heeft een rondetafelgesprek over speciaal onderwijs/passend onderwijs plaatsgevonden, in het bijzonder over de school voor speciaal onderwijs De Ambelt. De raad heeft toen besloten om op een later moment, zodra de ontwikkelagenda passend onderwijs beschikbaar zou zijn, te debatteren over de gevolgen van de wet Passend Onderwijs voor gemeentelijk beleid en de situatie rondom De Ambelt. De debatvraag die toen is geformuleerd luidt: Hoe kunnen we als gemeente in samenwerking met ouders, onderwijs en jeugdzorg, zorgen voor goed onderwijs voor alle kinderen in onze stad, ook voor kinderen die speciale aandacht nodig hebben? Bij het debat kan tevens de beantwoording van de schriftelijke vragen van de SP over passend onderwijs betrokken worden. Voor technische en feitelijke vragen: Jan-Willem Dollekamp (4116) JW.Dollekamp@zwolle.nl

Beslisnota Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp

- 1. Krachten bundelen voor `de toekomst van Zwolle` (deel 1)
- 2. Krachten bundelen voor `de toekomst van Zwolle` (deel 2)
- 3. Samenvatting `Krachten bundelen voor`de toekomst van Zwolle`
- 4. Advies Participatieraad Zwolle d.d. 10 november 2016

Reactie B&W op advies over Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp

Korte terugblik Raadsplein info-debat 2 november

- 1.3.b Beantwoording artikel 45 vragen SP - Passend Onderwijs
- Informatienota Beantwoording artikel 45 vragen SP - Passend onderwijs

- 1.4 Sluiting (22.00 uur)
- 2 TAKZAAL
- 2.1.a Opening en mededelingen (20.15 – 20.25 uur)
- 2.1.b Vaststelling van de agenda
- 2.2 Debatronde
- 2.3 Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening (20.25 – 22.00 uur)

Op 26 september 2016 heeft de Rekenkamercommissie Zwolle het rapport "Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle" aan de raad aangeboden. Vervolgens is het college gevraagd te reageren. De reactie van het college op het onderzoeksrapport is in de vorm van een informatienota op 17 november aan de raad overgedragen. Het college heeft zijn reactie gerubriceerd naar vijf kernthema's. Verder wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Het college heeft uit het onderzoek aandachts- en verbeterpunten gedestilleerd die daar waar mogelijk direct worden vertaald in concrete verbeteracties. Voor het overige krijgen deze verbeterpunten een plek in het in ontwikkeling zijnde nieuwe beleidsplan schulddienstverlening. In aanloop naar dit nieuwe beleidsplan wordt door de gemeente ook een eigen evaluatie gehouden. Onderdeel hiervan is een klanttevredenheidsonderzoek en een dialoog met de diverse betrokken actoren. Naast deze eigen evaluatie en landelijke onderzoeken, zal het Rekenkamerrapport input vormen voor het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening. De verwachting is dat dit plan einde eerste kwartaal 2017 gereed is voor raadsbehandeling.

Voor technische en feitelijke vragen: Peter van Drielen (4063) P.van.Drielen@zwolle.nl

Voor vragen m.b.t. het Rekenkamerrapport: Kees-Jan Groen, voorzitter Rekenkamercommissie keesjangroen@gmail.com

Informatienota Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening

Raadsplein info/debat

Vergadering d.d.	9 januari 2017
Locatie	Raadzaal / Takzaal
Aanvang	20.15
Eindtijd	22.00
Voorzitter	Dhr. F. Mussche / Dhr. M. van Willigen
Griffier/secretaris	Mevr. M. Zweers / Dhr. A.B.M. ten Have

1. RAADZAAL

1.1.a. Opening en mededelingen (20.15 – 20.25 uur)

De voorzitter opent de vergadering om 20.35.

1.1.b. Vaststelling van de agenda

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

1.1.c. Inspreken niet-geagendeerde onderwerpen

Er hebben zich geen sprekers gemeld voor dit onderwerp.

1.2. Debatronde

1.3.a. Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (20.25 – 22.00 uur)

Met het voorstel wordt beoogd om samen met onderwijs en jeugdhulp nieuwe werkwijzen te ontwikkelen die zijn gericht op betere ondersteuning voor jeugdigen. Dit moet tevens bijdragen aan het opvangen van de bezuinigingen vanuit het Rijk. De bedoeling is ondersteuning in passend onderwijs en jeugdhulp zo inrichten dat jeugdigen in Zwolle zoveel mogelijk in een gewone omgeving (gezin en school) kunnen werken aan hun ontwikkeling, meedoen en welbevinden, waarbij een ononderbroken schoolloopbaan van groot belang is.

Vanuit de fracties wordt er overwegend positief gereageerd op de Ontwikkelagenda en het ambitieniveau dat eruit spreekt. Wel worden verschillende aandachtspunten en zorgen benoemd. Zo wordt de portefeuillehouders gevraagd naar hun visie op de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft voor (passend) onderwijs. Verder wordt aandacht gevraagd voor monitoring en effectmeting, niet alleen gericht op leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, maar ook op andere leerlingen, docenten en scholen. Ook komt het aspect van het krimpende budget uitgebreid aan de orde. Verder worden vragen gesteld met betrekking tot eigenaarschap, toegang tot (gespecialiseerde) jeugdhulp, thuiszitters, aanhaken van het MBO en voorkeuraanbieders.

Wethouder Anker erkent dat de ambities in de ontwikkelagenda hoog zijn en benadrukt dat er juist nu in gezamenlijkheid met het onderwijs verantwoordelijkheid wordt genomen voor het bieden van passend onderwijs. De werelden van onderwijs, jeugdhulp en gemeente zijn bij elkaar gebracht en zo is bepaald waar we samen naartoe willen. Wethouder Brink vult aan dat de gemeente samen met haar partners beziet of het juiste aanbod wordt geboden. Daarnaast worden de ontwikkelingen bij de Ambelt nauwgezet gevolgd. Juist daar, waar gewerkt wordt met een kwetsbare groep, is continuïteit van groot belang.

Wat betreft het evalueren van effectiviteit zal dit met name bij de proeftuinen volop gebeuren. Ook vanuit wetenschappelijke partijen wordt meegekeken naar effectiviteit, vooral ook in kwalitatieve zin. De monitoring zal breed ingestoken zijn, passend bij de inzet op een preventieve aanpak. Verder geeft wethouder Anker aan dat het krimpende budget een gegeven is waar nu gewoon vanuit gegaan wordt. Als blijkt dat er meer nodig is, komt men met voorstellen naar de raad, maar de wethouder wil benadrukken dat juist ook het

onderwijs heeft aangegeven dat zij zich aan het budget durft te committeren. De overtuiging is dat er door de inzet op preventie zwaardere problematiek en daarmee samenhangende kosten voorkomen kan worden.

Over eigenaarschap geeft de wethouder aan dat dit betekent niet doorverwijzen, maar regie pakken en verantwoordelijkheid krijgen en houden voor het bieden van de juiste hulp. De toegang tot specialistische hulp ligt nog niet bij het onderwijs, maar het sociaal wijkteam (swt) wordt wel zoveel mogelijk in de school zelf ingebracht. Waar nodig kan expertise van buiten gehaald worden, maar het uitgangspunt is dat in gezamenlijk overleg tussen de school en het swt bepaald wordt wat nodig is. Verder wil de wethouder benoemen dat wel degelijk wordt ingezet op thuiszitters, maar dat dit vooral gebeurt binnen het beleid rondom voortijdig schoolverlaters (vsv). Zo worden thuiszitters nu jaarlijks bezocht door leerplichtambtenaren om met hen te bespreken wat helpend kan zijn, dat betekent soms ook dat niet direct wordt ingezet op het volgen van onderwijs, maar dat voordat daarvan sprake kan zijn, eerst wordt gewerkt aan het verhelpen van andere problematiek. Over het aanhaken van het MBO geeft de wethouder aan dat er al mooie voorbeelden zijn die vanuit de gemeente ondersteund worden, ook in samenwerking met de regio. Wanneer op andere scholen initiatieven ontstaan, wil de gemeente daar zeker bij aansluiten. Tenslotte kan wethouder Brink over voorkeursaanbieders aangeven dat sommige scholen al afspraken hebben met bepaalde aanbieders, zodat een band en gezamenlijke manier van werken kan worden opgebouwd. Dit betekent echter niet dat er geen andere aanbieders ingezet kunnen worden, deze keuzevrijheid dient er voor leerlingen altijd te zijn.

De voorzitter concludeert dat het voorstel voldoende besproken is en vraagt of dit onderwerp door kan naar de besluitvormingsronde van 23 januari. Dat blijkt het geval.

1.4. Sluiting (22.00 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 22.35 uur

2. TAKZAAL

2.1.a. Opening en mededelingen (20.15 – 20.25 uur)

De voorzitter opent de vergadering om 20.40 uur.

2.1.b. Vaststelling van de agenda

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2.2. Debatronde

2.3. Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening (20.25 – 22.00 uur)

De Rekenkamercommissie Zwolle heeft het rapport "Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle" op 26 september 2016 aan de raad aangeboden. Vervolgens is het college gevraagd te reageren. In de informatienota als reactie op het onderzoeksrapport gaat het college in op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Uit het onderzoek zijn door het college aandachts- en verbeterpunten gedestilleerd die een plek krijgen in het in ontwikkeling zijnde nieuwe beleidsplan schulddienstverlening. Een eigen evaluatie en resultaten van landelijke onderzoeken vormen eveneens input voor het nieuwe beleidsplan. De verwachting is dat dit plan einde eerste kwartaal 2017 gereed voor raadsbehandeling. Voor de bespreking is de voorzitter van de Rekenkamercommissie, de heer Kees Jan Groen aanwezig. De woordvoerders van de fracties zijn blij met het rapport en er zijn complimenten voor de Rekenkamercommissie. Door de fracties wordt het belang van een goede schulphulpverlening benadrukt en er worden een aantal aspecten aan de orde gesteld. Zoals de toegang en de intake, de wachttijden en doorlooptijden, de nazorg, de bewindvoering, innovatie, de rol van werkgevers, het sociaalwijkteam, de rol van schuldeisers (corporaties, energieleveranciers, zorgverzekeraars en de overheid zelf) de ketenpartners en met name Op Orde, preventie, voorlichting en vroeg-signalering, communicatie met de cliënt en integraal beleid.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie geeft in zijn reactie nog eens aan wat schuldenproblematiek met mensen kan doen en hoe lastig het is om er uit te komen.

In het beleidsplan staat: elke cliënt komt in aanmerking voor nazorg. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de praktijk niet alle klanten een nazorgtraject aangeboden krijgen. Verder gaat hij in op enkele vragen.

Wethouder Vedelaar geeft aan dat het college blij is met het rapport van de rekenkamer en dat men er voordeel mee kan doen bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan. Inmiddels is er door de gemeente zelf een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. Na analyse zullen de resultaten met de raad worden gedeeld. Het huidige beleid is opgesteld in de tijd dat we mensen niet afhankelijk wilden maken van hulp. Doel was mensen weerbaar te maken, vandaar de term schulddienstverlening. Het gaat om ondersteuning en begeleiding. Nu de gemeente door de decentralisatie zorg dicht bij de mensen kan organiseren via het sociaalwijkteam kan er echt gewerkt worden aan een integrale aanpak. Binnenkort zal Op Orde aangesloten worden op het sociaal wijkteam en dus wordt bij schuldenproblematiek Op Orde er vanaf dag één bij betrokken. De wethouder geeft aan dat het bijna altijd noodzakelijk nazorg te verlenen, maar dat er gevallen zijn waarin het niet nodig is. In het nieuwe beleidsplan zal dit duidelijker worden verwoord. Verder begrijpt ze de constante roep om innovatie niet. De afdeling heeft expertise in huis, heeft geen afwachtende houding en is aangesloten bij landelijke platforms. Nieuwe ontwikkelingen worden op de voet gevolgd en daar waar mogelijk toegepast. Zo wordt er aangesloten bij de pilot op het gebied van vroeg-signalering van het Bureau Krediet Registratie (BKR). Het in eigen hand nemen van bewindvoering zou kunnen maar legt een groot beslag op de gemeentelijke organisatie en middelen en het is de vraag of dit de problemen op lost. In het nieuwe beleidsplan wordt hier op teruggekomen. De wethouder zegt toe om te bekijken welke rol werkgevers kunnen spelen bij het voorkomen en helpen oplossen van schuldenproblematiek bij hun werknemers. Verder zal ze in het nieuwe beleidsplan ingaan op de integrale aanpak, een bredere effectiviteit en meetbare doelen (outcome). Tevens zal dit worden vertaald in de extra capaciteit die hier voor nodig is en dit zal leiden tot de vraag om extra financiële middelen bij de voorjaarsnota.

2.4. Sluiting (22.00 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 23.00 uur.

Raadsplein info/debat

Datum 9 januari 2017

onderwerp Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (20.25 – 22.00 uur)
portefeuillehouder Ed Anker
informant Dollekamp, Jan-Willem (4116)
afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Voorgesteld besluit raad

1. In te stemmen met de doelstelling en uitgangspunten verwoord in de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (deel 1).
Samenvattend: ondersteuning in passend onderwijs en jeugdhulp zo inrichten dat jeugdigen in Zwolle zoveel mogelijk in een gewone omgeving (met name gezin en school) kunnen werken aan hun ontwikkeling, meedoen en welbevinden, waarbij een ononderbroken schoolloopbaan van groot belang is.
2. In te stemmen met de uitwerking in 3 proeftuinen: in de wijk, op speciale vormen van onderwijs en rondom specifieke jeugdhulpvraagstukken (deel 2).
3. Kennis te nemen van het advies van Participatieraad Zwolle en onze reactie daarop.
4. In te stemmen met de afdoening van de motie 'Wijkgericht passend onderwijs' via uitvoering van de proeftuin 'Samen in de wijk' (deel 2 Ontwikkelagenda).
5. In te stemmen met de afdoening van de motie 'Schoolmaatschappelijk werk als meerwaarde voor passend onderwijs' via de huidige uitvoering van schoolmaatschappelijk werk op scholen tot juli 2017 en de evaluatie daarvan met het oog op schooljaar 2017-2018 en verder (deel 2 Ontwikkelagenda).



Beslisnota voor de raad

Datum 16 november 2016

Openbaar

Onderwerp Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp
Versienummer V4

Portefeuillehouder Ed Anker
Informant Jan-Willem Dollekamp
Eenheid/Afdeling Ontwikkeling / OWS
Telefoon (038) 498 4116
Email JW.Dollekamp@zwolle.nl

Bijlagen

1. Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'. Scholen en gemeente: samen voor positieve resultaten voor de jeugd. Deel 1: visie en uitgangspunten.
2. Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'. Scholen en gemeente: samen voor positieve resultaten voor de jeugd. Deel 2: doen en leren.
3. Samenvatting 'Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'.
4. Advies Participatieraad Zwolle d.d. 10 november 2016.
5. Reactie college B&W op advies Participatieraad d.d. 29 november 2016

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met de doelstelling en uitgangspunten verwoord in de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (deel 1). Samenvattend: ondersteuning in passend onderwijs en jeugdhulp zo inrichten dat jeugdigen in Zwolle zoveel mogelijk in een gewone omgeving (met name gezin en school) kunnen werken aan hun ontwikkeling, meedoen en welbevinden, waarbij een ononderbroken schoolloopbaan van groot belang is.
- 2 In te stemmen met de uitwerking in 3 proeftuinen: in de wijk, op speciale vormen van onderwijs en rondom specifieke jeugdhulpvraagstukken (deel 2).
- 3 Kennis te nemen van het advies van Participatieraad Zwolle en onze reactie daarop.
- 4 In te stemmen met de afdoening van de motie 'Wijkgericht passend onderwijs' via uitvoering van de proeftuin 'Samen in de wijk' (deel 2 Ontwikkelagenda).
- 5 In te stemmen met de afdoening van de motie 'Schoolmaatschappelijk werk als meerwaarde voor passend onderwijs' via de huidige uitvoering van schoolmaatschappelijk werk op scholen tot juli 2017 en de evaluatie daarvan met het oog op schooljaar 2017-2018 en verder (deel 2 Ontwikkelagenda).

Datum 16 november 2016

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs en de decentralisatie van jeugdhulp zijn ook onderwijs en gemeente in een andere verhouding tot elkaar en tot jeugdhulp komen te staan. Passend onderwijs en jeugdhulp raken elkaar en kunnen elkaar versterken. In de praktijk is er ook overlap tussen leerlingen die ondersteuning op school krijgen vanuit passend onderwijs en jonge inwoners van onze stad die ondersteuning krijgen in de vorm van jeugdhulp. Bovendien gaan alle kinderen naar school. De school is daarom naast het gezin, misschien wel de belangrijkste vind- en werkplek om te werken aan verbeteringen voor de jeugd. Daarom hebben het Besturenoverleg Lokaal Onderwijs Zwolle (Bloz) en de gemeente Zwolle een ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp voorbereid.

Vanaf de invoering van passend onderwijs en de decentralisatie van jeugdhulp hebben onderwijs en gemeente in Zwolle elkaar daarom opgezocht om tot verbeteringen in de ondersteuning voor de jeugd te komen. Op basis van de pilots NJG is de inzet van schoolmaatschappelijk werk uitgebreid. Vrijwel alle scholen maken daar nu gebruik van. Hiermee is een betere en snellere verbinding ontstaan tussen de ondersteuning van leerlingen op school en in de thuissituatie en krijgen mentoren en leerkrachten concrete adviezen hoe te handelen in hun eigen werkpraktijk. In de aanloop naar de voorliggende ontwikkelagenda zijn tevens werkbezoeken aan scholen gebracht, is gebruik gemaakt van input rondom het thema 'Onderwijs en jeugdhulp' uit het innovatietraject jeugdhulp en zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd om te komen tot doelstelling en criteria van samenwerking tussen onderwijs en gemeente rondom passend onderwijs en jeugdhulp. In een aantal bestuurlijke gesprekken zijn de resultaten daarvan besproken, resulterend in deze ontwikkelagenda en in draagvlak bij alle onderwijsbesturen in primair en voortgezet onderwijs om concreet met elkaar aan de slag te gaan.

Beoogd effect

Door samen met onderwijs en jeugdhulp nieuwe werkpraktijken te ontwikkelen gericht op concrete verbeteringen voor de jeugd in Zwolle willen we ervoor zorgen dat zij oplossingen voor hun vraag of vragen kunnen vinden die hen aantoonbaar helpen, op het moment dat de hulp nodig is, zoveel als nodig is en zonder dat die hulp hun leven onnodig op z'n kop zet. Naast betere ondersteuning voor jeugdigen zal dit naar onze overtuiging ook bijdragen aan het opvangen van de bezuinigingen die scholen voor passend onderwijs en gemeente voor jeugdhulp door het Rijk zijn opgelegd.

Argumenten

1.1 De ontwikkelagenda bepaalt doelstelling en criteria waarbinnen betrokken partijen nieuwe oplossingen kunnen bedenken en toepassen.

Met deze ontwikkelagenda komt een bestuurlijk afwegingskader beschikbaar waarbinnen scholen, jeugdhulp en gemeente concrete verbeteringen kunnen uitproberen die bijdragen aan concrete verbeteringen voor de jeugd én aan de doelstelling om jeugdhulp binnen het beschikbare rijksbudget uit te voeren. Doen en leren. Door hiervoor een langere termijn perspectief te kiezen, kunnen ook gevolgen van een andere aanpak voor betrokken partijen worden opgevangen.

Datum 16 november 2016

1.2 De ontwikkelagenda vormt de basis voor duurzame samenwerking met het Zwolse onderwijs op het gebied van passend onderwijs en jeugdhulp.

De afspraken die in de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp zijn vastgelegd, worden door alle onderwijsbesturen primair en voortgezet onderwijs onderschreven. Van beide kanten is het vertrouwen uitgesproken dat we op deze basis tot nieuwe werkpraktijken kunnen komen, die voor alle betrokkenen (jeugdigen, ouders, leerkrachten, jeugdhulpwerkers) tot betere, passender resultaten leiden.

2.1 Door 'doen en leren' in proeftuinen ontwikkelen we concrete verbeteringen voor jeugd, gezin en school.

De ontwikkelagenda zet in op doen en leren, met een start in 3 proeftuinen:

- Samen in de wijk: samenwerken aan onderwijs- én maatschappelijke doelen en daarbij breder kijken dan het individuele kind of de jongere en steeds ook de wisselwerking met zijn of haar omgeving meenemen in de aanpak.
- Ondersteuning bij speciale vormen van onderwijs: slimmer organiseren voor leerlingen door passend onderwijs te koppelen met zaken als jeugdhulp, participatie, werk.
- Aansluiting onderwijs bij specifieke jeugdhulp: slimmer verbinden bij de start en aanpak van passend onderwijs en jeugdhulp bij specifieke ondersteuningsvragen. Geen gescheiden werelden.

3.1 De Participatieraad ondersteunt visie en uitgangspunten en de ambities die onderwijs en gemeente in deze ontwikkelagenda uitspreken.

Wij hebben in de aanloop naar het advies van de Participatieraad een aantal keren gesproken met de klankbordgroep jeugd en met de Participatieraad. Die gesprekken hebben wij benut bij het opstellen van de ontwikkelagenda. De Participatieraad onderschrijft visie en uitgangspunten en is blij met de ambitie die onderwijs en gemeente hierin gezamenlijk uitspreken. Naar aanleiding van het nu voorliggende advies is nog een aantal aanpassingen doorgevoerd. Hiervoor verwijzen wij graag naar het advies van de Participatieraad en onze reactie daarop.

4.1 Met de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp geven wij uitvoering aan de motie 'Wijkgericht passend onderwijs'.

Met de proeftuin 'Samen in de wijk' (deel 2 Ontwikkelagenda) geven gemeente en onderwijs invulling aan een gebiedsgerichte aanpak van passend onderwijs en jeugdhulp en daarmee aan de oproep van de raad om 'met de schoolbesturen in gesprek te gaan over een wijkgerichte aanpak van passend onderwijs, daarbij de keuzevrijheid van ouders en hun kinderen in stand te houden en de raad te informeren over de uitkomsten van deze gesprekken'. Met de vaststelling van de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp en de uitwerking in genoemde proeftuin beschouwen de motie als afgedaan. Vanzelfsprekend zullen de raad informeren over de resultaten.

5.1 Met de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp geven wij uitvoering aan de motie 'Schoolmaatschappelijk werk als meerwaarde voor passend onderwijs'

Vanaf schooljaar 2016-2017 maken vrijwel alle scholen gebruik van schoolmaatschappelijk werkers. Zij doen hun werk op school. Ze doen dit in en vanuit de interne ondersteuningsstructuur. De school is verantwoordelijk voor organisatie en aansturing daarvan. De schoolmaatschappelijk werkers in het Primair Onderwijs maken tegelijk deel uit van de sociale wijkteams en kunnen daardoor niet alleen hulp bieden op school, maar zo nodig ook in samenspraak met school en ouders specialistische jeugdhulp

Datum 16 november 2016

bij schakelen. Daarmee hebben we uitvoering gegeven aan de genoemde motie voor de schooljaren 2015-2016 en 2016-2017.

Voor het vervolg vanaf schooljaar 2017-2018 vragen wij advies aan betrokken professionals over een concreet Zwols werkproces dat voldoet aan doel en criteria uit deze agenda. Op basis van dit advies formuleren Bloz en gemeente een voorstel voor inrichting en werking van de interne ondersteuningsstructuur op scholen, mede met het oog op de inzet van schoolmaatschappelijk werkers waarover de huidige afspraken aan het einde van schooljaar 2016-2017 aflopen.

Risico's

1. We gaan aan de slag in een maatschappelijke werkelijkheid en een werkveld dat sterk in beweging is. Nieuwe praktijken ontwikkelen bij een krimpend budget en rekening houdend met de ondersteuningsvragen die nu rondom jeugdigen van een antwoord moeten worden voorzien, vraagt veel van alle betrokkenen. Wij hebben er vertrouwen in dat het kan, maar dit vraagt wel ruimte om mee te bewegen. Om die reden willen we dit doen in proeftuinen én daarvoor ook tijd te geven door in een periode van 5 jaar naar die nieuwe praktijken toe te werken.
2. We gaan aan de slag binnen de beschikbare financiële middelen voor passend onderwijs (scholen) en jeugdhulp (gemeente). Door te schuiven binnen de beschikbare budgetten verwachten we ook daarbinnen te kunnen blijven. Indien dit toch niet of pas op termijn lukt, zullen wij tijdig een afzonderlijk voorstel aan de raad voorleggen.

Financiën

De uitvoering van de proeftuinen moet eraan bijdragen dat we met de uitvoering van jeugdhulp ook op langere termijn uitkomen met de beschikbare financiële middelen. Met andere woorden: naast inhoudelijke verbeteringen, zoeken we ook oplossingen die meehelpen om de bezuiniging waarmee het Rijk jeugdhulp heeft overgedragen op te vangen.

Voor de proeftuinen betekent dit dat we starten vanuit de huidige inzet qua financiën binnen de proeftuin, maar vooraf afspraken maken over de inhoudelijke én financiële opbrengst die de proeftuin moet opleveren. In de praktijk betekent dit dat we in de proeftuinen werken met een gedurende de looptijd krimpend budget. Het budget worden vastgesteld bij verdere uitwerking van de proeftuinen in een concrete projectplannen.

Voor alle overige acties betekent dit eveneens dat we het gemeentelijk aandeel financieren binnen de beschikbare budgetten voor jeugdhulp en opvoedingsondersteuning. Wel kunnen daarbij verschuivingen binnen het totaal beschikbare budget optreden door gerichte investeringen.

Communicatie

Na vaststellen van deze ontwikkelagenda zullen Bloz en gemeente de betrokken scholen en onze jeugdhulppartners informeren. Vervolgens gaan we samen met betrokkenen de proeftuinen verder invullen in concrete projectplannen. Daarnaast gaan we ook de overige acties uit deel 2 samen oppakken.

Vervolg

Na vaststelling van de ontwikkelagenda starten we met de in deel 2 genoemde proeftuinen. Gedurende de looptijd kan er aanleiding zijn om nieuwe proeftuinen te starten.

Behalve met het primair en voortgezet onderwijs spreken wij ook met de Mbo's in de stad. Met Deltion College voeren we in 2016-2017 concreet de proeftuin Deltion Jongerenteam uit. We onderzoeken ook de mogelijkheden om voorschoolse voorzieningen te betrekken bij verdere uitwerking en uitvoering van de ontwikkelagenda.

Datum 16 november 2016

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris



Jaargang	2016
Kenmerk	30594
Onderwerp	Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp (20.25 – 22.00 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 29-11-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 januari 2017,

de voorzitter,

de griffier,

Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'

Scholen en gemeente: samen voor positieve resultaten voor de jeugd

Deel 1 - Visie en uitgangspunten

0. Leeswijzer

Het Besturenoverleg lokaal onderwijs Zwolle (Bloz), waarin alle schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs zich hebben verenigd, en de gemeente Zwolle hebben de handen ineen geslagen om passend onderwijs en jeugdhulp meer in samenhang te brengen. Deze 'ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp' is daarvan het resultaat. De agenda bestaat uit twee delen:

1. In deel 1 verwoorden we onze visie en uitgangspunten als het gaat om samenhang en samenwerking rondom passend onderwijs en jeugdhulp.
2. In deel 2 werken we dit uit in een agenda voor de 2017 en verder rondom een aantal concrete proeftuinen waarin we door te doen willen leren welke nieuwe praktijken daadwerkelijke verbeteringen opleveren voor jeugdigen in Zwolle.

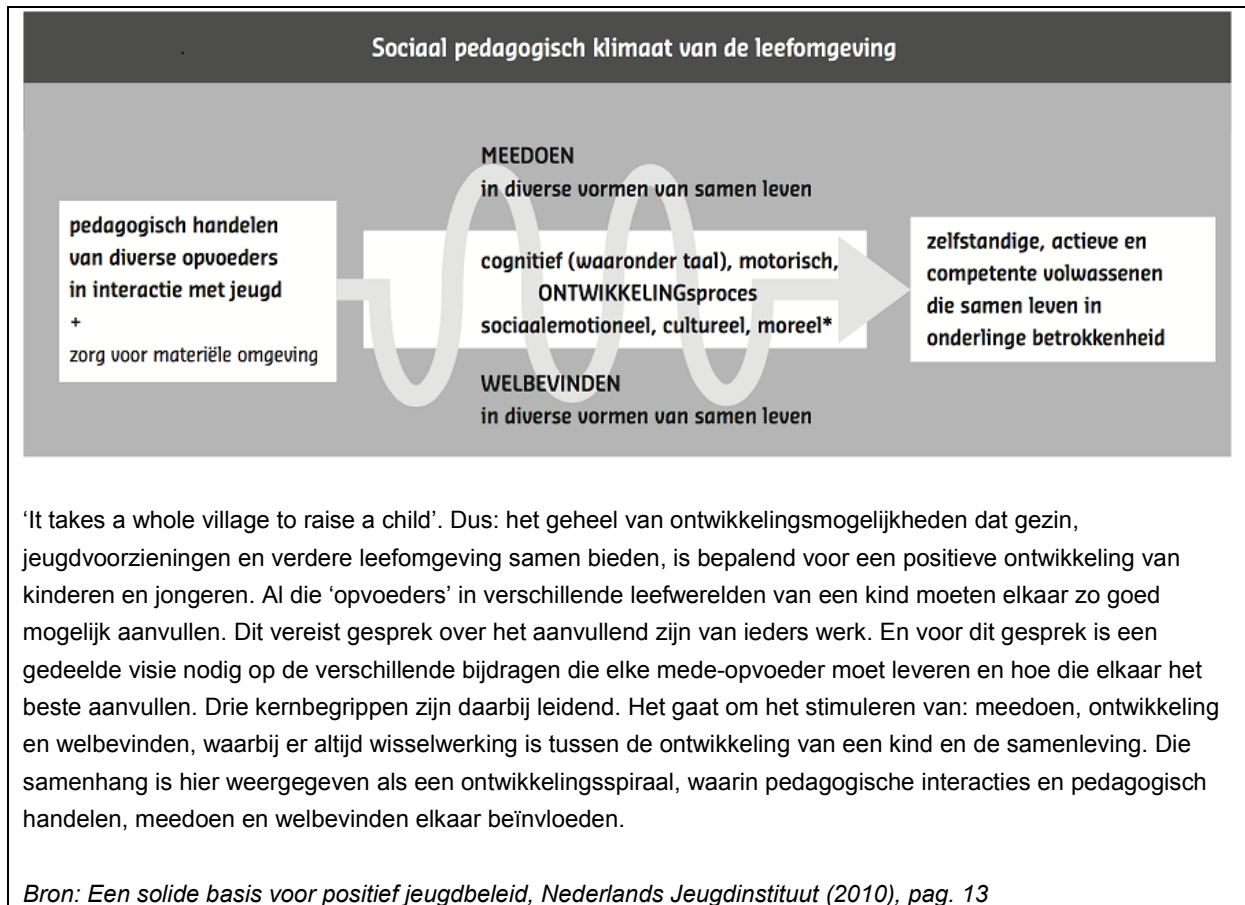
In het vervolg van dit deel 1 komen de volgende onderdelen aan de orde. In paragraaf 1 – Wat is de aanleiding? – gaan we verder in op de aanleiding voor deze agenda en in paragraaf 2 – Waarom een ontwikkelagenda? – op de keuze voor een *Ontwikkel*agenda gericht op 'doen en leren'. In paragraaf 3 – Wat is de opgave? – schetsen we de opgave waarvoor scholen in het kader van passend onderwijs en gemeenten in kader van jeugdhulp staan. Paragraaf 4 – Wat willen we bereiken? – komen de ambities van onderwijs en gemeente aan de orde en de gezamenlijke doelstelling en uitgangspunten die het kader vormen om in de praktijk met elkaar aan de slag te gaan. Paragraaf 5 – Hoe gaan we dit doen? – vormt de opmaat naar deel 2 waarin we een aantal concrete proeftuinen en acties benoemen waarmee we aan de slag gaan.

1. Wat is de aanleiding?

Per 1 januari 2015 is de transitie jeugdhulp een feit. Gemeente Zwolle is sindsdien verantwoordelijk voor alle vormen jeugdhulp en de verbinding met het brede jeugdbeleid. Per 1 augustus 2014 zijn Zwolse scholen al verantwoordelijk geworden voor passend onderwijs. Beide opdrachten raken elkaar. Ze gaan beide over het positief laten opgroeien van alle kinderen in Zwolle. Beide gaan over het kind in zijn of haar omgeving. Het kind in het gezin, het kind op school en het kind dat opgroeit in een buurt in Zwolle. Het kind waarvoor ouders verantwoordelijk zijn voor de opvoeding. Verantwoordelijkheid die wordt gedeeld op het moment dat de kinderen naar school gaan of naar een sport-, muziek- of andere vereniging. De school onderscheidt zich daarbij doordat kinderen daar een groot deel van de week doorbrengen. School heeft dan naast het gezin een grote rol in het opgroeien en ontwikkelen van het kind.

De meeste kinderen ontwikkelen zich, soms met pieken en dalen, tot jonge volwassenen die verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen leven en dat van een ander. In veel gezinnen wordt kinderen een plek geboden om veilig en gezond op te groeien. Ook op scholen wordt aan kinderen een veilige plek geboden, met structuur en regelmaat, een plek waar kennis en expertise aanwezig is en een plek waar kinderen toekomstperspectief wordt geboden. Scholen vormen een plek waar kinderen (en ook hun ouders) kunnen socialiseren en oefenen. Kort gezegd: scholen spelen een centrale rol in het ontwikkelingsproces van kinderen en jongeren. Maar daarnaast zijn er ook veel

andere plekken waar kinderen en jongeren levenservaring opdoen die van belang zijn voor hun meedoen, ontwikkeling en welbevinden zoals (sport)verenigingen, jeugdwereldactiviteiten en kerken en andere religieuze organisaties.



Er zijn ook kinderen die op enig moment, voor kortere of langere tijd ondersteuning nodig hebben, gezinnen die ondersteuning nodig hebben of scholen die andere expertise nodig hebben dan ze al hebben. Dan raken passend onderwijs en transitie jeugdhulp elkaar direct. Maar gemeente Zwolle en scholen in Zwolle willen meer. Zij willen niet alleen op het moment dat een kind meer ondersteuning nodig heeft samenwerken, maar ook eerder al. Vanuit de vooronderstelling dat samenwerking rondom kinderen in hun verschillende leefwerelden (thuis, school, vereniging, kerk e.d.) voor betrokken kinderen en ouders groot verschil kan maken. Vanuit oogpunt van preventie, maar ook vanuit het oogpunt dat er winst te behalen is als er meer en gericht wordt samengewerkt op het moment dat een kind of een gezin ondersteuning nodig heeft.

2. Waarom een ontwikkelagenda?

De gemeente Zwolle en de Zwolse scholen hebben het belang van samenwerking al langere tijd onderkend. Vanuit de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn experimenten opgezet, is samenwerking opgestart, zijn pilots opgezet en geëvalueerd. Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de inkoop van de jeugdhulp. Het jaar 2015 heeft sterk in het teken gestaan van de goede overgang van de transitie en het bieden van continuïteit van hulpverlening voor kinderen en

gezinnen die in hulpverlening zaten. Vanaf 2016 komt de nadruk meer te liggen op transformeren en slimmer organiseren. Dit is daarom het moment voor gemeente en scholen om de krachten te bundelen. Gemeente en onderwijs moeten daarbij helder zijn over wat zij van elkaar en van jeugdhulp verwachten en wat het 'speelveld' is waarbinnen nieuwe praktijken ontwikkeld kunnen worden. Het speelveld wordt bepaald door politieke en professionele opvattingen, maar ook door beschikbare budgetten. Daarbij kan worden geput uit bestaande praktijken die goed werken, pilots die de afgelopen periode hebben gedraaid maar is het ook zaak om nieuwe keuzes te maken.

3. Wat is de opgave?

Alle kinderen en jongeren in Zwolle de mogelijkheid geven om zich optimaal te ontwikkelen en onderwijs te volgen en om mee te doen en hun welbevinden te vergroten, dat is onze ambitie. Daarvoor is het ook nodig om elk kind een passende onderwijsplek te bieden zo dicht mogelijk bij de eigen, zelf gekozen omgeving. En als die plek niet vanzelfsprekend is, moeten partijen samenwerken om alsnog een zo gewoon mogelijke plek te realiseren en beschikbare expertise inzetten ten behoeve van kind en gezin.

Maar we komen er niet alleen door meer of andere hulp en ondersteuning in te zetten. In Nederland is 'normaal al gek genoeg'. Kinderen die afwijken van het gemiddelde zijn daarmee al snel 'abnormaal'. De bandbreedte van wat acceptabel is, lijkt de afgelopen jaren smaller geworden met een grote toename van 'gedragsproblematiek' als gevolg. Het smallere gemiddelde wordt daarmee steeds meer de norm. In de praktijk kijken we vooral naar wat een kind heeft (ten opzichte van de norm), in plaats van wat een kind kan.

Bovendien komt daardoor onvoldoende in beeld dat problemen vaak niet alleen met het kind zelf, maar ook met zijn of haar leefomgeving te maken hebben. Voor kinderen is het al ingewikkeld als hun normale leefwerelden in gezin, school, buurt, vereniging en digitale leefomgeving onvoldoende met elkaar verbonden zijn. Maar het wordt nog ingewikkelder als jeugdhulp daar nog als aparte leefwereld bij komt. Dit vraagt iets van de organisatie van ondersteuning door scholen en instellingen die tot nu toe vanuit verschillende domeinen hebben gewerkt en ook konden werken.

Door de transitie van jeugdhulp naar de gemeente is een nieuwe werkelijkheid ontstaan. Daardoor moeten scholen en gemeenten meer dan voorheen gezamenlijk richting bepalen over wat zij van jeugdhulppartners verwachten. We willen van:

- Verwijzen naar elkaar als we het zelf niet meer weten -> Eigenaarschap tonen en doorpakken als dat nodig is;
- Ondersteuning op school en ondersteuning thuis die niet goed op elkaar aansluiten, niet afstemmen van doelen en – mede daardoor – langs elkaar heen werken -> Werken aan ouderbetrokkenheid en afgestemde doelen van thuis en onderwijs;
- Kinderen die vastlopen op school door problemen thuis of kinderen die thuis vastlopen door problemen op school -> Gerichtheid op de ontwikkeling van het kind, waar zich de problemen ook voordoen;
- Kinderen die niet of niet tijdig de hulp krijgen die ze nodig hebben -> Niet de structuren centraal, maar juist de doelstelling en de vraag van de opvoeders (ouders) en mede-opvoeders (waaronder de school) leidend;
- Scholen die niet zijn toegerust om in de hulpbehoefte te voorzien -> Goede samenwerking waarin expertise beschikbaar komt in school, zowel vanuit speciale vormen van onderwijs als vanuit speciale vormen van jeugdhulp;

- Kinderen die niet naar school komen door het ontbreken passende ondersteuning -> Optimale afstemming tussen thuis, school en jeugdhulp vanuit de maatschappelijke opdracht en de wettelijke kaders die onderwijs en gemeente hebben;
- Hulpverleners die niet in staat tot of verlegen zijn met het oplossen van de ondersteuningsbehoefte van een kind -> Optimale samenwerking en partnerschap met kennis en expertise in wijkteams voor aanpalende problematiek (schulden, wonen, sociale zaken enz.);
- Geen zicht bij onderwijs op aanbod en kwaliteit van de jeugdhulp -> Samen doelen stellen en afstemming vanuit regie;
- Aanbod gedreven jeugdhulp, waardoor de behoefte van kind en gezin soms onterecht wordt omgedraaid naar een (te) professionele zorgvraag -> Zo dicht mogelijk blijven bij de voor het kind, gezin en onderwijs meest belangrijke hulp- en ondersteuningsvragen;
- Buiten de school om of buiten het gezin om werken en daarmee mogelijkheden voor een kind onbenut laten. -> De mogelijkheden van verschillende leefomgevingen waaronder school optimaal benutten.

4. Wat willen we bereiken?

Als onderwijs en gemeente willen een sluitende ondersteuning realiseren op het moment dat kind en/of gezin die nodig hebben. We hebben elk onze eigen verantwoordelijkheden en onze eigen opvattingen over wat daarin belangrijk is. Tegelijk zijn we ervan overtuigd dat onze verantwoordelijkheden voorheen misschien naast elkaar konden bestaan, maar in de huidige samenleving en bij de huidige opdrachten rondom passend onderwijs en jeugdhulp niet meer. Achtereenvolgens gaan we daarom in op wat onderwijs en gemeente vanuit hun eigen verantwoordelijkheid willen bereiken. Dit mondt uit in een gezamenlijk ambitie die richting geeft aan deze ontwikkelagenda.

4.1 Wat wil het onderwijs?

De schoolbesturen in de stad hebben de wettelijke verantwoordelijkheid alle jongeren onderwijs te bieden en succesvol te laten afronden met uiteindelijk een startkwalificatie. Dat gebeurt in de stad voor circa 13.000 kinderen in het basisonderwijs, circa 11.000 jongeren in het voortgezet onderwijs (samen het funderend onderwijs) en ongeveer 22.000 jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs (nodig voor een startkwalificatie). In het funderend onderwijs zijn daarmee meer dan 3000 professionals aan het werk met jongeren in een pedagogische en didactische context.

Kinderen en jongeren ontwikkelen zich sociaal, ze ontwikkelen passend gedrag, ze leren vrienden kennen en bereiden zich voor op hun rol in de samenleving. Daarnaast werken ze aan een diploma/startkwalificatie of worden ze begeleid richting werk. Voor de meeste jongeren gaat dit op een vanzelfsprekende manier, met ups en downs, soms met wat ondersteuning, een aantal gesprekken, of een training. Daarbij zijn de leerkracht in het primair onderwijs en mentor op school in het voortgezet onderwijs de spil in het proces. Voor een aantal jongeren is permanent extra ondersteuning nodig. Veel daarvan gebeurt in het regulier onderwijs, maar ongeveer 10% van de leerlingen in Zwolle heeft een plek in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs of Speciaal Basis Onderwijs. Daar is de beschikbaarheid van gedragsspecialisten en paramedici en specifieke kennis bij leerkrachten, in nog grotere mate geregeld.

School als leefomgeving en professionele omgeving

Als het gaat om de opvoeding en het 'groot worden' van jongeren dan geldt ook voor het onderwijs dat ouders/gezin de belangrijkste leefomgeving is. Daar ligt ook de verantwoordelijkheid voor kinderen.

Het is daarmee ook belangrijk dat de samenhang van de ondersteuning als die noodzakelijk is primair daarop gericht is.

Tegelijk hebben alle jongeren met leerplicht en de verplichting een startkwalificatie te halen een tweede dominante leefomgeving: de school. Hier worden kinderen opgeleid, vinden ze hun vrienden, krijgen ze structuur en toekomstperspectief, bevinden ze zich in een pedagogisch vormende omgeving en worden ook op basis van wetgeving gevormd tot burgers van een democratische samenleving. Daarmee is de school misschien wel de meest voor de hand liggende preventieve plek als het gaat om 'problemen van jongeren'. Deze leefomgeving heeft, net als het gezin, externe ondersteuning of opvang nodig, onder andere vanuit preventieve en gespecialiseerde jeugdhulp. Met als verschil dat dit in deze leefomgeving (de school) georganiseerd kan worden.

Binnen de school zijn veel professionele medewerkers met pedagogische, orthopedagogische en didactische kennis. De school investeert op die manier ook in een professionele omgeving en een omgeving die door de verantwoordelijkheden rond Passend Onderwijs steeds meer inclusief is geworden. De school is zo in staat om voor jongeren betekenis te hebben in preventieve zin en in het omgaan met problematiek waar een jongere mee te maken krijgt. Hierin spelen ouders/ de thuissituatie een belangrijke rol.

Vanuit de wettelijke opdracht die het onderwijs heeft moet het zorgdragen voor een doorgaande leerlijn uitmondend in een startkwalificatie.

De wereld is complex geworden, ook in de wijze waarop leerlingen opgroeien. Een investering in de toekomst is de startkwalificatie of een op maat gemaakte arbeidstoeleiding. Om deze te kunnen halen is het van belang dat kinderen positief opgroeien in een stimulerende omgeving. Een omgeving waarin alles op alles wordt gezet om kinderen verder te brengen in hun ontwikkeling. Het onderwijs wil daarin, wanneer men spreekt over de relatie met het jeugddomein:

1. Gericht samenwerken met preventieve en gespecialiseerde jeugdhulp om kinderen positief te laten opgroeien en optimaal voor te bereiden op de toekomst;
2. De deuren openstellen om een brengplaats van expertise te zijn om zo optimaal recht te doen aan de preventieve taak en eerdere signalering en voorkoming van uitval en uitstroom;
3. Samenwerken met 'voorkeur aanbieders' en vaste contactpersonen om nieuwe vormen van zorg te ontwikkelen (niet vanuit aanbod, maar vanuit zorgbehoefte);
4. Snelle toegang tot specialistische hulp en afstemming met hulp (drempelloos verwijzen);
5. De normaliserende omgeving die de school is ter beschikking stellen aan vervangende opvang, huiswerkbegeleiding, trainingen en eventueel behandelingen.
6. Meer samenwerking met ouders onder andere door het aanbieden van ontmoetingsplekken, ouderavonden, trainingen, voorlichting e.d.

4.2 Wat wil de gemeente?

De gemeente heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om kinderen en jongeren in de stad te ondersteunen bij opgroeien, zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie of bij psychische problemen of stoornissen. Maar ook om ouders te ondersteunen die problemen ondervinden bij het opvoeden voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen tekort schiet. Dat gebeurt in de stad voor circa 38.000 kinderen en jongeren tot 24 jaar. In opvoedondersteuning en jeugdhulp is – buiten het onderwijs – een groot aantal personen aan het werk met en voor kinderen, jongeren en gezinnen in de stad.

Alle kinderen in Zwolle moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen in de samenleving. Normaal is voor een kind dus als zijn of haar veiligheid,

gezondheid en zelfstandigheid niet in geding zijn. Binnen die randvoorwaarden mogen kinderen en jongeren anders zijn. Sterker: 'anders is normaal'. Maar als één van de genoemde randvoorwaarden in geding komt, ondernemen we actie.

Wat kinderen en ouders zelf willen, staat voorop: ouders en jeugdigen staan zelf aan het roer van hun leven en zoeken met ondersteuning van onder meer school en jeugdhulp naar oplossingen voor hobbels bij opgroeien en opvoeden. De behoefte aan ondersteuning wordt integraal bekeken en beoordeeld. Oplossingen zoeken we zo veel mogelijk in de directe leefomgeving van een kind. De bevoegdheid om te beslissen en te handelen bij een concrete ondersteuningsbehoefte (wat kan, wat mag) organiseren we zo dicht mogelijk bij de 'werkvloer' in gezin en/of school. Aangezien 'anders' normaal is, is ondersteuning maatwerk.

Het gezin of – vanaf 18 jaar – de jongere is zelf eigenaar van een ondersteuningsvraag, tenzij veiligheid, gezondheid of zelfstandigheid in het geding komen. Jeugdhulp en onderwijs passen hun inzet aan de behoefte van het kind of de jongere en gezin aan. Ondersteuning is er primair op gericht gezin en jongere in staat te stellen oplossingen voor hun vraag te vinden. Oplossingen die kinderen, jongeren en ouders aantoonbaar helpen, op het moment dat die hulp nodig is, zoveel als nodig is en zonder dat die hulp hun leven onnodig op z'n kop zet. Alle belangen worden daarin meegewogen. Oplossingen houden we waar mogelijk simpel en – mede daardoor – betaalbaar. Als een kind voor korte of langere tijd van context verandert (b.v. tijdelijk uit gezin, naar andere school, naar hulpverlening buiten gezin of school), waarborgt jeugdhulp continuïteit in de ondersteuning van een kind in gezin en op school, onder meer door adequate informatie over verloop van een ondersteuningstraject richting gezin en school. 'Herstel van het leven in het gewone leven' is het adagium. Sociale wijkteams borgen daarbij het werken volgens '1 gezin, 1 plan'. Als toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp zorgen zij indien nodig voor het inschakelen van gespecialiseerde jeugdhulp en/of andere benodigde gezinsondersteuning. Voor scholen die met leerlingen uit meerdere woonplaatsen te maken hebben, zet de gemeente Zwolle zich samen met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in voor gezamenlijke afspraken teneinde dit voor de scholen zo goed mogelijk te laten verlopen.

Met elkaar gaan scholen, jeugdhulp en gemeente complexe problemen niet uit de weg en werken we aan duurzame oplossingen. Komen betrokkenen er niet uit, dan brengt de gemeente ze samen aan tafel. Niet meedoen is geen optie. Zo nodig hakt de gemeente een knoop door.

4.3 Gezamenlijke doelstelling

We helpen kinderen het meest door hen te ondersteunen in hun eigen sociale omgeving. Het succes van de getransformeerde jeugdhulp is daarom af te meten aan de mate waarin ze eraan bijdraagt de gewone leefmilieus van kinderen te versterken en met elkaar te verbinden. Het gaat er dus om kennis en kunde van jeugdhulp toe te voegen aan de gewone leefomgeving van kinderen, waarvan het onderwijs na het gezin de belangrijkste is. Toegespitst op de verbinding tussen school, gezin en jeugdhulp leidt dit tot de volgende doelstelling:

Alle kinderen in Zwolle kunnen veilig en gezond opgroeien en zich positief ontwikkelen. Kinderen en jongeren en hun ouders werken zoveel mogelijk in een gewone setting (met name gezin en school) aan ontwikkeling, meedoen en welbevinden. Een ononderbroken schoolloopbaan is daarbij van groot belang. Als dit om welke reden dan ook niet lukt, organiseren we passende ondersteuning waardoor de draagkracht en het oplossingsvermogen van leerling, gezin en school en/of andere omgevingen waarin kinderen actief zijn zodanig versterkt worden dat er een positief opvoedklimaat ontstaat voor alle kinderen en tegelijk de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp zo licht is als kan en zo zwaar als nodig.

Daarbij werken we met goede verbindingen tussen een kind in zijn/haar gezin, op school en/of andere plekken en sluiten we aan bij de eigen kracht van kinderen, gezinnen en scholen om opgroeien en opvoeden van alle kinderen optimaal te laten verlopen. Daarvoor brengen we onderwijs en jeugdhulp

dichter bij elkaar, werken we aan nieuwe samenwerkingsvormen en betere vormen van ondersteuning om het (speciaal) onderwijs én jeugdhulp zo effectief en efficiënt mogelijk hun taken te laten vervullen in aanvulling op de inzet van ouders en andere mede-opvoeders.

Gezamenlijke criteria

Scholen, gemeente en jeugdhulp zitten met elkaar al in een proces van doen en leren gericht op het behalen van de doelstelling. We bieden ruimte aan gezinnen, scholen, sociale wijkteams en jeugdhulp om te komen met oplossingen die hieraan bijdragen, zodanig dat ze:

- bijdragen aan zo normaal en zo regulier mogelijk onderwijs voor kinderen;
- bijdragen aan een doorlopende lijn in de onderwijs carrière van kinderen;
- bijdragen aan versterking van gezinnen en scholen zodat kinderen/jongeren met extra ondersteuningsbehoefte daarbinnen kunnen (blijven) functioneren;
- een goed functionerende driehoek versterken: kind/ouders, professionals in onderwijs en jeugdhulp;
- bijdragen aan het realiseren van de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en/of de bezuinigingsopdracht van de gemeente;
- het inzicht in aard en omvang van de problematiek en een effectieve aanpak daarvan groter wordt;
- bijdragen aan gezamenlijke routes van afstemming en communicatie, met inachtneming van de rol van sociale wijkteams in het schakelen met gespecialiseerde jeugdhulp;
- ouders en jongeren een ondersteuner kunnen kiezen die bij hen past;
- zo goed mogelijk aansluiten bij profiel en werkwijze van de school;
- rekening houden met de regionale functie van veel scholen in Zwolle, waarbij verschillende gemeenten betrokken zijn.

We werken zo samen aan positief opgroeien van alle kinderen. In 2020 worden onderwijs, jeugdhulp en overige voorzieningen georganiseerd vanuit de ontwikkelingsvraag (onderwijs- en ondersteuningsvraag) van leerlingen. Hierdoor hebben leerlingen en hun ouders te maken met één ondersteuningsteam dat verantwoordelijkheid neemt binnen de school. Door deze werkwijze wordt beter aangesloten bij de behoefte van leerlingen en hun ouders.

5. Hoe gaan we dit doen?

Werken aan de transformatie van jeugdhulp/jeugdbeleid doen we niet in het luchtledige. Er zijn jeugdigen en gezinnen die concreet en op dit moment op passende hulp zijn aangewezen en die hulp moeten krijgen, betrokken professionals in onderwijs en jeugdhulp die in dit licht een goede rol moeten vervullen en scholen en instellingen die in de veranderingen mee moeten kunnen gaan. We willen daarom met beleid tewerk gaan. We kiezen daarom voor een aanpak waarin doen en leren centraal staan. Een aanpak waarin niet gekozen wordt voor pilots, maar voor nieuwe, duurzame ontwikkelpraktijken gericht op de toekomst. We richten ons op voorschoolse voorzieningen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs en Mbo. Wat we doen willen we goed doen. Dat vraagt om keuzes, keuzes die we in deze ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp benoemen. Met het aflopen van de overgangsafspraken transitie jeugdhulp ontstaat er in 2017 ruimte om met elkaar concrete stappen te maken, het speelveld opnieuw met elkaar vast te stellen en verantwoordelijkheden te bepalen.

Samenhang en samenwerking

Een school kan voor kinderen, jongeren en ouders verschillende rollen/functies hebben, met bijbehorende rollen van kind/gezin en jeugdhulp. We onderscheiden vijf rollen waarin scholen – naast gezin, wijk, vereniging, familie, vrienden – van betekenis (kunnen) zijn voor kinderen, jongeren en ouders en waarin de school een belangrijke rol speelt in de ambities van de gemeente. We gebruiken die rollen als ordening om concrete acties te beschrijven en spiegelen daarin ook wat wordt verwacht van jeugdhulp:

1. De school als een *ontwikkelplek* voor elk kind/elke jongere. Elk kind volgt onderwijs en wordt daarmee voorbereid op de toekomst. Daarmee draagt het onderwijs bij aan de doelstelling van de gemeente: positief opgroeien voor alle kinderen. De school kent eigen pedagogische structuren en eigen ondersteuning voor kinderen die kampen met leerproblemen. Tevens neemt de school vanuit deze rol de verantwoordelijkheid om de omgeving te betrekken op de school. Denk bijvoorbeeld aan de wijk of projecten voor de omgeving. Een belangrijk gegeven in deze rol is ook dat de school contacten met de ouders heeft. Jeugdhulp heeft in deze rol geen bijzondere functie.
2. De school als *plek voor preventie*. Scholen zijn, omdat de hele doelgroep kinderen er dagelijks komt, een belangrijke plek waar aan preventie wordt gewerkt. Daarmee dragen scholen bij aan de doelstelling: versterken weerbaarheid van kinderen, jongeren en ouders. Expertise uit jeugdhulporganisaties wordt ingezet om school op diverse terreinen te ondersteunen of specifieke expertise toe te voegen.
3. De school als *plek waar signalen opgepakt worden*. Doordat kinderen dagelijks op school komen is het een plek waar leraren en mentoren veel van kinderen weten en er veel waarnemen. Deze signalen zijn belangrijk in het kader van 'snel erbij zijn'. Jeugdhulp kan leraren helpen signalen te herkennen, te trainen, met leraren te sparren over signalen. En indien nodig snel te schakelen met gespecialiseerde jeugdhulp. Op welke manier krijgt school het snel voor elkaar om de juiste inzet en ondersteuning te krijgen vanuit de jeugdhulp en op welke wijze wordt de kennis en inschatting vanuit het ondersteuningsteam op school meegenomen in het toekennen en inzetten van hulp?
4. De school als *plek waar gewerkt wordt* en ook (tussen ouders, kind, school en jeugdhulp afgestemde) ondersteuning wordt geboden. Het is de school als veilige en normaliserende omgeving voor kinderen of gezinnen met een ondersteuningsvraag. Doordat de school een veilige omgeving biedt waar aan doelen wordt gewerkt, vormt het ook een belangrijke plek waar resultaten van hulp en ondersteuning zichtbaar worden. Een plek waar jeugdhulp gebruik kan maken van het feit dat kinderen daar kunnen zijn. Als kinderen om welke reden dan ook, niet volledig thuis of in hun eigen buurt kunnen zijn dan kunnen kinderen buiten de reguliere lestijden opgevangen worden op school. Het is een plek waar ouders en leraren ook samen hun vragen kunnen stellen aan jeugdhulp en doelen afstemmen.
5. De school als *brengplaats van expertise* ('consultatie en advies'): een plek waar kennis, expertise gebracht wordt om het kind op school te kunnen houden en daar een passende plek te bieden. Jeugdhulp heeft verschillende soorten expertise over het opgroeien en ontwikkelen van kinderen. Ook van kinderen die te maken hebben met stoornissen, ontwikkelingsachterstanden, gezinsproblematiek en/of verslavingen. Deze expertise kan het onderwijs helpen om onderwijs mogelijk te maken voor alle kinderen.

In deze rollen neemt van 1 tot 5 preventie af en curatie toe. Tevens wordt bij elke rol de inbreng van 'buitenstaanders', zoals gemeente en jeugdhulp, groter. De rollen hangen met elkaar samen. Rol 4 en 5 kunnen niet zonder rol 1 en rol 1 kan niet zonder heldere afspraken in de rollen 3 tot 5. De gemeente heeft een sterk belang bij goed onderwijs en preventie (rol 1 en 2), zodat uitstroom wordt voorkomen en zoveel mogelijk kinderen positief opgroeien. Maar dat kan voor scholen alleen als op 3

tot 5 goede afspraken zijn gemaakt. Het onderwijs wil goede en werkbare afspraken in rol 3 tot 5 maar dat kan alleen als zij de gemeente garandeert dat rol 1 en 2 op orde zijn. In concrete proeftuinen met onderwijs en jeugdhulp willen we werken aan verbeteringen op deze rollen ten behoeve van kinderen en jongeren. In deel 2 schetsten we de proeftuinen waarmee we willen starten.

Onderzoek

Doen en leren, zo willen we te werk gaan op weg naar nieuwe praktijken in de driehoek kind/gezin, school en jeugdhulp. Dit ondersteunen we door kennis over opvoeden en opgroeien in Zwolle te bundelen, inzicht in opvoed- en opgroei problemen én van een effectieve aanpak daarvan te vergroten. We nodigen kennisinstellingen in de stad uit om een onderzoeksprogramma te ontwikkelen gericht op het monitoren en analyseren van de ontwikkeling van passend onderwijs en van ondersteuning en jeugdhulp. We vragen hen belemmerende en bevorderende factoren voor de doelen van de ontwikkelagenda in beeld te brengen, de ontwikkeling op die factoren te monitoren en het effect van maatregelen van scholen en gemeente op die factoren te onderzoeken. We zoeken hierbij aansluiting met bestaande monitoring en kennisontwikkeling bij scholen, gemeente en instellingen.

Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'

Scholen en gemeente: samen voor positieve resultaten voor de jeugd

Deel 2 – Doen en leren

0. Leeswijzer

Gemeente Zwolle en het Besturenoverleg lokaal onderwijs Zwolle (Bloz) waarin alle schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs zich hebben verenigd, hebben de handen ineen geslagen om passend onderwijs en jeugdhulp meer in samenhang te brengen. Deze 'ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp' is daarvan het resultaat. De agenda bestaat uit twee delen:

1. In deel 1 hebben we onze visie en uitgangspunten verwoord als het gaat om samenhang en samenwerking rondom passend onderwijs en jeugdhulp.
2. In deel 2 werken we dit uit in een agenda voor de 2017 en verder rondom een aantal concrete proeftuinen waarin we door te doen willen leren welke nieuwe praktijken daadwerkelijke verbeteringen opleveren voor jeugdigen in Zwolle.

In het vervolg van dit deel 2 komen de volgende onderdelen aan de orde. In paragraaf 1 – Van visie naar actie – schetsen we de werkwijze die we in een aantal proeftuinen willen toepassen om onze visie binnen de gestelde uitgangspunten te realiseren. Paragrafen 2 tot 4 beschrijven drie proeftuinen waarmee we in 2017 willen starten:

- Samen in de wijk, gericht op een samenhangende aanpak van passend onderwijs en jeugdhulp op gebiedsniveau;
- Hulp en ondersteuning bij speciale vormen van onderwijs;
- Aansluiting onderwijs en specifieke vormen van jeugdhulp.

Paragraaf 5 – Overige activiteiten – benoemen we een aantal andere acties en activiteiten om verder handen en voeten te geven aan onze samenwerking. Ten slotte komt in paragraaf 6 – Programmatische aanpak – op hoofdlijnen aan de orde hoe we de uitvoering van deze ontwikkelagenda en de aansturing daarvan gaan aanpakken.

1. Van visie naar actie

Onderwijs (verenigd in het Bloz) en gemeente werken samen aan het vaststellen van een ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp. Deze agenda bestaat uit twee delen. In het eerste deel zijn de overkoepelende visie en uitgangspunten beschreven. In dit tweede deel beschrijven we op hoofdlijnen de eerste verdere uitwerkingen. De doelstellingen uit het eerste deel zijn de volgende:

Alle kinderen in Zwolle kunnen veilig en gezond opgroeien en zich positief ontwikkelen. Kinderen en jongeren en hun ouders werken zoveel mogelijk in een gewone setting (met name gezin en school) aan ontwikkeling, meedoen en welbevinden. Een ononderbroken schoolloopbaan is daarbij van groot belang. Als dit om welke reden dan ook niet lukt, organiseren we passende ondersteuning waardoor de draagkracht en het oplossingsvermogen van leerling, gezin en school en/of andere omgevingen waarin kinderen actief zijn zodanig versterkt worden dat er een positief opvoedklimaat ontstaat voor alle kinderen en tegelijk de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp zo licht is als kan en zo zwaar als nodig.

Daarbij werken we met goede verbindingen tussen een kind in zijn/haar gezin, op school en/of andere plekken en sluiten we aan bij de eigen kracht van kinderen, gezinnen en scholen om opgroeien en

opvoeden van alle kinderen optimaal te laten verlopen. Daarvoor brengen we onderwijs en jeugdhulp dichter bij elkaar, werken we aan nieuwe samenwerkingsvormen en betere vormen van ondersteuning om het (speciaal) onderwijs én jeugdhulp zo effectief en efficiënt mogelijk hun taken te laten vervullen in aanvulling op de inzet van ouders en andere mede-opvoeders.

Scholen, gemeente en jeugdhulp zitten met elkaar al in een proces van doen en leren gericht op het behalen van de doelstelling. We bieden ruimte aan gezinnen, scholen, sociale wijkteams en jeugdhulp om te komen met oplossingen die hieraan bijdragen, zodanig dat ze:

1. bijdragen aan zo normaal en zo regulier mogelijk onderwijs voor kinderen;
2. bijdragen aan een doorlopende lijn in de onderwijs carrière van kinderen;
3. bijdragen aan versterking van gezinnen en scholen zodat kinderen/jongeren met extra ondersteuningsbehoefte daarbinnen kunnen (blijven) functioneren;
4. een goed functionerende driehoek versterken: kind/ouders, professionals in onderwijs en jeugdhulp;
5. bijdragen aan het realiseren van de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en/of de bezuinigingsopdracht van de gemeente;
6. het inzicht in aard en omvang van de problematiek en een effectieve aanpak daarvan groter wordt;
7. bijdragen aan gezamenlijke routes van afstemming en communicatie, met inachtneming van de rol van sociale wijkteams in het schakelen met gespecialiseerde jeugdhulp;
8. ouders en jongeren een ondersteuner kunnen kiezen die bij hen past;
9. zo goed mogelijk aansluiten bij profiel en werkwijze van de school;
10. rekening houden met de regionale functie van veel scholen in Zwolle, waarbij verschillende gemeenten betrokken zijn.

Doen en leren

In dit tweede deel van de ontwikkelagenda worden de doelstellingen geoperationaliseerd in drie concrete ontwikkelpraktijken of proeftuinen waarin andere vormen van samenwerken tussen onderwijs en zorg worden ingezet en uitgewerkt. Steeds willen we daarbij kijken naar verbeteringen vanuit het perspectief van jongeren en ouders. Wat helpt hen echt verder? Wat vraagt dit van jongere en gezin zelf, van school, van jeugdhulp – curatief, maar vooral ook preventief – en van anderen? Er zijn drie ontwikkelpraktijken uitgewerkt:

1. School in de wijk;
2. Aansluiting bij speciale vormen van onderwijs;
3. Aansluiting onderwijs en specifieke vormen van jeugdhulp.

Alle drie zijn ze anders dan de staande praktijk en in alle drie wordt de harde grens tussen onderwijs en jeugdhulp (curatief en preventief) losgelaten. Dat betekent een getransformeerde inhoud van jeugdhulp (meer preventief, meer aansluitend en volgend op eigen kracht en netwerk, zo dicht mogelijk bij de eigen leefomgeving), verschuiving van verantwoordelijkheden, andere organiserende en financiële principes. Op die manier willen we ervoor zorgen dat jeugdhulp bijdraagt aan het functioneren van het kind (en de ouders) in het onderwijs en daarbuiten. En daarmee bijdraagt aan de maatschappelijke opdracht en wettelijke verplichtingen die onderwijs (passend onderwijs) en gemeente (jeugdhulp) hebben. Daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van kennis en capaciteit die bij de verschillende vormen van hulp binnen en buiten het onderwijs en bij ouders en jongeren zelf aanwezig is over 'dat wat werkt'.

In dit deel 2 beschrijven we de ontwikkelpraktijken op hoofdlijnen. Voor enkele van de praktijken hebben verkenningen plaatsgevonden met jeugdhulppartners om te bezien of er sprake is van

draagvlak voor de denkrichting en de voorgestelde aanpak. Na vaststelling van de ontwikkelagenda door Bloz en gemeente worden de geschetste proeftuinen uitgewerkt in projectplannen met concrete acties. We sluiten daarbij zoveel mogelijk aan bij initiatieven die er al zijn. We noemen onder meer de ontwikkeling van Integrale Kindcentra, ontwikkelingen vanuit schoolbesturen, vanuit de pilots Netwerk Jeugd en Gezin en kennisinstellingen die werkzaam zijn in Zwolle (en regio). De projectplannen vormen ook de basis voor de verantwoording aan Bloz en gemeente gedurende de looptijd van de proeftuinen.

Elke ontwikkelpraktijk wordt ondersteund door onderzoek en monitoring. Per ontwikkelpraktijk worden daarbij goede partners gezocht die vanuit de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid het onderzoek uitvoeren. We denken daarbij niet aan inzet van onderzoeksbureaus, maar wel aan activiteiten vanuit landelijke instellingen als ZON/MW of lokale kennisinstellingen rondom het thema passend onderwijs en jeugdhulp. Voorbeelden zijn onderzoeken en 'Communities of Practice' vanuit de Academische Werkplaats Transformatie Jeugdhulp/Samen op School, proeftuinen vanuit het Kennisplatform onderwijs en jeugdhulp Regio IJsselland, Kenniscentrum jeugd Windesheim, Werkplaats Sociaal Domein/programmalijn jeugd en onderwijs VIAA of onderzoek vanuit een universiteit. Ook zoeken we aansluiting bij de activiteiten van de gemeente Zwolle op het gebied van monitoring sociaal domein. We hanteren het uitgangspunt dat alle deelnemers aan hier voorgestelde ontwikkelpraktijken meedoen aan monitoring en onderzoek op basis van hun eigen inbreng. De kennisinstellingen kunnen dit doen vanuit hun eigen (deels door derden gefinancierde) onderzoekstrajecten. Aanbieders vanuit het hun eigen inzet van jeugdhulp in de proeftuin, waarbij het huidige volume aan hulp en financiën dat ze binnen die proeftuin inzetten het startpunt vormt.

Om goede ontwikkelingen mogelijk te maken wordt voor elke ontwikkelrichting een periode van vijf jaar aangehouden om de transformatie ook echt vorm te kunnen geven en de resultaten nadrukkelijk ook te volgen door monitoring (sturen & controleren) en onderzoek (ontwikkelen & verbeteren). Dat wil niet zeggen dat er gedurende die vijf jaren alleen maar aan deze praktijken wordt gewerkt. Elk jaar vindt er overleg plaats tussen Bloz en gemeente of er nieuwe praktijken moeten worden gestart en vanzelfsprekend gaat de transformatie ook op andere gebieden gewoon door. Mocht gedurende de ontwikkelpraktijken blijken dat de praktijken niet werken, dan wordt er vanuit het gezamenlijk vertrouwen op dat moment bezien op welke wijze praktijken aangepast (of eventueel gestopt) moeten worden. Centraal in deze beslissing staat het opdrachtgeverschap vanuit gemeente en Bloz ten opzichte van aanbieders van jeugd- en opvoedhulp binnen en buiten het onderwijs.

2. Ontwikkelrichting 1: Samen in de wijk

Onderwijs en jeugdhulp hebben de vooronderstelling dat nieuwe vormen van samenwerken, waarbij de harde grens tussen onderwijs en jeugdhulp opnieuw wordt gedefinieerd, beter aansluiten bij én de behoefte van kinderen, ouders en scholen én de wensen die zijn vastgelegd in deze ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp. Uitgangspunt is dat er gezamenlijke maatschappelijke- en wettelijke doelstellingen worden geoperationaliseerd (onderwijsdoelen en jeugd-doelen) waarbij expertise vanuit verschillende partijen ingezet kan worden op basis van wat kind en gezin thuis én op school nodig hebben.

Wat gaan we doen?

Het uitgangspunt van de nieuwe aanpak zijn de wettelijke- en maatschappelijke doelen die voor zowel het onderwijs als voor de gemeente gelden. Deze doelstellingen worden geoperationaliseerd en bij de aanpak van worden partijen gezocht die kunnen helpen om ze te bereiken. We denken dan niet alleen aan de (regionaal) gecontracteerde jeugdhulppartners, maar ook aan lokaal actieve partners op het gebied van opvoeden en jeugdhulp. We werken aan de doelstellingen vanuit een gezamenlijk

gedragen aanpak op school en in de wijk waarin interne en externe ondersteuners werken aan de doelstellingen. We werken daarbij handelingsgericht waarbij vanuit betrokken partijen expertise wordt ingebracht in een 'team' waaruit ondersteuning, preventie en behandeling ingezet kan worden, zonder indicaties en overbodige diagnostiek.

De doelstelling is de volgende: alle kinderen en jongeren een aantoonbaar optimale ontwikkeling binnen hun gezin en alle kinderen en jongeren optimaal laten profiteren van onderwijs. Deze gezamenlijke doelstelling vormt het richtinggevend element voor alle inzet van betrokkenen. Doelstelling en criteria uit deel 1 van deze agenda vormen het bredere kader waarbinnen gewerkt wordt.

Aan de doelstelling wordt gedurende 5 jaren gewerkt. Deelnemers zijn de scholen (bestuurlijk gesteund door het Bloz), sociale wijkteams, jeugdhulporganisaties op het gebied van preventie (i.i.g. GGD/Jeugdgezondheidszorg, jeugdwelzijn) en behandeling (i.i.g. Vitree, Trias, Accare, Dimence) aangevuld met andere deelnemers annex aan de problematiek (b.v. huisartsen, leerplicht/RMC).

Monitoring is nodig om te bezien in hoeverre aan de doelstellingen wordt voldaan. Monitoring op zichzelf is echter leeg. De cijfers (kwantitatief) krijgen pas betekenis (kwalitatief) door duiding door professionals, maar meer nog door ouders, jongeren zelf en leraren. Monitoring dient twee doelen: enerzijds betreft het rode lijn op basis waarvan kan worden bijgestuurd en anderzijds betreft het verantwoordingsinformatie richting gemeente en schoolbesturen. Onderzoek betreft reflectie op de nieuwe praktijken door expliciet te maken 'wat werkt', nieuwe sturingsprincipes te beschrijven en uitspraken te doen over bredere betekenis en toepassing van resultaten buiten de proeftuin.

Vanuit de ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp, de verschillende beleidsnotities rondom jeugd(hulp) in gemeente Zwolle is aangegeven dat de wens groot is om meer in de context van kinderen en jongeren hulp aan te bieden. Hulp die zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig is, die de eigen context zoveel mogelijk in stand houdt en hun leven niet onnodig op z'n kop zet. De belangrijkste context waarin kinderen verkeren is het gezin en direct daarna de school. Het is dus logisch dat de jeugdhulp zich inzet voor het kind in het gezin en het kind in onderwijs en omgekeerd dat ondersteuning passend onderwijs ook in beide domeinen kan worden ingezet. Daar wordt vanuit de wettelijke taak en maatschappelijke opdracht gewerkt aan preventie. Op die plek zijn betekenisvolle volwassenen die dagelijks kinderen ontmoeten en werken aan ontwikkeling. Daar ligt de kern waarop hulpverleningsactiviteiten aan kunnen sluiten. Zelf geven jongeren dit ook aan: nabijheid, vertrouwen en 'van mens tot mens aangesproken worden' doen er voor ons toe, versterkt daarom de rol en mogelijkheden van de mentor op het gebied van ondersteuning. Laat jeugdhulpverleners vooral hen ondersteunen zodat zij op hun beurt ons kunnen ondersteunen en ons en onze directe omgeving – zo nodig samen met een deskundige ondersteuner – kunnen helpen met onze problemen om te gaan, individueel en collectief.

Doelstellingen die daarbij horen:

1. Alle kinderen leven in een veilige, gezonde en stimulerende gezinsomgeving;
2. Alle kinderen gaan naar school om onderwijs te volgen dat bij hen past, alle scholen bieden/beschikken over ondersteuning om alle kinderen onderwijs te geven met het oog op een startkwalificatie;

Subdoelstellingen op kindniveau door inzet van ondersteuning:

1. Aansluiten op de ontwikkelingsperspectieven die voor kinderen en jongeren zijn geschreven;
2. Verhoging van het welbevinden van betrokken kinderen en jongeren;

3. Bijdrage aan het voorkomen van thuiszitters en drop-outs;
4. Bijdragen aan het verminderen afstroom en uitstroom op VO scholen;
5. Bijdragen aan het verminderen absentie op PO en VO scholen;
6. Bijdragen aan goede schoolresultaten.

Subdoelstellingen op professioneel niveau zijn:

1. Inzet van expertise op basis van behoefte in plaats van aanbod;
2. Aantoonbaar meer leraren, mentoren die sneller hulp erbij halen;
3. Genormaliseerde inzet van ondersteuning en jeugdhulp
4. Meer inzet van jeugdhulp bijschakelen in school (en gezin) in plaats van verwijzen naar jeugdhulp buiten school;
5. Jeugdhulp meer nabij en afgestemd op de leefsituatie van kinderen;
6. Efficiëntere en goedkopere inzet van ondersteuning vanuit school en vanuit jeugdhulp.

Organisatie op wijkniveau rond het onderwijs

De idee is het beter benutten van expertise rond scholen en in de wijk. Erbij halen wordt de norm en expertise wordt ingezet rond de doelstellingen zoals beschreven onder 1. Er worden geen diagnoses gesteld als deze enkel nodig zijn om een toegangsticket tot een behandeling te verkrijgen, er worden geen indicaties gegeven en er wordt over organisatiegrenzen heen gewerkt. Zowel ouders, leraren en eerstelijns ondersteuners (sociale wijkteams, interne ondersteuningsstructuur school, huisarts) kunnen drempelloos hulp erbij halen wanneer deze benodigd is. Hierbij is normalisering de norm en dus is het nodig dat school hier zelf de preventie op scholen goed organiseert. Dat scholen zelf ook de juiste mensen in de school hebben en inzetten om zo weinig mogelijk gebruik te hoeven maken van aanvullende, gespecialiseerde jeugd- en opvoedhulp. Optimale aansluiting bij bestaande structuren (integraal kindcentrum, interne ondersteuningsstructuren) is daarbij noodzakelijk.

De sturing van de nieuwe organisatie gebeurt op basis van twee organiserende principes:

1. de inbreng van ouders, kinderen/jongeren zelf, leraren en eerstelijns ondersteuners (sociale wijkteams, interne ondersteuningsstructuur scholen, huisartsen). Bemerken zij dat de hulp bijdraagt aan de doelen?
2. de populatiefinanciering.

Een en ander wordt geborgd door monitoring en onderzoek.

Drempelloos erbij halen betekent dat er geen verwijzingen meer plaatsvinden. Zowel scholen, het wijkteam als de huisarts kunnen expertise inzetten als dit nodig is. Ze doen dit altijd in onderlinge samenhang en samenwerking en in samenspraak met ouders en kind. Daarmee sluit de proeftuin aan bij de gemeentelijke plannen voor versterken van de toegang tot jeugdhulp (Transformatienota sociaal domein) gericht op het versterken van samenhang en samenwerking in de toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp. We investeren daarmee in het snel erbij halen van de goede ondersteuning voor kinderen/jongeren zelf, voor leerkrachten en mentoren (school) en ouders en sociaal netwerk (thuis). Op school speelt het interne ondersteuningsteam – waarin schoolinterne ondersteuning en schoolexterne ondersteuning samen bepalen wat nodig is – een sleutelrol in het sturen op het inschakelen van de juiste ondersteuning. Bovendien geven we met deze gebiedsgerichte proeftuin invulling van de motie 'Wijkgericht passend onderwijs' die eerder door de gemeenteraad van Zwolle is aangenomen.

Financieringsroute

Een geografisch afgebakend deel van Zwolle wordt aangewezen als proeftuin om nieuwe praktijken te ontwikkelen. We denken aan (een deel van) Zwolle Noord. Op basis van beschikbare gegevens over inzet van passend onderwijs en jeugdhulp wordt de huidige inzet van alle partijen vastgesteld, zodat

er een populatiebudget ontstaat. Dit budget vormt bij de start het financiële kader van de nieuwe aanpak. Binnen het budget worden alle aanvragen voor inzet van expertise die voorheen onder jeugdwelzijn, jeugdhulp en passend onderwijs vielen opgepakt door het team van de school, de jeugdhulpaanbieders en het sociaal wijkteam dat gebonden is aan de wijk. Dat betekent ook dat er wordt afgestapt van trajectfinanciering, maar dat er wordt gewerkt met populatiebekostiging waarbinnen afwegingen kunnen worden gemaakt over trajectfinanciering (individueel, groepen). Gedurende de vijf jaren van de proeftuin wordt gewerkt met een krimpend budget. De nieuwe vorm van organiseren moet immers effectiever worden en vergezeld gaan van een vermindering van bureaucratie en kosten.

Jeugdhulppartijen:

1. Conformereren zich aan doelstellingen en randvoorwaarden;
2. Deelname aan monitoring en onderzoek;
3. Overstap naar populatiebekostiging;
4. Bereid om indicaties, diagnostiek die in het teken staan van verwijzen te voorkomen, maar juist daar en dan aan te sluiten als daar gezien de situatie van en om een kind behoefte aan is;
5. Bereid om één persoon beschikbaar te stellen die in de wijk werkt en beschikking (en doorzettingskracht heeft) over alle vormen van expertise die in de organisatie beschikbaar zijn.

Scholen:

1. Bereid om hulpverleners in te zetten op en in samenhang met de scholen;
2. Bereid om scholen langer open te houden als dit voor het halen van de doelstellingen nodig is;
3. Deelname aan onderzoek en monitoring;
4. Bereid om te werken aan vroegtijdige inzet van ondersteuning vanuit jeugdhulp, betrokkenheid van ouders en kind/jongere en verminderen van uitval op snijvlakken (bijvoorbeeld overgang van PO naar VO enz.).
5. Bereid tot kennisoverdracht en leren op een wederkerige manier met jeugd(hulp)partijen;
6. Inzet van de expertise(centra) van het schoolbestuur.

Afspraken gemeente & Bloz:

1. Financieringsconstructie wordt gesteund door gemeente (en ingebracht in de regionale organisatie van jeugdhulpverlening);
2. Inzet van scholen voor passend onderwijs en gemeente voor gespecialiseerde jeugdhulp worden niet bij elkaar in rekening gebracht. Jeugdhulppartijen kunnen alleen deelnemen als zij binnen het huidige volume de inzet financieren en instemmen met de vooraf afgesproken inhoudelijke en financiële opbrengsten van de proeftuin;
3. Drempelloos erbij halen (zonder indicatie, verwijzingen enz.) wordt de nieuwe norm.

3. Ontwikkelrichting 2: Aansluiting bij speciale vormen van onderwijs

Zwolle kent een aantal scholen waarin speciale vormen van onderwijs worden aangeboden. Zowel voor kinderen in de basisschoolleeftijd als in voortgezet onderwijs scholen (SBO, SO, VSO, PRO). Deze scholen zijn speciale voorzieningen voor kinderen die verschillende vormen van ondersteuning nodig hebben. Ondersteuning bij het leren, ondersteuning bij het leren terwijl er sprake is van lichamelijke of verstandelijke handicaps en/of ondersteuning bij het gedrag om te kunnen leren.

Het besluit tot de toegang van deze vormen van onderwijs wordt genomen door het samenwerkingsverband en/of de schoolbesturen zelf. Scholen werken hierbij, binnen de wettelijke kaders, aan de maatschappelijke opdracht: startkwalificatie, vervolgonderwijs of toeleiding naar werk.

De inzet van hulp voor leerlingen en hun gezin die dergelijke vormen van onderwijs bezoeken is relatief groot. Daarbij verschillen de financiële stromen. Zo wordt hulp aangeboden vanuit de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet en voorzieningen vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) of de Jeugdwet. De laatste twee worden ingezet vanuit het gemeentelijk domein. Dat geldt ook voor zaken als leerlingenvervoer en voortijdig schoolverlaten (leerplicht/RMC). Daarbij geldt dat voor het toeleiden naar werk specifieke wetgeving vanuit de Participatiewet een rol gaat spelen. Het gaat dan om bijzondere vormen van stages die uitmonden in reguliere werkplekken, begeleiding door mentoren/job coaches of dergelijke.

Vanuit Passend Onderwijs is de beweging ingezet om zoveel mogelijk kinderen in reguliere vormen van onderwijs dagelijks onderwijs te geven. Vanuit de ontwikkelagenda is ook aangegeven dat deze zo normaal mogelijke situatie in stand gehouden moet worden. In deze ontwikkelpraktijk voor bijzondere vormen van onderwijs wordt gewerkt aan vernieuwende praktijken als het gaat om het toevoegen van gemeentelijk gefinancierde ondersteuning aan kinderen (gezinnen) die onderwijs volgen in bijzondere onderwijssettingen.

Daarbij wordt nadrukkelijk gefocust op de maatschappelijk relevante doelstellingen. Op een zo normaal als mogelijke plek in onderwijs (in de wijk), mogelijkheden tot terugplaatsen in reguliere vormen van onderwijs, gezamenlijke planvorming voor het behalen van de wettelijke- en maatschappelijke doelstellingen rondom kind, onderwijs en gezin en verlaging van kosten die de gemeente maakt.

Wat gaan we doen?

In deze ontwikkelpraktijk zal eerst een schets worden gemaakt van de huidige situatie. Welke middelen worden vanuit de gemeente ingezet aan kinderen en jongeren die specifieke vormen van onderwijs volgen? Welke routes zijn er op dit moment richting de speciale vormen van onderwijs? Hoe is de verbinding tussen kinderen/jongeren die vormen van dagbehandeling aangeboden krijgen en naar het onderwijs gaan? Hoe vindt deze aansluiting nu plaats? Is de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp op dit moment inhoudelijk goed en efficiënt? Zijn er slimmere manieren om budgetten samen te voegen, in te zetten en uitvoering van ondersteuning te coördineren?

Uitkomst van dit traject is een totaalbeeld van de inzet van ondersteuning aan kinderen die gebruik maken van speciale vormen van onderwijs. Op basis van dit totaalbeeld wordt een schets gemaakt van de meest wenselijke aansluiting tussen deze vormen van onderwijs (middelen via het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs) en jeugdhulp en andere vormen van ondersteuning van leerlingen (uit het gemeentelijke domein) en de inhoudelijke uitlijning daarvan (welke inhoudelijke doelen worden nagestreefd, welke expertise van welke aanbieders is nodig, welke verantwoording wordt afgelegd e.d.).

Uiteindelijke doelen van dit traject:

1. Aantoonbaar meer kinderen die door goede ondersteuning vanuit onderwijs en gemeente zo regulier mogelijk onderwijs volgen;
2. Inhoudelijk meer afgestemde ondersteuning, zodat de maatschappelijke- en onderwijsdoelen worden behaald voor aantoonbaar meer kinderen (zo regulier mogelijk onderwijs);
3. Inkoop van arrangementen van jeugdhulp in combinatie met plaatsen voor speciaal onderwijs;

4. Principe van erbij halen wordt geoperationaliseerd;
5. Efficiëntere inzet van middelen (dus goedkoper).
6. Optimale samenwerking met en ondersteuning van ouders en kinderen in de combi van onderwijs, reizen en ondersteuning.

In dit traject wordt aangesloten bij de plannen die vanuit Passend Onderwijs worden ontwikkeld door de verschillende schoolbesturen. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van het 'zorglandschap' en de wens om zo regulier mogelijk onderwijs aan te bieden in een zo regulier mogelijke context.

4. Ontwikkelrichting 3: Aansluiting onderwijs en specifieke zorg en ondersteuning

Het onderwijs is een plek waar alle kinderen en jongeren in beeld zijn. In veel gevallen is daarmee ook zicht op de thuissituatie van kinderen. De school is dan ook vaak een eerste plek waar kinderen signalen afgeven als er zaken niet goed lopen. Bijvoorbeeld door het gedrag van kinderen, de verhalen die worden verteld of de problematieken die zichtbaar worden door verzuim of verminderende prestaties.

In veel gevallen gaat de school aan de slag met kinderen die om één of andere reden opvallen. Daarbij wordt ook preventieve inzet niet geschuwd. Veel Zwolse scholen werken met specifieke programma's voor sociale vaardigheden en sociale weerbaarheid. Ook draaien op verschillende scholen groepen voor kinderen die meer nodig hebben dan alleen in de klassensituatie kan worden aangeboden. Binnen scholen zijn ondersteuningsstructuren ingericht waarbinnen opgeleide professionals hun werk doen. Denk aan de Intern Begeleiders (IB'ers), zorgcoördinatoren, orthopedagogen en andere specialisten. Individuele problematiek wordt dan ook vaak door deze mensen opgepakt en er wordt gewerkt aan een oplossing die het mogelijk maakt om toch naar school te gaan en deel te nemen aan het onderwijsprogramma.

Echter, in sommige gevallen is er meer nodig dan op school kan worden aangeboden. Dan is extra inzet vanuit jeugd- en opvoedhulp nodig. In veel gevallen wordt er dan geschakeld naar een intern 'zorgoverleg', wordt er gebruik gemaakt van de schoolmaatschappelijk werker als linking pin of wordt jongeren/ouders geadviseerd om via de huisarts een verwijzing te verkrijgen.

Uit verschillende signalen uit het onderwijs blijkt dat als deze 'route' wordt gevolgd, het kind vaak uit beeld raakt bij het onderwijs (en daarmee ook onderwijs/school bij kind en ouders), dat er van afstemming mondjesmaat sprake is en dat van een tijdige inzet onvoldoende sprake is. Dat geldt ook voor kinderen/jongere die in het onderwijs specifieke trainingen volgen voor sociale weerbaarheid. Als er meer nodig is voor het kind/jongere dan kan dit in de huidige situatie alleen via de route naar zorg en ondersteuning (wijkteam / huisarts / jeugdarts) en in veel gevallen vindt er dan jeugdhulp plaats die niet is afgestemd. In deze proeftuin wordt dit aangepakt door enerzijds te werken aan integrale afspraken over het opstarten van ondersteuning voor kinderen die deelnemen in onderwijs (de praktische uitwerking) en anderzijds wordt er met de inkooporganisatie vastgelegd aan welke verwachtingen aanbieders van jeugdhulp moeten voldoen als het gaat om de samenwerking met het onderwijs.

Wat gaan we doen?

Op een achttal te selecteren scholen (verspreid over denominaties, zorgstructuren, verzorgingsgebied, Primair onderwijs/Voortgezet onderwijs en zorgintensiteit) gaan we integraal bezien wat er nodig is om onderwijs en expertise van buiten de school op nieuwe manieren te koppelen. Daarbij vormen de onderwijsdoelen (in breedste zin) het aanknopingspunt. Het vraagstuk dat in deze ontwikkelpraktijk wordt opgelost is: 'hoe zetten we op zo'n manier ondersteuning in dat het

kind optimaal kan werken binnen een zo normaal mogelijke onderwijscontext en in afstemming met de ondersteuning thuis'. Daarbij wordt, anders dan voorheen, niet gekeken naar de structuren, maar naar integrale aanpakken (en dus de inhoud van behandelingen).

Zo wordt informatie die is verzameld binnen school wel ter beschikking gesteld voor een effectieve aanpak, maar niet doorgegeven aan externe behandelaren buiten school. Die worden er juist bij gehaald om de interne informatie aan te vullen. Zo worden leraren niet geconsulteerd door externe behandelaren, maar trekken ouders, leraren, interne ondersteuning en externe behandelaren samen op in het formuleren van een behandelplan. Omdat het onderwijs een wettelijke verplichting heeft, vindt in het behandelplan ook de afstemming met de onderwijsdoelen plaats. In deze ontwikkelrichting wordt dus de vraag beantwoord wat er voor nodig is om de grens tussen onderwijs en jeugdhulp op zo'n manier op te heffen dat er integraliteit ontstaat op het samenwerken tussen de disciplines binnen onderwijs en de disciplines die we nu (gespecialiseerde) jeugdhulp noemen. Daarbij wordt gewerkt aan samenwerking op niveau van groepen en op het niveau van individuele kinderen. Denk hierbij aan de mogelijkheid van het erbij halen van jeugdhulp, het snel betrokken zijn van jeugdhulp, het meedenken van jeugdhulp zonder dat er direct sprake is van een behandeling, het opzetten van het behandelplan waarin tenminste twee onderwijsdoelen zijn opgenomen, het door zowel de hulpverlener als de gemeente evalueren van jeugdhulpaanbieders op de toegevoegde waarde voor school en het gesprek met aanbieders op welke manier zij nog beter in staat zijn om de schoolcontext te benutten voor het inzetten van effectieve hulp. De afspraken die worden gemaakt worden vastgelegd en opgenomen in de aanbestedingsvoorwaarden en financieringsafspraken.

De scholen voor deze proeftuin worden geselecteerd op basis van een aantal doelkenmerken. Zo wordt er een school gezocht die vooral werkt met groepen (bijvoorbeeld aansluiting op basisklimaat), een school die vooral op individuele trajecten afspraken maken wil en een school die met specifieke problematiek aan de slag wil (dus bijvoorbeeld angst, of ter voorkoming van uitval na groepen 7/8 in primair onderwijs of ADHD of autisme).

Concrete aandachtspunten:

1. Met een x-aantal scholen en gemeente integraal afwegen wat er voor nodig is om optimaal de jeugdhulp aan te laten sluiten aan de onderwijscontext;
2. Het benaderen van een aantal jeugdhulpaanbieders om samen deze verwachtingen om te zetten in een nieuwe werkpraktijk;
3. Integraal opstellen van behandelplanformats, integratie van onderwijs en jeugdhulp en de samenhang met de eigen expertisecentra van de schoolbesturen;
4. Maken van evaluatie-afspraken en continue monitoring van de afspraken om antwoord te krijgen op de vraag: wat werkt?

Jeugdhulppartners:

1. Conformereren aan doelstellingen;
2. Deelname aan monitoring en onderzoek;
3. Bereid om indicaties, diagnostiek die in het teken staan van verwijzen te voorkomen;
4. Bereid om één persoon beschikbaar te stellen die voor de school werkt en beschikking (en doorzettingkracht heeft) over alle vormen van expertise die in de organisatie beschikbaar zijn.

Scholen:

1. Bereid om hulpverleners in te zetten op de scholen en daarover te communiceren met ouders;

2. Samenhang organiseren met de eigen ondersteunings- en expertise structuur van het schoolbestuur;
3. Scholen houden verbinding met kinderen die op speciale vormen van onderwijs zijn aangewezen. Zo wordt er actief gewerkt aan zo regulier mogelijk onderwijs;
4. Bereid om scholen langer open te houden met betrekking tot de doelstellingen;
5. Deelname aan onderzoek en monitoring;
6. Bereid om te werken aan vroegtijdige inzet van ondersteuning, betrokkenheid van ouders en kinderen en verminderen van uitval op snijvlakken (bijvoorbeeld overgang van PO naar VO).

5. Overige activiteiten

Doen en leren is het uitgangspunt van deze ontwikkelagenda. Om de beoogde nieuwe praktijken te ondersteunen organiseren onderwijs, gemeente en jeugdhulp uitwisseling van kennis en ervaringen, ondersteunen ze netwerken van betrokkenen (ouders, professionals in onderwijs en jeugdhulp) en werken ze aan besluitvorming die nodig is om de continuïteit van ondersteuning te borgen in een steeds veranderende omgeving. In dit kader gaan we in elk geval met de volgende zaken aan de slag.

Het kwartaalgesprek

We willen het delen van kennis en ervaringen stimuleren om de opvoeders en mede-opvoeders zo goed mogelijk aanvullend op elkaar te laten zijn. Daarom organiseren we elk kwartaal een gesprek op stedelijk of wijkniveau over een vraag rondom passend onderwijs en jeugdhulp waarmee ouders en kinderen, scholen, jeugdhulpaanbieders en/of gemeente te maken hebben.

Advies werkproces

We vragen advies aan betrokken professionals over een concreet Zwols werkproces dat voldoet aan doel en criteria uit deze agenda. Op basis van dit advies formuleren Bloz en gemeente een voorstel voor inrichting en werking van de interne ondersteuningsstructuur op scholen, mede met het oog op de inzet van jeugd- en gezinswerkers sociaal wijkteam op school (schoolmaatschappelijk werkers) waarover de huidige afspraken aan het einde van schooljaar 2016-2017 aflopen.

Vanaf schooljaar 2016-2017 maken vrijwel alle scholen primair onderwijs en alle scholen voortgezet onderwijs gebruik van schoolmaatschappelijk werkers. Zij doen hun werk op school. Ze doen dit in en vanuit de interne ondersteuningsstructuur van de school. De school is verantwoordelijk voor organisatie en aansturing daarvan. De schoolmaatschappelijk werkers in het Primair Onderwijs maken tegelijk deel uit van de sociale wijkteams en kunnen daardoor niet alleen hulp bieden op school, maar zo nodig ook in samenspraak met school en ouders specialistische jeugdhulp bij te schakelen. Daarmee hebben we uitvoering gegeven aan de motie 'Schoolmaatschappelijk werk als meerwaarde voor passend onderwijs'. Met het advies werkproces evalueren we de huidige inzet als basis voor een besluit over inzet van schoolmaatschappelijk werkers vanaf schooljaar 2017-2018, waarbij we die mede afwegen tegen de afgesproken doelstellingen in de ontwikkelagenda.

Samen leren

We organiseren gezamenlijke deskundigheidsbevordering van alle deelnemers in de interne ondersteuning op scholen, in elk geval IB'ers, orthopedagoog school, jeugd- en gezinswerkers sociale wijkteams, jeugdarts/jeugdverpleegkundige, leerplicht/RMC medewerker en medewerkers van gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders. Met aandacht voor de betrokkenheid van ouders en kinderen en jongeren zelf.

Gesprek over toegang

Scholen wil graag (meer) zeggenschap over de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp. De gemeente heeft die taak opgedragen aan sociale wijkteams. Hierover denken scholen en gemeente dus verschillend. Tegelijk ontwikkelen we met elkaar wel nieuwe vormen van samenwerking, zoals bijvoorbeeld de inzet van jeugd- en gezinswerkers (voorheen schoolmaatschappelijk werkers) vanuit de sociale wijkteams op scholen en gaan we experimenteren met andere aanpakken in de voorgestelde proeftuinen. Dit raakt dit ook de rol die scholen zelf hebben ten aanzien van de toegang tot scholen voor speciaal onderwijs. Hoe gaan we de toegangsfunctie (breed) binnen de in deze Ontwikkelagenda gestelde kaders verder handen en voeten geven? Over die vraag blijven we in gesprek, waarbij we ervaringen benutten die we hebben opgedaan en die we met name in de proeftuinen met elkaar gaan opdoen.

Versterken preventie op school

In de proeftuinen streven we er ook naar om zoveel mogelijk preventief tewerk te gaan. In de afgelopen jaren is op Talentstad succesvol gewerkt aan en met een sociaalemotionele leerlijn gericht op het versterken van weerbaarheid van jongeren, het leren van een goede omgang met zichzelf, met elkaar en met verschillen. We gaan met elkaar de resultaten verder onderzoeken en evalueren (wat levert het op, voor wie) en bezien met elkaar in hoeverre de ontwikkelde werkwijze ook op andere scholen van meerwaarde kan zijn, ook om onnodig beroep op 'curatieve' jeugdhulp te voorkomen.

6. Programmatistische aanpak

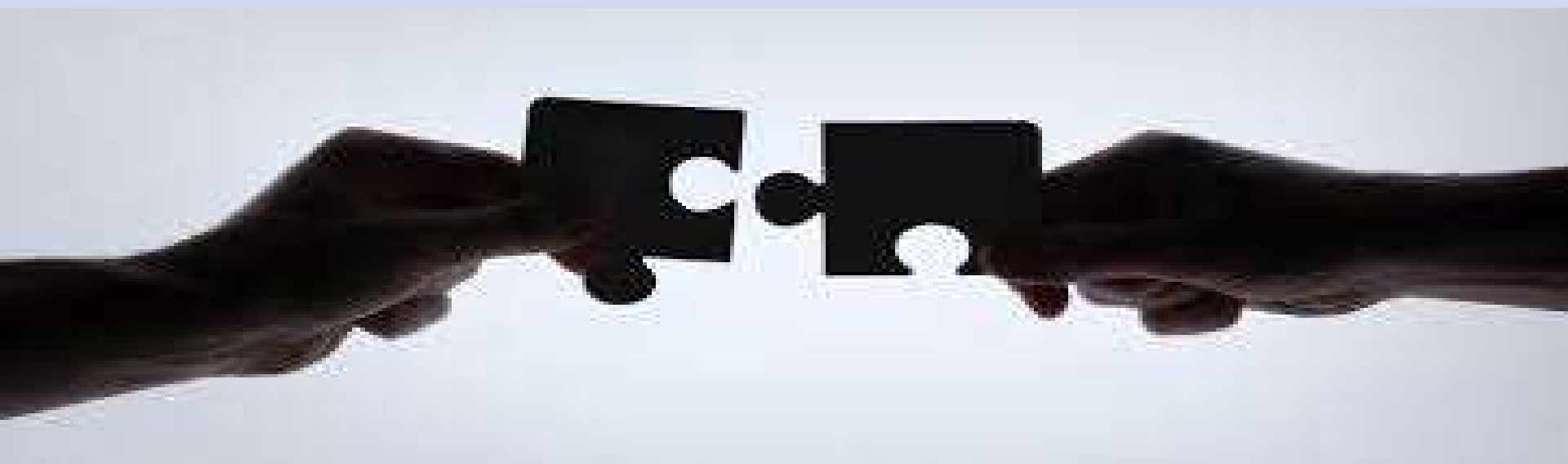
In de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp hebben onderwijs en gemeente in Zwolle de funderende doelen en criteria neergelegd waarbinnen zij tot andere vormen van samenwerking willen komen (deel 1). Daarnaast hebben wij een aantal opgaven en proeftuinen geformuleerd waarmee wij de komende jaren aan het werk gaan (deel 2). We doen dat in een veranderende werkelijkheid voor onderwijs, jeugdhulp en gemeente die periodiek vraagt om bijstelling van bestaande afspraken. Daarmee hebben wij ons programma voor de komende jaren geformuleerd. We beogen daarmee een zowel inhoudelijk als organisatorisch sterk andere aanpak van passend onderwijs en jeugdhulp. We gaan hier de komende jaren vanuit een programmatistische aanpak aan werken, waarbij de proeftuinen en andere opgaven evenzovele 'projecten' zijn die we de komende tijd gaan oppakken. Om doelen, criteria en een andere aanpak te bewaken, werken we met een stuurgroep samengesteld uit bestuurders vanuit Bloz en gemeente. Na vaststelling van de Ontwikkelagenda door Bloz en gemeenteraad werken we de programmaorganisatie verder uit.



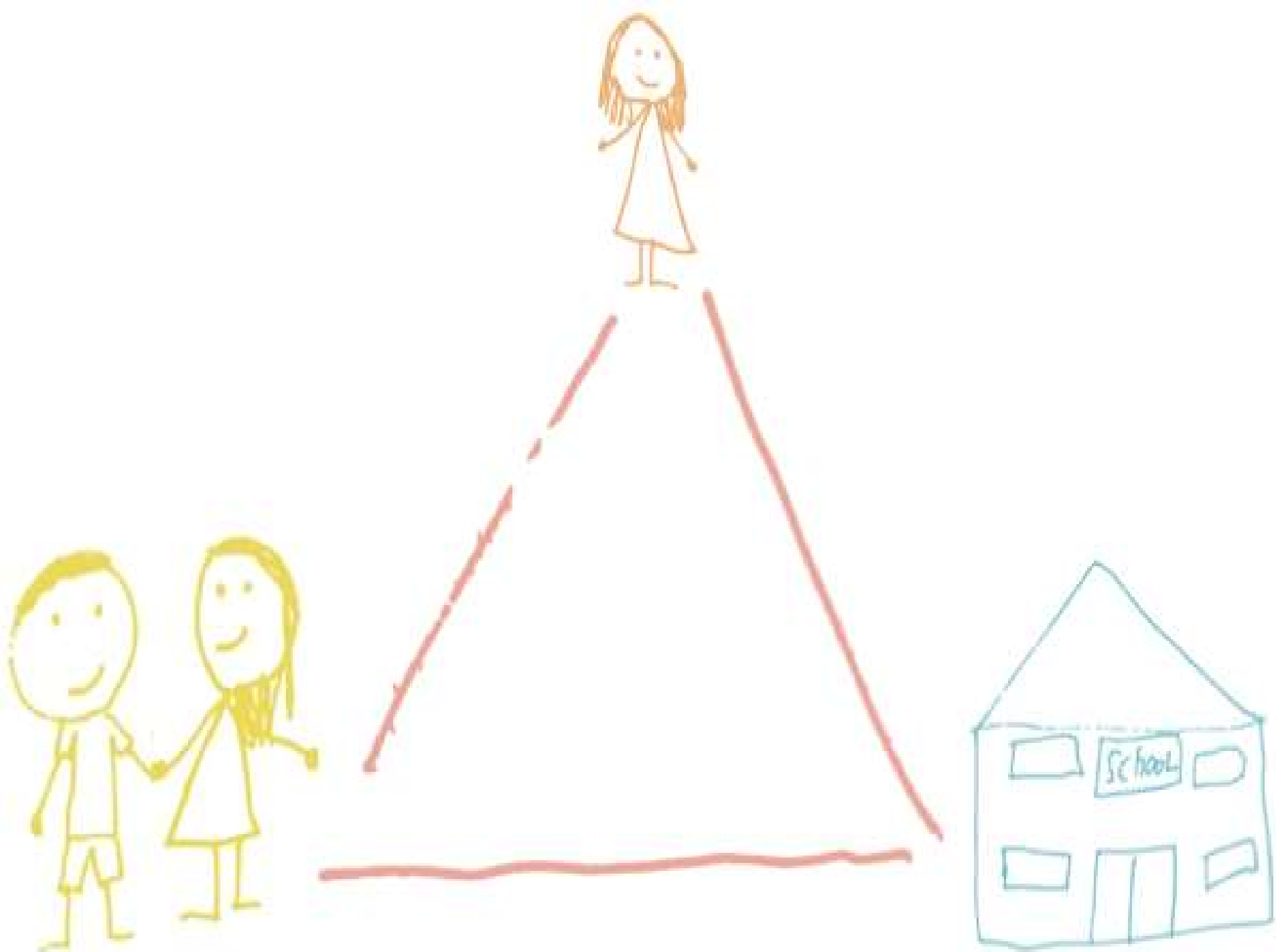
Krachten bundelen voor De toekomst van Zwolle

Samenvatting Ontwikkelagenda
passend onderwijs en jeugdhulp

Passend onderwijs en jeugdhulp: 2 stukjes van dezelfde puzzel

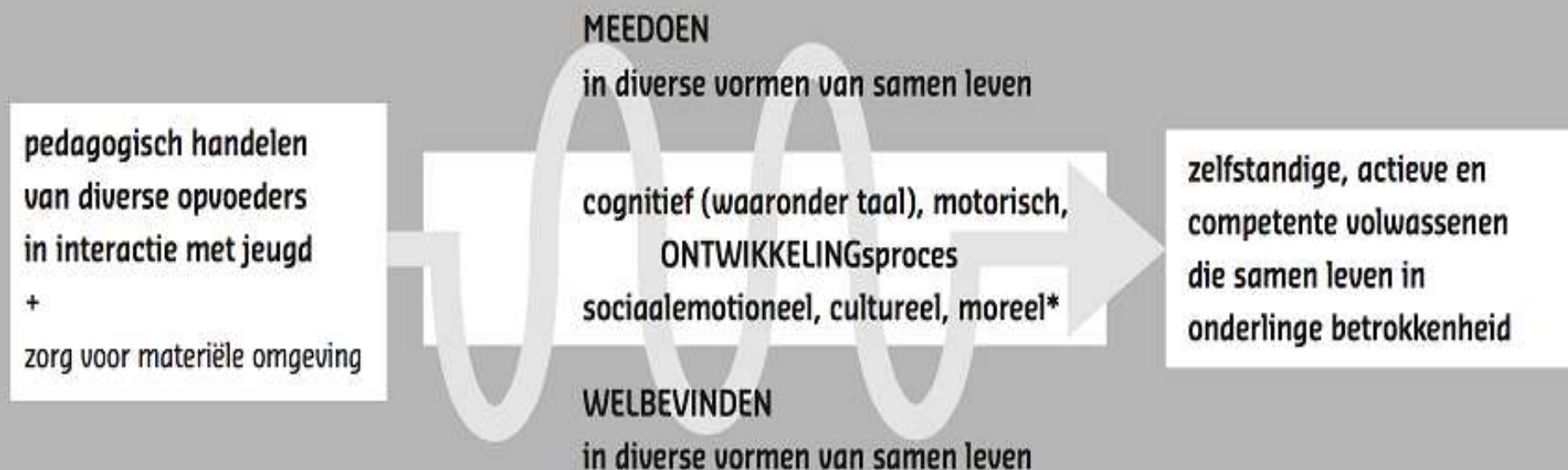


Aantal 0-19 jarigen Zwolle	30.000
Aantal leerlingen primair onderwijs	13.000
Aantal leerlingen voortgezet onderwijs	11.000



Jeugdige in zijn of haar leefomgeving(en)

Sociaal pedagogisch klimaat van de leefomgeving



Bron: Een solide basis voor positief jeugdbeleid, Nederlands Jeugdinstituut (2010)

Sociaal pedagogisch klimaat van de leefomgeving

Het geheel van ontwikkelingsmogelijkheden dat gezin, jeugdvoorzieningen en verdere leefomgeving samen bieden, is bepalend voor een positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren. Al die 'opvoeders' in verschillende leefwerelden van een kind moeten elkaar zo goed mogelijk aanvullen. Dit vereist gesprek over het aanvullend zijn van ieders werk. En voor dit gesprek is een gedeelde visie nodig op de verschillende bijdragen die elke mede-opvoeder moet leveren en hoe die elkaar het beste aanvullen. Drie kernbegrippen zijn daarbij leidend. Het gaat om het stimuleren van: meedoen, ontwikkeling en welbevinden, waarbij er altijd wisselwerking is tussen de ontwikkeling van een kind zelf en de samenleving of leefomgeving(en) waarin het opgroeit. Die samenhang is hier weergegeven als een ontwikkelings-spiraal, waarin pedagogische interacties en pedagogisch handelen, meedoen en welbevinden elkaar beïnvloeden.



Gezamenlijke doelstelling (1)

Alle kinderen in Zwolle kunnen veilig en gezond opgroeien en zich positief ontwikkelen. Kinderen en jongeren en hun ouders werken zoveel mogelijk in een gewone setting (met name gezin en school) aan ontwikkeling, meedoen en welbevinden. Een ononderbroken schoolloopbaan is daarbij van groot belang. Als dit om welke reden dan ook niet lukt, organiseren we passende ondersteuning waardoor de draagkracht en het oplossingsvermogen van leerling, gezin en school en/of andere omgevingen waarin kinderen actief zijn zodanig versterkt worden dat er een positief opvoedklimaat ontstaat voor alle kinderen en tegelijk de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp zo licht is als kan en zo zwaar als nodig.

Gezamenlijke doelstelling (2)

Daarbij werken we met goede verbindingen tussen een kind in zijn/haar gezin, op school en/of andere plekken en sluiten we aan bij de eigen kracht van kinderen, gezinnen en scholen om opgroeien en opvoeden van alle kinderen optimaal te laten verlopen. Daarvoor brengen we onderwijs en jeugdhulp dichterbij elkaar, werken we aan nieuwe samenwerkingsvormen en betere vormen van ondersteuning om het (speciaal) onderwijs én jeugdhulp zo effectief en efficiënt mogelijk hun taken te laten vervullen in aanvulling op de inzet van ouders en andere mede-opvoeders.

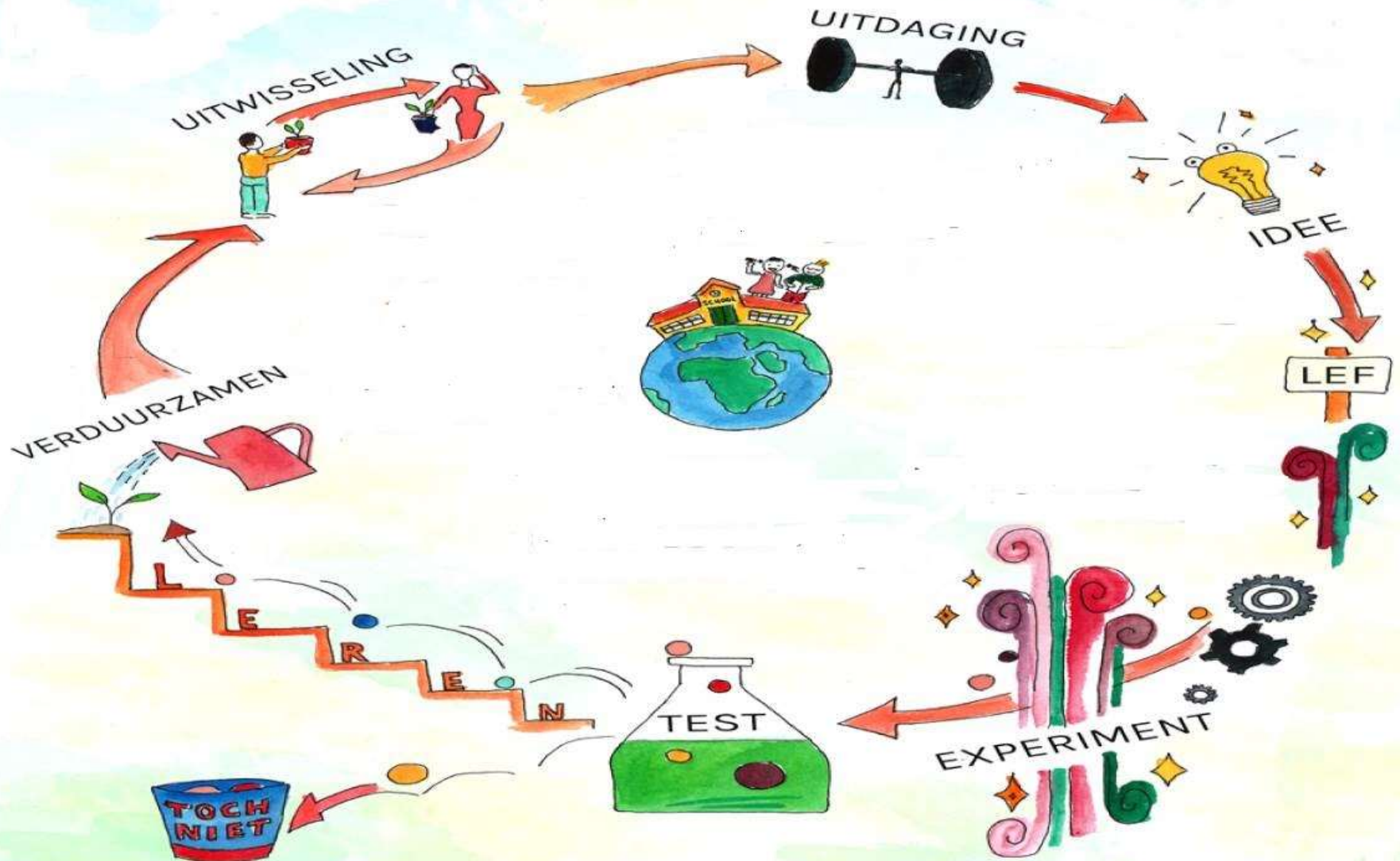
Criteria voor nieuwe oplossingen (1)

- bijdragen aan zo normaal en zo regulier mogelijk onderwijs voor kinderen;
- bijdragen aan een doorlopende lijn in de onderwijs carrière van kinderen;
- bijdragen aan versterking van gezinnen en scholen zodat kinderen/jongeren met extra ondersteuningsbehoefte daarbinnen kunnen (blijven) functioneren;
- een goed functionerende driehoek versterken: kind/ouders, professionals in onderwijs en jeugdhulp;
- bijdragen aan het realiseren van de verenigingsopdracht van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en/of de bezuinigingsopdracht jeugdhulp van de gemeente;

Criteria voor nieuwe oplossingen (2)

- vergroten van het inzicht in aard en omvang van de problematiek en een effectieve aanpak daarvan;
- bijdragen aan gezamenlijke routes van afstemming en communicatie, met inachtneming van de rol van sociale wijkteams in het schakelen met gespecialiseerde jeugdhulp;
- ouders en jongeren de mogelijkheid bieden om een ondersteuner die bij hen past;
- zo goed mogelijk aansluiten bij profiel en werkwijze van de school;
- rekening houden met de regionale functie van veel scholen in Zwolle, waarbij verschillende gemeenten betrokken zijn

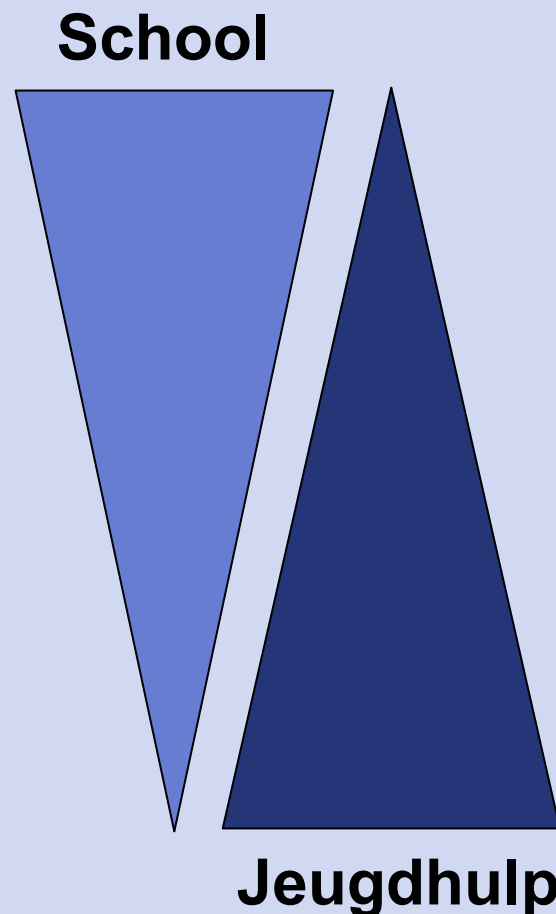
HOE VERNIEUW JE



Rollen school en jeugdhulp

School als

1. Ontwikkelplek voor elk kind
2. Plek voor preventie
3. Plek om te signaleren en signalen op te pakken
4. Plek waar gewerkt wordt aan ondersteuning
5. Plek als brengplaats van kennis en expertise



Proeftuinen passend onderwijs en jeugdhulp

1. **Samen in de wijk:** in een wijk samenwerken aan onderwijs- én maatschappelijke doelen vanuit perspectief jeugdige, gezin en school
2. **Ondersteuning bij speciale vormen van onderwijs:** slimmer organiseren voor leerlingen in speciaal onderwijs door beter te koppelen met jeugdhulp, participatie, werk e.d.
3. **Aansluiting onderwijs en specifieke jeugdhulp:** slimmer verbinden aanpak specifieke ondersteuningsvragen bij start en aanpak van passend onderwijs en jeugdhulp

DOEN

=

LEREN

Wat gaan we doen? (1)

1. We starten met 3 proeftuinen
2. We trekken voor elke proeftuin 5 jaar uit, zodat partijen kunnen meebewegen naar gewenste nieuwe werkpraktijken
3. We monitoren de proeftuinen op werking en resultaat en laten onderzoek doen om lessen te trekken over nieuwe werkpraktijken: wat werkt, wat werkt niet voor jeugdigen?
4. We starten vanuit huidige inzet + budget van scholen en jeugdhulpverleners en werken toe naar betere werkwijzen tegen lagere kosten

Wat gaan we doen? (2)

5. We organiseren periodieke uitwisseling tussen betrokkenen bij passend onderwijs en jeugdhulp rondom actuele thema's.

6. We stimuleren gezamenlijke deskundigheidsbevordering voor medewerkers in onderwijs en jeugdhulp.

7. We besluiten in 2017 samen over de inzet van interne en externe ondersteuning in de interne ondersteuningsteams vanaf schooljaar 2017-2018.



Meer weten? Kijk dan op:
www.zwolle.nl/sociaal domein/...



Aan het College van burgemeester en wethouders
van de gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Zwolle, 10 november 2016

Betreft: Advies Ontwikkelagenda Passend Onderwijs en Jeugdhulp
Krachten bundelen voor 'De toekomst van Zwolle'
Scholen en gemeente samen voor positieve resultaten voor de jeugd

Geacht College,

U heeft ons gevraagd een advies uit te brengen over de Ontwikkelagenda Passend Onderwijs en Jeugdhulp. Aan dat verzoek voldoen wij graag.

Deel 1. Visie en uitgangspunten

De Participatieraad is positief over deel 1 van de Ontwikkelagenda. Het is een goed leesbaar stuk dat nog aan kracht wint wanneer de dubbelingen worden geschrapt en duidelijk benoemd wordt dat kinderen centraal staan. Ons advies is een leeswijzer toe te voegen en een puntsgewijze samenvatting van maximaal 1 A4: wat willen we bereiken en hoe gaan we dat doen. Wellicht is het ook goed in een kader kort aan te geven wat het Bloz is en wat het beoogt.

Met de visie en de uitgangspunten (kinderen moeten zich optimaal kunnen ontwikkelen, vergroten van het welbevinden, één doorgaande leerlijn et cetera) stemmen we in. De intentie van het stuk is goed. Er is sprake van een hoog ambitieniveau. We vinden het positief dat partijen bij elkaar zitten en dat de gemeente nadenkt over de afstemming onderwijs en jeugdzorg en inzet op samenwerking zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau. We juichen het toe dat het SWT en het basisonderwijs op wijkniveau tot afstemming komen. Speelt het SWT ook een vergelijkbare rol op het niveau van het voortgezet onderwijs waar kinderen uit verschillende wijken (en gemeenten) samen komen?

De rol van het SWT is ons niet altijd even duidelijk. Lezen wij de nota goed als we begrijpen dat de school en het SWT er eerst samen uit moeten proberen te komen voordat Jeugdhulp ingeschakeld wordt en dat het doel dus preventie is? Welke rol ziet u voor het SWT weggelegd?

Deel 2. Operationalisering ontwikkelagenda onderwijs en zorg

Algemeen

Deel 2 gaat over de operationalisering van de Ontwikkelagenda. We vinden het jammer dat deel 2 niet even helder en goed leesbaar geschreven is als het eerste stuk. Een bondiger tekst zou het geheel leesbaarder maken. Passend onderwijs is op zich een concreet gegeven: wat heeft dit kind op dit moment in deze situatie nodig? Die concreetheid missen we in deel 2.

We vragen ons daarbij af hoe de leerkrachten die onder de schoolbesturen verenigd in het Bloz vallen, worden betrokken. Hoe wordt er gezorgd voor de implementatie op schoolniveau van de ambities en doelen en voor draagvlak onder hen die het moeten uitvoeren?

Ons advies is bij dit proces ook ouders, Medezeggenschapsraden en zeker ook leerlingenraden te betrekken. Als Participatieraad hechten we eraan dat leerlingen / jongeren inbreng kunnen hebben.

Bij de operationalisering van deze nota wordt aangegeven dat er wordt gewerkt met een krimpend budget. We vragen ons af of de doelen dan wel bereikt worden. Zijn er in de scholen voldoende middelen en menskracht om de ambities van de Ontwikkelagenda handen en voeten te geven? Is er voldoende kennis aanwezig?



In de operationalisering van de Ontwikkelagenda lezen we op bladzijde 2 echter ook dat aanbieders die deelnemen binnen de ontwikkelpraktijk de inzet kunnen inbrengen vanuit het huidige volume aan zorg en financiën. Is er nu krimp van middelen of blijven de middelen gelijk? Ons advies is dit duidelijker te formuleren.
Is de gemeente bereid middelen te investeren voor begeleiding op scholen in het kader van passend onderwijs?

Specifiek

Pagina 1. In de gezamenlijke criteria kunnen we ons vinden. Ons is onduidelijk wat u bedoelt met nr. 5, een meer financieel doel tussen inhoudelijke doelen: Bijdragen aan het realiseren van de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en /of de bezuinigingsopdracht van de gemeente. Wat is de vereveningsopdracht?

Pagina 2. Paragraaf 1 en 2 kunnen we onderschrijven. We juichen het toe dat de harde grens tussen onderwijs en jeugdhulp losgelaten wordt, dat de lijnen korter worden en drempels weggehaald worden. Om preventief bezig te kunnen zijn, lijkt het ons van belang dat Jeugdzorg vanaf het begin participeert in de school.

We vragen ons af hoe in het verband van de Ontwikkelagenda de afstemming met het gedwongen kader eruit ziet. Wat is de positie van de pleegouder / voogd bij kinderen die onder toezicht zijn gesteld? De Participatieraad adviseert in het kader van deze nota alle vormen van jeugdhulp te betrekken, dus ook het gedwongen kader, en dat de pleegouder een duidelijke rol krijgt.

Pagina 3. Onder paragraaf 2 (Ontwikkelrichting 1: 'Samen in de wijk') geeft u aan dat de doelstelling is dat alle kinderen en jongeren optimaal profiteren van het onderwijs. De Participatieraad wil graag weten via welke indicatoren u de doelstelling gaat meten.

Met de twee doelstellingen die u noemt op pagina 4 kan de Participatieraad uitstekend leven. Ook de beschrijving van de organisatie op wijkniveau rond het onderwijs vinden we positief.

Op pagina 5 is het ons onduidelijk wat u, in de context waarin de term gebruikt wordt, verstaat onder populatiefinanciering. Ontstaat er geen spanning tussen enerzijds de wensen en de inbreng van de betrokkenen en anderzijds de daadwerkelijk beschikbare middelen om die wensen te realiseren?

Vervolgens staat een aantal afspraken genoemd met jeugdhulppartijen. Zijn dit harde afspraken, zijn het afspraken die nog onderwerp van overleg zijn of zijn het uitgangspunten? Dezelfde vraag hebben we bij de opsomming van de afspraken met de scholen en de afspraken gemeente & Bloz.

In zijn algemeenheid vinden we dit een manco van het stuk: er wordt niet duidelijk aangegeven of er afspraken gemaakt zijn met jeugdhulpinstellingen en zo ja, welke. We adviseren u dit duidelijker te benoemen. Hetzelfde advies hebben we bij de concrete aandachtspunten op pagina 9.

Gelden de zaken die genoemd worden voor de proeftuin alleen op wijkniveau of voor de gehele gemeente? En als dit alleen geldt voor de proeftuin wat zijn dan de consequenties voor kinderen buiten de proeftuin?

Pagina 7. Het is duidelijk dat u zoveel mogelijk kinderen regulier onderwijs wilt laten volgen. Hoe wordt er zo samengewerkt dat kinderen die al wel in het speciaal onderwijs zitten ook profiteren van de afstemming onderwijs en jeugdzorg? Vallen deze kinderen ook onder doelstellingen van deze Ontwikkelagenda? Ons advies is om de systematiek in de nota ook toe te passen op kinderen in het speciaal onderwijs.
Wat voor rol ziet u nog weggelegd voor de scholen voor speciaal onderwijs? Hoe worden zij betrokken bij de ambities en doelstellingen van de Ontwikkelagenda?

Op deze pagina noemt u ook de uiteindelijke doelen van het traject. Sluit de inkoop van algemene arrangementen bij het derde doel wel aan bij de ambitie maatwerk te willen leveren voor kinderen?

Komt, als voortvloeisel van doel 6 (Een lagere belasting van ouders en kinderen in de combi van onderwijs, reizen en zorg), alle medische en paramedische zorg voor kinderen nu binnen de reguliere basisschool? En zo ja, is er daarvoor voldoende fysieke ruimte in de reguliere basisschool? Hoe is daarbij de afstemming met de gewone gezondheidszorg en met paramedische zorg aan kinderen (ZvW)?

Op pagina 10 (Gesprek over toegang) geeft u aan dat er verschil van mening is tussen scholen en gemeente over de zeggenschap over de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp. Wanneer en hoe wordt de vraag beantwoord die u aan het eind van deze paragraaf stelt?



Bij het uitvoeren van het programma wensen we u veel succes.

Mocht dit advies u aanleiding geven tot vragen, dan zijn wij uiteraard graag bereid u een toelichting te geven.

Hoogachtend,

Mevrouw Rabia Madarun
Participatieraad Zwolle

Ontwikkeling
Maatschappelijke Ontwikkeling

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Participatieraad Zwolle
t.a.v. mevrouw Rabia Madarun

Stadskantoor
Lübeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon 14038
JW.Dollekamp@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door Jan-Willem Dollekamp

Datum 16 november 2016

Onderwerp Uw advies op de 'Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp'

Geachte mevrouw Madarun,

Dank voor u advies over de 'Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp' die wij samen met het Besturenoverleg Lokaal Onderwijs Zwolle hebben voorbereid. Wij zijn verheugd dat uw onze visie en uitgangspunten (deel 1) deelt. Ze vormen stevige basis voor het uitvoeren van een aantal proeftuinen (deel 2). Door deze werkwijze willen we door doen en leren komen tot nieuwe, goed samenhangende werkpraktijken rondom jeugdigen en gezinnen, thuis én op school.

Advies

Uw advies heeft geleid tot de volgende aanpassingen in de Ontwikkelagenda:

- Aan beide delen van de Ontwikkelagenda is een leeswijzer toegevoegd;
- Er is een samenvatting van de Ontwikkelagenda toegevoegd;
- Dubbelingen in de tekst zijn zoveel mogelijk vermeden. De herhaling van visie en uitgangspunten uit deel 1 aan het begin van deel 2 is bewust gehandhaafd, zodat deel 2 ook als zelfstandig stuk leesbaar is;
- Uw advies om ouders, leerkrachten en leerlingen te betrekken bij de verschillende proeftuinen nemen wij over. Ook in de uitvoering van deze agenda willen we praten en werken mét en niet óver degenen voor wie onderwijs, gemeente en jeugdhulp zich inzetten. In de voorbereiding van de agenda hebben wij ook gesproken met de Jongerenraad die daarmee eveneens een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkelagenda. De Jongerenraad heeft daarbij aangegeven graag mee te denken over manieren waarop we jeugdigen zelf bij het vervolg kunnen betrekken;
- We hebben de financiële uitgangspunten voor de proeftuinen anders verwoord, teneinde verwarring daarover te voorkomen. De hoofdlijn is: we starten met het budget dat nu in de proeftuin omgaat én we spreken vooraf af welke opbrengst we met de proeftuin willen realiseren, zowel qua inhoud als qua geld. D
- Uw advies om alle vormen van jeugdhulp te betrekken nemen we over, dus ook jeugdhulp in het gedwongen kader. We zullen met onderwijs en jeugdhulp kijken hoe we dit in de proeftuinen vorm kunnen geven.

16 november 2016

- Wij zijn inderdaad voornemens om ook het speciaal onderwijs te betrekken. Eén van de proeftuinen speelt zich af in het speciaal onderwijs. Bovendien gaat passend onderwijs zowel over regulier als speciaal onderwijs.
- Uw advies om duidelijk afspraken te benoemen met jeugdhulppartijen nemen wij ter harte. In de voorbereiding van de ontwikkelagenda hebben we oriënterend gesproken met een aantal jeugdhulppartijen. Om echt aan de slag te kunnen gaan met de proeftuinen zijn concrete afspraken met alle jeugdhulppartners die mee doen nodig.

In bijlage 1 gaan we in op de vragen die u in het advies aan ons heeft gesteld. Wij vertrouwen erop hiermee uw vragen te hebben beantwoord.

Slot

Graag werken we samen met betrokken partijen én met uw raad verder aan het realiseren van nieuwe praktijken in de samenhang en samenwerking tussen onderwijs, gemeente en jeugdhulp.

Mede namens de schoolbesturen verenigd in het Bloz,

Burgemeester en wethouders van Zwolle,
namens dezen,

Nico Middelbos
hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling

Bijlage 1: beantwoording vragen Participatieraad Zwolle over de Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp

Deel 1

1. In de gezamenlijke criteria op bladzijde 1 kunnen we ons vinden. Ons is onduidelijk wat u bedoelt met nr. 5, een meer financieel doel tussen inhoudelijke doelen: Bijdragen aan het realiseren van de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en /of de bezuinigingsopdracht van de gemeente. Wat is de vereveningsopdracht?

Met de invoering van passend onderwijs is ook de landelijke verdeling van daarmee gemoeide gelden veranderd. Als gevolg daarvan krijgen de samenwerkingsverbanden PO en VO in de regio Zwolle minder geld, andere regio's in Nederland krijgen juist meer. Die bezuiniging wordt in stappen doorgevoerd in de periode 2015-2020. Het onderwijs staat daarmee voor een vergelijkbare uitdaging als de gemeenten die eveneens stapsgewijs een bezuiniging op de eerder beschikbare rijksmiddelen voor jeugdhulp moeten opvangen. Naast inhoudelijke verbeteringen, vragen we van oplossingen in de proeftuinen daarom ook dat ze bijdragen aan lagere kosten voor passend onderwijs en/of voor jeugdhulp.

2. We juichen het toe dat het SWT en het basisonderwijs op wijkniveau tot afstemming komen. Speelt het SWT ook een vergelijkbare rol op het niveau van het voortgezet onderwijs waar kinderen uit verschillende wijken samen komen?

Met verschillende VO scholen in Zwolle is al sprake van toenemende samenwerking met de sociale wijkteams van Zwolle. Vrijwel alle VO scholen maken verder al gebruik van schoolmaatschappelijk werkers van De Kern. Overigens gaat het daarbij niet alleen om leerlingen die uit verschillende wijken van Zwolle komen, maar ook over leerlingen die van buiten Zwolle komen. Dat maakt de koppeling aan wijkteams niet altijd eenvoudig. Met de regiogemeenten en met het Samenwerkingsverband VO verkennen we passende manieren van samenwerking tussen de schoolinterne ondersteuning en de lokale toegangen tot gespecialiseerde jeugdhulp. Samenwerking tussen de lokale toegangen (in Zwolle de sociale wijkteams) is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De sociale wijkteams zijn dan ook één van de partijen die meewerken aan goede oplossingen voor kind, ouders, school en woongemeente.

3. De rol van het SWT is ons niet altijd even duidelijk. Lezen wij de nota goed als we begrijpen dat de school en het SWT er eerst samen uit moeten proberen te komen voordat Jeugdhulp ingeschakeld wordt en dat het doel dus preventie is? Welke rol ziet u voor het SWT weggelegd?

Het doel is om oplossingen te vinden voor hulpvragen die door kinderen, jongeren, ouders en werkers op school (leraren, mentoren) worden gesteld. Daar kunnen verschillende hulpverleners voor nodig zijn, zowel bij het vaststellen welke ondersteuning nodig is als bij het aanpakken daarvan. De interne ondersteuners op school (wo. IB'er, zorgcoördinator, orthopedagoog) en externe ondersteuners (w.o. schoolmaatschappelijk werker, jeugdarts/jeugdverpleegkundige, leerplicht/RMC medewerker) betrekken die gespecialiseerde jeugdhulpverleners die nodig zijn. Vaak zal dit per casus gebeuren, maar als bepaalde hulpvragen veel voorkomen kan het ook wenselijk zijn om bepaalde jeugdhulp (preventief én curatief) op meer reguliere basis in school in te zetten. In de proeftuinen gaan we op zoek naar die nieuwe

16 november 2016

verhoudingen. De sociale wijkteams werken met scholen samen in die beweging en zetten daarbij ook hun rol als toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp in.

4. '... transformeren en slimmer organiseren' (pag.2). Slimmer voor wie?

In de eerste plaats voor betrokken kinderen, jongeren en ouders. In de tweede plaats voor betrokken organisaties in onderwijs en jeugdhulp. In de derde plaats voor de Zwolse samenleving als geheel.

5. Wat wordt verstaan onder 'voorkeursaanbieders' en 'vaste contactpersonen'?

Met voorkeur aanbieders bedoelen de schoolbesturen het werken met één of enkele aanbieders die passen bij de eigen school/scholen. Vaste contactpersonen bij aanbieders maken de communicatie over leerlingen die (ook) jeugdhulp krijgen, gemakkelijker. Daarmee kan volgens de schoolbesturen een situatie worden voorkomen waarin school en jeugdhulp beide met een kind (en/of ouders) werken, maar daarover niet goed communiceren. Daarnaast kunnen makkelijker overkoepelende afspraken worden gemaakt.

6. Waarom wordt niet ook gesproken over de rol van de school als vindplaats? Met de daarbij behorende verantwoordelijkheid in de vorm van een meldingsplicht.

Bij de rollen 2 (plek voor preventie), 3 (plek waar signalen worden opgepakt) en 4 (werkplek) gaat het feitelijk ook over de school als vindplaats van maatschappelijke problematiek. Signalen worden gedeeld in het ondersteuningsteam, waarin schoolinterne en schoolexterne partijen samenwerken. Voor specifieke vraagstukken (b.v. melding van kindersmishandeling) gelden aparte afspraken voor het melden daarvan.

Deel 2

1. Wat wordt verstaan onder 'een gezin' en wat onder 'leefomgeving'?

Onder gezin verstaan wij ouder(s) met kind of meerdere kinderen, in hun thuissituatie. Met leefomgeving bedoelen we plekken waar het leven van kinderen en jongeren zich afspeelt. Het gezin of hun thuis en de school zijn voor de meesten de belangrijkste daarvan, maar ook verenigingen, vriendengroepen of de wijkomgeving vallen daar bijvoorbeeld onder.

2. Waarom worden onderwijs en gemeente steeds genoemd en jeugdhulp niet? Hoe is jeugdhulp betrokken in deze ontwikkelagenda?

Onderwijs (voor passend onderwijs) en gemeente (voor jeugdhulp) zijn opdrachtgevers. Voor het uitvoeren van die opdrachten werken we beiden samen met jeugdhulpaanbieders (van preventieve ondersteuning als jeugdgezondheidszorg, inzet van sociale wijkteams tot gespecialiseerde curatieve jeugdhulp door bijvoorbeeld jeugd GGZ). Wij hebben de input van gesprekken, bezoeken en ideeën van jeugdhulpaanbieders gebruikt bij het opstellen van deze agenda. Met sociale wijkteams en een paar grotere jeugdhulpaanbieders hebben wij apart gesproken om te toetsen of de voorgestelde proeftuinen ook volgens hen tot verbetering van jeugdhulp tegen lagere kosten kan leiden. In de uitwerking van de proeftuinen worden jeugdhulppartijen ook betrokken, mits ze zich committeren aan doelstelling en criteria uit de agenda.

16 november 2016

3. Proeftuin 'Samen in de wijk': wat hebben de doelstellingen te maken met 'samen in de wijk'? Moet er geen onderscheid worden gemaakt tussen PO en VO?

Het gaat erom in een deelgebied van Zwolle de inzet die daar nu vanuit passend onderwijs en jeugdhulp wordt geleverd zo in te zetten dat er ruimte komt voor nieuwe oplossingen, andere organisatievormen en nieuwe vormen van samenwerking tussen betrokken partijen die ten goede komen aan het opgroei- en opvoedklimaat in gezinnen, op scholen en elders waar betrokken kinderen en ouders zich bewegen.

De relatie tussen Primair onderwijs (PO) en de wijk is duidelijk. Bij een school voor Voortgezet onderwijs (VO) is er een minder eenduidige relatie met de wijk waarin die school staat. In zekere zin is de wijk van zo'n school zo groot als het gebied waaruit leerlingen komen (soms zelf over de stadsgrenzen van Zwolle heen). Dat laat onverlet dat rondom zo'n school gewerkt kan worden aan transformatie op basis van de inzet die school en woongemeenten voor de jongeren op die school plegen. In de uitwerking zullen we aan het onderscheid PO en VO wel nadrukkelijk aandacht geven.

4. Op bladzijde 5 staat een aantal afspraken genoemd met jeugdhulppartijen. Zijn dit harde afspraken, zijn het afspraken die nog onderwerp van overleg zijn of zijn het uitgangspunten? Dezelfde vraag hebben we bij de opsomming van de afspraken met de scholen en de afspraken gemeente & Bloz.

Onder voorbehoud van instemming door college B&W, Algemeen Bestuur Bloz en gemeenteraad zijn de afspraken tussen gemeente en Bloz harde afspraken. Met een aantal jeugdhulppartijen zijn de mogelijkheden en kansen voor de beschreven proeftuinen verkend. Concrete afspraken met betrokken partijen moeten nog worden gemaakt. De genoemde afspraken zijn dus nog geen concrete prestatieafspraken met partijen, maar vormen wel het bindende kader waarin scholen en gemeenten met betrokken partners tot concrete afspraken komen.

5. We vragen ons daarbij af hoe de leerkrachten die onder de schoolbesturen verenigd in het Bloz vallen, worden betrokken. Hoe wordt er gezorgd voor de implementatie op schoolniveau van de ambities en doelen en voor draagvlak onder hen die het moeten uitvoeren?

Het is in de eerste plaats een taak voor de besturen verenigd in het Bloz om dit binnen hun scholen te borgen. Daarnaast is dit een belangrijke rol voor de directies en ondersteuningsteams op de scholen zelf. De ambities en afspraken zijn op bestuurlijk niveau gemaakt, in de opzet van de proeftuinen zal op operationeel niveau de samenwerking worden gezocht.

6. Bij de operationalisering van nota wordt aangegeven dat er wordt gewerkt met een krimp budget. We vragen ons af of de doelen dan wel bereikt worden. Zijn er in de scholen voldoende middelen en menskracht om de ambities van de Ontwikkelagenda handen en voeten te geven? Is er voldoende kennis aanwezig?

We realiseren ons dat er spanning is tussen de doelstelling om inhoudelijk beter samen te werken ten behoeve van kind, jongeren en gezin en de bezuinigingen waarmee zowel scholen (passend onderwijs) als gemeente (jeugdhulp) worden geconfronteerd. Tegelijk wijzen de verkenningen en gesprekken met onderwijs en jeugdhulp uit dat alle partijen wel kansen zien om dit met elkaar te verenigen. Die kansen willen alle partijen ook graag benutten, juist in het belang van onze jongere generaties. Het bundelen van

16 november 2016

middelen , kennis en menskracht vanuit passend onderwijs en jeugdhulp op school is één van de manieren om dit te bereiken.

7. In de operationalisering van de Ontwikkelagenda lezen we op bladzijde 2 echter ook dat aanbieders die deelnemen binnen de ontwikkelpraktijk de inzet kunnen inbrengen vanuit het huidige volume aan zorg en financiën. Is er nu krimp van middelen of blijven de middelen gelijk?

We starten in de proeftuinen vanuit de huidige inzet van middelen. Maar maken vooraf ook zodanige afspraken dat we naast inhoudelijke verbeteringen op termijn ook een financiële besparing realiseren. Daarom willen we ruim de tijd nemen voor de proeftuinen (5 jaar). Dit stelt alle betrokkenen in staat om toe te werken naar een nieuwe situatie en de gevolgen daarvan voor de eigen organisatie op te vangen.

8. Is de gemeente bereid middelen te investeren voor begeleiding op scholen in het kader van passend onderwijs?

Nee. Passend onderwijs is de opdracht van het onderwijs zelf. Jeugdhulp is de opdracht van de gemeente. Maar die twee raken elkaar en door hierin beter samen te werken, zijn wij ervan overtuigd dat we met de krimpende financiële middelen toch betere resultaten voor kind, jongere, gezin en school kunnen bereiken.

9. We vragen ons af hoe in het verband van de Ontwikkelagenda de afstemming met het gedwongen kader eruit ziet. Wat is de positie van de pleegouder / voogd bij kinderen die onder toezicht zijn gesteld? De Participatieraad gaat ervan uit dat in het kader van deze nota alle vormen van jeugdhulp betrokken worden, dus ook het gedwongen kader.

Ja. De ontwikkelagenda strekt zich uit over alle vormen van jeugdhulp. De huidige positie van de pleeghouder/voogd is daarbij uitgangspunt.

10. Onder paragraaf 2. Ontwikkelrichting 1: 'Samen in de wijk' geeft u aan dat de doelstelling is dat alle kinderen en jongeren optimaal profiteren van het onderwijs. De Participatieraad wil graag weten via welke indicatoren u de doelstelling gaat meten.

We gaan op zoek naar indicatoren die ons inzicht geven in de leef- en onderwijssituatie van kinderen en jongeren én in het effect van andere manieren van werken. Waar mogelijk maken we gebruik van indicatoren die al met regelmaat worden gemeten. Denk daarbij aan percentage thuiszitters, percentage verzuim onder leerlingen of indicatoren over het welzijn van jongeren uit de jeugdindex.

11. Op pagina 5 is het ons onduidelijk wat u, in de context waarin de term gebruikt wordt, verstaat onder populatiefinanciering. Ontstaat er geen spanning tussen enerzijds de wensen en de inbreng van de betrokkenen en anderzijds de daadwerkelijk beschikbare middelen om die wensen te realiseren?

Onderwijs en gemeente gaan zich als verantwoordelijk gezag voor en financier van passend onderwijs en jeugdhulp sterk maken voor de voorgestelde proeftuinen. Wij zullen daarop ook sturen richting de betrokken partijen. Als daar spanning ontstaat tussen wensen en inbreng van betrokkenen en beschikbare middelen gaan we daarmee in de proeftuin gezamenlijk oplossingen voor zoeken binnen de gestelde kaders van de Ontwikkelagenda.

16 november 2016

12. Gelden de zaken die genoemd worden voor de proeftuin alleen op wijkniveau of voor de gehele gemeente? En als dit alleen geldt voor de proeftuin wat zijn dan de consequenties voor kinderen buiten de proeftuin?

De zaken die genoemd worden gelden voor de proeftuin(en). De lessen die we opdoen in de proeftuinen kunnen vervolgens ook worden toegepast in andere delen van de stad.

13. U schrijft dat u wilt voorkomen dat kinderen naar het speciaal onderwijs gaan. Hoe wordt er zo samengewerkt dat kinderen die al wel in het speciaal onderwijs zitten ook profiteren van de afstemming onderwijs en jeugdzorg? Vallen deze kinderen ook onder doelstellingen van deze Ontwikkelagenda? Wij adviseren u om de systematiek in de nota ook toe te passen op kinderen in het speciaal onderwijs.

Wat voor rol ziet u nog weggelegd voor de scholen voor speciaal onderwijs? Hoe worden zij betrokken bij de ambities en doelstellingen van de Ontwikkelagenda?

Ja, ook kinderen in het speciaal onderwijs vallen onder deze *Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp*. Juist ook in het speciaal onderwijs komen passend onderwijs en jeugdhulp dicht bij elkaar. Eén van de proeftuinen – Zorg en ondersteuning bij speciale vormen van onderwijs – richt zich specifiek op een school/scholen voor speciaal onderwijs.

14. Op pagina 7 noemt u de uiteindelijke doelen van de proeftuin ‘Zorg en ondersteuning bij speciale vormen van onderwijs’. Sluit de inkoop van algemene arrangementen bij het derde doel wel aan bij de ambitie maatwerk te willen leveren voor kinderen?

De gedachte achter deze proeftuin is dat op scholen voor speciaal onderwijs het organiseren van bepaalde onderwijs/zorg arrangementen voor de kinderen of jongeren op die scholen juist meer maatwerk oplevert omdat in de schoolomgeving, in groepen gewerkt kan worden aan benodigde ondersteuning bij opgroeien en leren (kinderen, jongeren) en opvoeden (ouders, leerkrachten). Een werkwijze die ook bijdraagt aan het resultaat voor individuele kinderen, jongeren. Ook hier wordt dus gekeken hoe de inzet vanuit het onderwijs en van de gemeente optimaal kan worden afgestemd.

15. Komt, als voortvloeisel van doel 6 (Een lagere belasting van ouders en kinderen in de combi van onderwijs, reizen en zorg), alle medische en paramedische zorg voor kinderen nu binnen de reguliere basisschool? En zo ja, is er daarvoor voldoende fysieke ruimte in de reguliere basisschool? Hoe is daarbij de afstemming met de gewone gezondheidszorg en met logopedie?

Hoe de concrete uitkomsten van deze proeftuin eruit gaan zien, weten we nog niet. Andere oplossingen dragen wellicht meer bij aan het behalen van de doelstellingen. Dat gaan we met elkaar in de proeftuin ontdekken door concreet aan de slag te gaan, de resultaten goed te monitoren en daarvan te leren.

16. Op pagina 10 (Gesprek over toegang) geeft u aan dat er verschil van mening is tussen scholen en gemeente over de zeggenschap over de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp. Wanneer en hoe wordt de vraag beantwoord die u aan het eind van deze paragraaf stelt?

We hebben vastgesteld dat de ambitie van het onderwijs zich uitstrekt tot de wens om zelf gespecialiseerde jeugdhulp te mogen bijschakelen op een moment dat dit nodig

16 november 2016

wordt geacht (vaak nadat het interne zorgteam van de school zich over de casus heeft gebogen). Om op die manier optimaal aan te sluiten bij de context waarin het kind zich op dat moment begeeft. De gemeente heeft zich op het standpunt gesteld dat toegang via sociale wijkteams, jeugdarts of huisarts (in de Jeugdwet met specialisten en gecertificeerde instellingen voor dit doel aangewezen) op dit moment voldoende moet worden geacht om voor ieder kind/jongere/gezin toegang te verkrijgen tot niet vrij toegankelijke vormen van jeugdhulp. Een extra toegang is niet gewenst. De gemeente wil wel de toegang zo dicht mogelijk bij het onderwijs organiseren door inzet van jeugd- en gezinswerkers uit sociale wijkteams en jeugdartsen vanuit de jeugdgezondheidszorg in het ondersteuningsteam op school. In deze *Ontwikkelagenda* hebben we afgesproken om met inachtneming van dit verschil samen op zoek te gaan naar nieuwe manieren om te voorzien in de hulpvraag van kinderen, jongeren en ouders bij leren, opgroeien en opvoeden. En met elkaar in gesprek te blijven over een zo drempelloos mogelijk inschakelen van gespecialiseerde jeugdhulp als dit nodig is.

Raadsplein info/debat

Vergadering d.d.	2 november 2015
Locatie	Hal Stadhuis / Raadzaal / Takzaal
Aanvang	19.00
Eindtijd	22.30
Voorzitter	Dhr. H. Wijnen / Dhr. M. van Willigen
Griffier/secretaris	Dhr. H.C. Veraart / Mevr. K. van Moll - vd Berg

0. HAL STADHUIS**0.1. Informatiemarkt (19.00 – 20.00 uur)**

Tijdens de informatiemarkt over de begroting hebben raadsleden, burgers en ambtenaren informatie uitgewisseld over de begroting. Besluitvorming over de begrotingsstukken vindt plaats op vrijdag 13 november.

0.3. Pauze (20.00 – 20.10 uur)**1. RAADZAAL****1.1.a. Opening en mededelingen (20.10 – 20.15 uur)**

De voorzitter opent de vergadering

1.1.b. Vaststelling van de agenda

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

1.1.c. Inspreken niet-geagendeerde onderwerpen

Er heeft zich geen inspreker gemeld

1.2. Informatieronde**1.3. Rondetafelgesprek Speciaal onderwijs / passend onderwijs (20.15 – 21.20 uur)**

Op 21 september heeft de raad ingestemd met een agenderingsverzoek inzake het speciaal onderwijs / passend onderwijs. De indieners gaan in het agenderingsverzoek in op het artikel in De Stentor van 9 september jl. inzake "Speciaal onderwijsschool De Ambelt heft zichzelf op". Op de site van de Ambelt zelf staat dat er geen sprake is van "opheffing". Recentelijk hebben raadsleden informeel gesproken met ouders en verzorgers die te maken hebben met speciaal / passend onderwijs. De raad wil weten wat het besluit van De Ambelt nu concreet inhoudt voor de leerlingen van de Ambelt, voor het bestaan van het speciaal onderwijs in Zwolle en voor (de invoering van) het passend onderwijs.

Bij de Informatieronde waren een groot aantal meesprekers aanwezig:

• Maarten Faas	Voorzitter College van Bestuur Ambelt
• Henk Ter Wee	Voorzitter College van Bestuur Vivente
• Johan Trip	Denktank "Passend Onderwijs voor iedereen".
• Rita Damhof	Voorzitter College van Bestuur OOO
• Arie de Wit	Algemeen Directeur Onderwijs OOO
• Vera Kleinrensink	Medezeggenschapsraad Ambelt
• Monique Roosink	Medezeggenschapsraad Ambelt
• Dick van Peer	Logopedist, voorzitter GMR van de Ambelt
• Martin Jan de Jong	Voorzitter DB SWV Voortgezet Onderwijs
• Mevr. G.H. Procee-Bax	Ouder

- Erik Weegenaar Ouder
- Mathilde Wiersema Ouder / lid Participatieraad

Vanuit het college waren wethouders Brink en Anker bij de bespreking aanwezig.

Vanuit het college waren wethouders Brink en Anker bij de bespreking aanwezig.

Er worden door de fracties veel vragen gesteld. Deze werden vervolgens door de meesprekers en het college beantwoord.

Een meerderheid van de fracties vindt dat de gegeven antwoorden en informatie de ongerustheid niet wegnemen. Daarom wil de raad met elkaar in debat over de gevolgen van de wet Passend Onderwijs voor gemeentelijk beleid en de sluiting van de Ambelt. Bij dit debat wil de raad de ontwikkelagenda Passend onderwijs en het beleidsplan jeugdhulp betrekken alsmede de zorgen van ouders rondom de ondersteuningsplannen. De wethouder heeft aangegeven dat gezien de complexiteit van de materie de ontwikkelagenda Passend Onderwijs iets langer op zich laat wachten dan beoogd. Hij verwacht deze begin 2016 aan te kunnen bieden.

De debatvraag die is geformuleerd luidt: Hoe kunnen we als gemeente in samenwerking met ouders, onderwijs en jeugdzorg, zorgen voor goed onderwijs voor alle kinderen in onze stad, ook voor kinderen die speciale aandacht nodig hebben?

De voorzitter dankt alle aanwezigen hartelijk voor hun inbreng

1.4. Pauze (21.20 – 21.30 uur)

1.5. Debatronde

1.6. (KOMT TE VERVALLEN) Initiatiefvoorstel SP Gemeentelijke woningbouw (21.30 – 22.30 uur)

In afstemming met de fractie van de SP heeft de Agendacommissie besloten om gezien het grote aantal meesprekers en de publieke belangstelling bij het onderwerp “Speciaal onderwijs / Passend onderwijs, de Debatronde inzake het initiatiefvoorstel Gemeentelijke Woningbouw op voorhand van de agenda af te voeren. Beide onderwerpen verdienen een goede behandeling en het is gezien de ervaringen met rondetafelgesprekken te verwachten dat deze ronde niet binnen een uur kan worden afgerond.

1.7. Sluiting (22.30 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 22.30 uur.

2. TAKZAAL

2.1.a. Opening en mededelingen (20.10 – 20.15 uur)

De voorzitter opent de vergadering om 20.15 uur

2.1.b. Vaststelling van de agenda

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2.2. Debatronde

2.3. Verbetering routing Binnenstad (20.15 – 21.30 uur)

Een goede voetgangersbewegwijzering leidt tot een betere doorstroming, houdt bezoekers langer in de stad en laat bezoekers meer beleven. De huidige voetgangersbewegwijzering voldoet nog niet aan dit criterium. Het college stelt voor op korte termijn de routing te verbeteren door het uitbreiden van de voetgangersbewegwijzering. Dit kan door de bestaande ANWB-wegwijzers te actualiseren en aan te vullen met duidelijke plattegronden en informatiezuilen. De kosten zijn geraamd op € 100.000. De werkzaamheden worden uitgevoerd in 2016 en kunnen ten laste worden gebracht van het Stadsontwikkelfonds. Tijdens het debat voeren alle fracties het woord. De woordvoerders kunnen zich op hoofdlijnen vinden in het voorstel. De fractie Swollwacht vindt echter dat het voorstel te vroeg komt. Waarom niet wachten tot een aantal belangrijke veranderingen in de stad zijn

afgerond, zoals de verplaatsing Stadkamer, Katwolderpleingarage en de bioscoop? Door een pas op de plaats te maken kunnen ook de digitale mogelijkheden verder worden uitgewerkt. Door een later en beter geschikt moment te kiezen kunnen kosten worden bespaard. De VVD vindt in afwijking van het voorstel dat er best vormen van reclame mogelijk moeten zijn. Hierdoor hoeft er minder gemeentelijk geld te worden ingezet. Waarom geen verwijzing naar grote trekkers als Zara en Primark? Er wordt tenslotte ook al verwezen naar Waanders in de Broeren. Verder wordt er door verschillende fracties gevraagd om rekening te houden met mensen met een beperking zoals blinden en slecht zienden.

Wethouder Van As zegt in zijn reactie dat dit voorstel alleen maar gaat over de fysieke wegwijzers, hij gaat dan ook niet in op de gemaakte opmerkingen over de digitale mogelijkheden. Wat reclame betreft geeft de wethouder aan dat Zwolle een raamcontract heeft met een aanbieder, dus levert het geen extra middelen op. Waanders in de Broeren is een grensgeval en op verzoek van de raad is een uitzondering gemaakt. Er is op dit moment grote behoefte aan een goede routing dus is uitstel ongewenst. Wethouder Van As zegt toe dat hij in verdere uitwerking van het voorstel Routing binnenstad gaat kijken of de informatiezuilen een uniek Zwols karakter kunnen krijgen en hierbij zal zo mogelijk gebruik worden gemaakt van kunstenaars / creatieven in de stad, waarbij tijd en budget leidend zijn. Aan het eind van het debat concludeert de voorzitter dat het voorstel geagendeerd kan worden voor de besluitvormingsronde op 23 november 2015.

2.4. Sluiting (21.30 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 20.48 uur.

Raadsplein info/debat

Datum 9 januari 2017

onderwerp Beantwoording artikel 45 vragen SP - Passend Onderwijs
portefeuillehouder Jan Brink
informant Dollekamp, Jan-Willem (4116)
afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Voorgesteld besluit raad

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. Kennis te nemen van de beantwoording artikel 45 vragen SP d.d. 8 december 2016 over passend onderwijs

Informatienota voor de raad

Datum 14 december 2016

Onderwerp	Beantwoording artikel 45 vragen SP d.d. 8 december 2016 over passend onderwijs
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder Ed Anker/Jan Brink

Informant J.W. Dollekamp
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling / OW
Telefoon 038 498 4116
Email JW.Dollekamp@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. Kennis te nemen van de beantwoording artikel 45 vragen SP d.d. 8 december 2016 over passend onderwijs

Datum

14 december 2016

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

De fractie van de SP heeft op 8 december 2016 vragen gesteld over de motie stand van zaken passend onderwijs in Zwolle. Aanleiding voor de vragen is het briefadvies *Passend onderwijs* van de Onderwijsraad d.d. 5 december 2016 en de reactie namens Zwolse schoolbesturen op dit advies in de *Stentor*.

Kernboodschap

Passend onderwijs is bij wet opgedragen aan de onderwijsbesturen. Het is derhalve geen gemeentelijke verantwoordelijkheid en opdracht. Tegelijk zien wij het belang van een goede aansluiting tussen de inrichting en uitvoering van passend onderwijs op scholen en de inrichting en uitvoering van jeugdhulp waarvoor wij als gemeente wel verantwoordelijk zijn. Het gaat immers veelal om dezelfde jeugdigen. Passend onderwijs en jeugdhulp kunnen elkaar in de ondersteuning van die jeugdige versterken met het oog op concrete verbeteringen voor betrokken jeugdigen. Om die reden hebben we gezamenlijk met de onderwijsbesturen in Zwolle een Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp opgesteld en trekken we samen op in het realiseren van een veilige en stimulerende opgroei- en opvoedomgeving voor alle jeugdigen en in het voorzien in goede ondersteuning. Vanuit dit kader beantwoorden we de vragen als volgt:

1. Wat is de reactie van het college op het advies van de Onderwijsraad specifiek met betrekking tot de Zwolse onderwijssituatie? Hoe ziet het college de afwijzende reactie van Zwolse scholen op het advies?

De opdracht aan de schoolbesturen is om passend onderwijs zo te organiseren dat thuisnabij onderwijs in een passende leeromgeving voor zoveel mogelijk leerlingen mogelijk is. Die wettelijke opdracht voeren de Zwolse scholen uit. De Zwolse samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben ervoor gekozen om dit op het niveau van de afzonderlijke schoolbesturen in te vullen. De Onderwijsraad noemt dit in zijn advies het 'schoolmodel'. De regie op ondersteuningsaanbod en daarmee op de mogelijkheden om leerlingen een passende plek te bieden, ligt daarmee bij de schoolbesturen. In hun ondersteuningsstructuur hebben de 4 grootste schoolbesturen in Zwolle de verschillende specialismen georganiseerd in een eigen expertisecentrum. Kleine schoolbesturen betrekken hun ondersteuning eveneens van deze expertisecentra. Daarmee is de inzet van benodigde specialismen qua onderwijsondersteuning gewaarborgd. Het college heeft op dit moment geen signalen dat passend onderwijs in Zwolle vanwege deze keuze qua organisatie niet goed zou werken.

2. Is het college bereid, voor zover noodzakelijk in onze regio, om in samenwerking met de scholen te werken aan goed kwantitatief inzicht van het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften om zo de effecten van het passend onderwijs te kunnen meten?

(en daarbij rekening houden met het beperken van extra bureaucratische druk voor scholen en docenten)

Eén van de uitgangspunten voor de proeftuinen passend onderwijs en jeugdhulp (Ontwikkelagenda, deel 2) is een goede monitoring en onderzoek van resultaten voor leerlingen/jeugdigen. Dat begint met het maken van een goede 'startfoto' van de proeftuin: hoeveel jeugdigen ontvangen ondersteuning in het kader van passend onderwijs en jeugdhulp, om welke ondersteuning gaat het, wie zijn daarbij betrokken en hoeveel geld is daarmee gemoeid. We monitoren vervolgens ontwikkelingen in de proeftuinen waarbij we zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande instrumenten (b.v. rondom

Datum 14 december 2016

thuiszitters of uit de Jongerenindex) en lopend onderzoek (b.v. door de Academische Werkplaats Transformatie Jeugdhulp/Samen op School). Immers, schoolbesturen en gemeente hebben er beide belang bij te weten of ingezette activiteiten tot concrete verbeteringen voor jeugdigen, gezinnen, scholen en gemeente leiden.

3. Erkent het college het risico van generalisatiebeleid als het gaat om ondersteuning? Ziet het college winst in een mogelijke specialisatie van scholen in aparte schoolondersteuningsprofielen, bijvoorbeeld door specifieke opleiding van docenten of aanpassing van lokalen gericht op bepaalde problematiek?
De Zwolse schoolbesturen en de daar georganiseerde expertisecentra zijn groot genoeg om gespecialiseerde ondersteuning in stand te houden en die op die scholen in te zetten waar de ondersteuningsvraag zich voordoet. De ondersteuning volgt derhalve de jeugdige. Daarmee blijft het uitgangspunt van passend onderwijs (thuisnabij onderwijs in een zo regulier mogelijke onderwijsomgeving) overeind, maar ook een voldoende gedifferentieerd ondersteuningsaanbod. Tegelijk is de ondersteuning op school ook schoolspecifiek doordat een school soms ervaring heeft met specifieke groepen. Een bekend voorbeeld zijn gymnasia die niet zelden relatief veel kinderen met een stoornis in het Autismespectrum trekken. Die specialisatie komt tot uitdrukking in het School Ontwikkel Profiel (SOP) dat op de website van elke school te vinden is.

4. Ziet het college genoeg regie vanuit de samenwerkingsverbanden om afdoende variatie en specialisatie aan te bieden? Zo nee, is het college bereid hier een rol in te spelen?
Zie antwoord vraag 1.

5. Kan het college bevestigen dat bij de Ambelt er een groeiend beroep wordt gedaan op tijdelijke leerkrachten? Betekent dit dat er specialistische kennis verloren is gegaan uit de regio Zwolle? Is naar mening van het college de onderwijskwaliteit van de Ambelt door deze tendens onder druk komen te staan?

De Ambelt ziet zich geconfronteerd met een forse daling in het aantal leerlingen als gevolg van de verevening en de invoering passend onderwijs. Hierop moet geanticipeerd worden waar het gaat om de personeelsformatie. Het bestuur van de Ambelt en de vier onderwijsvakbonden hebben een sociaal plan opgesteld en streven er naar de vermindering van de personeelsformatie langs vrijwillige mobiliteit en zonder gedwongen ontslagen te laten verlopen. Dat proces gaat goed. Veel personeel van de Ambelt heeft elders werk gevonden. Op 1 augustus 2017 is het vaste personeel op sterkte in relatie met het leerlingenaantal. In de overgang naar die nieuwe situatie moet de Ambelt voor het huidige schooljaar voor één jaar een beroep doen op de nodige leraren met een tijdelijke aanstelling. Dit levert soms spanning op ten aanzien van de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. De Ambelt doet er alles aan om eventuele nadelige gevolgen hiervan voor leerlingen zo beperkt mogelijk te houden.

6. Ziet het college de introductie van passend onderwijs in Zwolle (nog steeds) als een succes?
Zoals aangegeven hebben wij geen wettelijke verantwoordelijkheid als het gaat om de invoering van Passend Onderwijs of de monitoring daarvan. Tegelijk ziet het college de ingewikkelde opdracht die de schoolbesturen hebben als het gaat om het onderwijs zo passend mogelijk te maken voor alle kinderen van onze stad. Wij hebben er vertrouwen in dat de schoolbesturen deze opdracht serieus uitvoeren en continu werken aan het bereiken van nog passender onderwijs, zoals wij er op onze beurt elke dag werken aan goede jeugdhulp voor alle kinderen en jongeren die dit nodig hebben. Daarbij zal de ontwikkelagenda versterkend werken.



Datum 14 december 2016

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris

Datum

14 december 2016



Jaargang	2016
Kenmerk	31352
Onderwerp	Beantwoording artikel 45 vragen SP - Passend Onderwijs

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 20-12-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 januari 2017,

de voorzitter,

de griffier,

Raadsplein info/debat

Datum 9 januari 2017

onderwerp	Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening (20.25 – 22.00 uur)
portefeuillehouder	Nelleke Vedelaar
informant	Drielen, Peter van (4063)
afdeling	Concernstaf

Voorgesteld besluit raad

kennis te nemen van

De reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek van de rekenkamercommissie Zwolle naar de gemeentelijke schulddienstverlening (onderzoeksrapport "Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle").

Informatienota voor de raad

Datum 15 november 2016

Onderwerp	Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder Nelleke Vedelaar

Informant P.A. van Drielen
Eenheid/Afdeling Concernstaf
Telefoon 038 498 4063
Email P.van.Drielen@zwolle.nl
Bijlagen

- Bijlage 1: Actuele pilots Schulddienstverlening
- Bijlage 2: Overzicht aanbevelingen en reactie

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek van de rekenkamercommissie Zwolle naar de gemeentelijke schulddienstverlening (onderzoeksrapport "Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle").

Datum 15 november 2016

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Zwolle heeft in de periode november 2015 tot en met september 2016 onderzoek verricht naar de schulddienstverlening door de gemeente Zwolle. De resultaten van dit onderzoek zijn vervat in het rapport "Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle". Dit rapport is door de commissie in de raadsvergadering van 26 september 2016 aangeboden aan de raad en het college. Deze informatienota bevat de reactie van het college op het onderzoeksrapport. De reactie is opgebouwd uit een algemeen deel (de kernboodschap) en een specifiek gedeelte (reactie college). Dit tweede deel richt zich op de diverse constatering, conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Ter bevordering van de leesbaarheid van deze nota hebben we onze reactie op de onderzoeksresultaten gerubriceerd naar vijf kernthema's. De nota wordt besloten met reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie (met verwijzing naar bijlage 2) en een doorkijk richting het aanstaande, nieuwe beleidsplan Schulddienstverlening.

2 Kernboodschap

Schulddienstverlening is een complex werkveld. Deze complexiteit houdt verband met de aard van de problematiek, de impact van de problematiek op het leven van mensen, de diversiteit aan oorzaken van schulden en de veelheid aan betrokken partijen; schuldenaars, schuldeisers, gemeente en maatschappelijke partners. De impact die schuldenproblematiek heeft op een persoon is groot. Van de mensen die contact hebben met de sociaal wijkteams hebben er 70% problemen met schulden. Schulden zorgen niet alleen voor financiële complicaties, maar leiden ook tot mentale stress. Daarnaast kunnen schulden bron zijn van tal van gezondheidsproblemen. Ondersteuning bij schuldenproblematiek is dan ook wenselijk. Dit om de financiële situatie van een inwoner stabiel en op orde te krijgen. Maatwerk en vroegsignalering zijn hier van groot belang. Met daarbij nadrukkelijk aandacht voor de persoonlijke situatie en gezondheid van de desbetreffende burger.

Sinds 2012 zijn wij als lokale overheid verantwoordelijk voor het stellen van de beleidskaders en het uitvoeren van het beleid met betrekking tot lokale schuldhelpverlening (in Zwolle schulddienstverlening). Dit doen we in nauwe samenwerking met verscheidene partners. Met als basis het beleidsplan Schulddienstverlening 2012-2016 "Op weg naar financiële zelfredzaamheid". Onze gezamenlijke dienstverlening is gericht op het voorkomen en/of oplossen van schulden onder Zwellenaren. Dagelijks werken inwoners, vrijwilligers en diverse professionals vanuit de gemeente en lokale partners met bezieling en betrokkenheid aan deze opgave. Daarbij bekijken we voortdurend naar mogelijkheden om mensen te kunnen helpen en hebben we continu oog voor mogelijke verbetering van onze dienstverlening. We nemen ieder signaal aangaande optimalisering serieus. In dit kader hebben we met belangstelling uitgekeken naar de uitkomsten van de evaluatie door de Zwolse Rekenkamercommissie. We hebben het ontvangen onderzoeksrapport bestudeerd. We zijn de commissie erkentelijk voor het verzette werk. We hebben uit het onderzoek aandachts- en verbeterpunten gedestilleerd die een plek krijgen in het in ontwikkeling zijnde nieuwe beleidsplan schulddienstverlening (periode 2017-2020) of direct worden vertaald in concrete verbeteracties.

Het Rekenkameronderzoek is gebaseerd op kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews met een selecte groep betrokkenen: enkele cliënten en medewerkers van samenwerkingspartners, schuldeisers en gemeente. De gekozen kwalitatieve insteek heeft effect op de representativiteit van het rapport. De Rekenkamercommissie maakt hierover zelf een opmerking in haar nawoord. We beschouwen het Rekenkameronderzoek als basis voor een verdere evaluatie van ons Schulddienstverleningsbeleid. Dit geven we onder andere vorm door middel van een klanttevredenheidsonderzoek onder bestaande cliënten en mensen die een schulddienstverleningstraject

Datum 15 november 2016

hebben afgesloten, zodat we ons nieuwe beleid op basis van kwalitatief en kwantitatief onderzoek kunnen vormgeven. In deze informatienota gaan we in op de aanbevelingen en constatering van het rapport van de Rekenkamercommissie. We geven onze eigen visie en nuanceren sommige onderdelen van het rapport.

De hiervoor genoemde eigen evaluatie is reeds opgestart. Dit is een gebruikelijke procedure in de aanloop naar een nieuw beleidsplan. We zijn en gaan in dialoog met de diverse betrokken actoren om ons beleid en aanpak te evalueren. We streven ernaar een brede vertegenwoordiging vanuit ons klantenbestand te bevragen op hun ervaring met onze dienstverlening. Dit doormiddel van het genoemde klant tevredenheidsonderzoek. Daarnaast halen we onze input uit de gesprekken met de diverse samenwerkingspartners, waaronder vrijwilligers. Samen met de aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek en landelijke evaluaties en onderzoeken (evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid), vormt de eigen evaluatie input voor het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening. Het beleidsplan is naar verwachting einde eerste kwartaal 2017 gereed voor behandeling in uw raad.

3 Reactie college

Kwaliteit dienstverlening

In het rapport van de Rekenkamercommissie zijn diverse constatering gedaan of conclusies getrokken met betrekking tot de kwaliteit van onze schulddienstverlening. Er wordt in dit kader gewezen op de lange doorlooptijd van de beginfase van een dienstverleningstraject. Daarnaast is aangegeven dat nazorg aan cliënten niet conform het gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd. De Rekenkamercommissie stelt dat het beleid veronderstelt dat alle klanten een nazorgtraject aangeboden krijgen. Dit blijkt in de praktijk niet het geval. Er zijn verder door geïnterviewde samenwerkingspartners of cliënten opmerkingen geplaatst ten aanzien van de doorverwijzing naar Op Orde en de gedeelde caseload. De gemeente verwijst niet altijd door naar Op Orde. Enkel als de consultant verwacht dat een cliënt niet in staat is zichzelf te melden bij een organisatie, wordt actief doorverwezen. De doorverwijzing wordt door de twee geïnterviewde samenwerkingspartners als problematisch omschreven en heeft naar hun mening een strakkere organisatie. De gedeelde caseload leidt naar mening van de respondenten van het onderzoek tot verschillende antwoorden door verschillende consultants en de situatie waarin cliënten vaak hun verhaal moeten herhalen. Tot slot wordt de kwaliteit van bewindvoering (belegd bij externe partijen) als aandachtspunt aangemerkt door gesproken schuldeisers. Deze partijen zien graag dat bewindvoering bij de gemeente wordt ondergebracht.

Reactie college

We vinden het belangrijk om Zwollenaren die met schuldproblematiek bij ons aankloppen direct te helpen. De gemeentelijke schulddienstverlening voldoet dan ook aan de wettelijke termijnen voor wat betreft wachttijden. Terugkijkend naar de afgelopen vier jaar is dit niet altijd zo geweest. Door inzet op het efficiënter maken van processen, betere samenwerking in de keten en inzet van extra personeel voldoen we sinds juli 2015 aan deze termijnen. In alle gevallen vindt er binnen vier weken na een verzoek tot schulddienstverlening een intakegesprek plaats. Binnen acht weken wordt er een besluit genomen over toelating tot schulddienstverlening. Bij crisisaanvragen is er binnen drie werkdagen contact met de (potentiële) cliënt. Naast wachttijden kennen we doorlooptijden. De doorlooptijd van een schuldregeling (tussen schuldenaar en schuldeisers) van tien maanden, met uitbreiding tot veertien maanden, is door brancheorganisatie Nvvk als richtlijn gesteld. Het betreft geen (wettelijke) norm. Wij kunnen ons voorstellen dat een dergelijke doorlooptijd als lang wordt ervaren door cliënten of individuele schuldeisers. Tegelijkertijd is het behalen van de richtlijn geen doel op zich. Als een bepaalde langere

Datum 15 november 2016

doorlooptijd nodig is om het doel te bereiken, dan gaat kwaliteit voor tijd. Wel moet voor alle betrokkenen helder zijn waarom een langere doorlooptijd nodig is (zie thema “Communicatie”).

We hebben als gemeente maar voor een deel invloed op de voortgang, namelijk op het vlak van processen in eigen huis. We spannen ons in om deze processen zo effectief en efficiënt te laten verlopen. Op de handelingssnelheid en de wil tot medewerking van de schuldenaar of een schuldeiser hebben we in beperkte mate invloed. In de Kabinetsreactie op de evaluatie van de “Wet gemeentelijke schuldhulpverlening” (27 juni 2016) wordt treffend gesteld dat het proces zo snel is als de “langzaamste schakel”. Dit kan een schuldenaar zijn die moeite heeft alle benodigde informatie te verzamelen, een schuldeiser die niet reageert op een informatieverzoek of een (overheids)instantie die traag is in het leveren van (inkomens)informatie.

Ten aanzien van de inzet van nazorg aan cliënten is er sprake van een verschil in duiding van het vigerende beleidsplan. De Rekenkamercommissie stelt dat, in afwijking van ons beleid, niet iedere cliënt wordt voorzien van nazorg. Naar mening van het college is de inzet van nazorg overeenkomstig het vastgestelde beleid. Het beleid inzake schulddienstverlening veronderstelt dat er een nazorgtraject *kan* worden aangeboden. Het is echter geen automatisme om *alle* klanten een nazorgtraject aan te bieden. Dit is afhankelijk van het soort traject dat is doorlopen, de wijze waarop een traject is beëindigd en de mate waarin nazorg noodzakelijk is. Waar nazorg wenselijk is, wordt dit ook altijd aangeboden. De nazorg zelf wordt uitgevoerd door verschillende instanties. De gemeente biedt nazorg aan op het terrein van budgetbeheer. Inwoners die na een schulddienstverleningstraject onvoldoende financiële zelfredzaamheid hebben, worden met vrijwilligers ondersteund door Op Orde. Daarbij is de veronderstelling dat mensen leerbaar zijn om na deze ondersteuning voldoende zelfredzaam te zijn. Indien de inschatting bestaat dat mensen onvoldoende zelfredzaam zijn en langdurige structurele ondersteuning nodig hebben, kan beschermingsbewind worden ingezet. Het kan zijn dat na een regulier minnelijk schulddienstverleningstraject de schulddienstverlening wordt voortgezet door het starten van een wettelijk traject. De financiering van het wettelijk WSNP-traject komt van Justitie. Justitie focust op juridische afwikkeling en betaalt niet voor begeleiding. Een aanbod van nazorg door justitie (een WSNP-bewindvoerder) is ongebruikelijk.

Op Orde Zwolle is een samenwerkingsverband tussen Sociaal Raadslieden en Formulierenbrigade van De Kern, WIJZ, Humanitas en Schuldhulpmaatje. Op Orde is het centrale aanmeldpunt voor hulp en advies bij thuisadministratie. We herkennen niet dat het doorverwijzen van en naar Op Orde problematisch verloopt. Burgers weten de vier partners van Op Orde goed te vinden. Waar sprake is van multiproblematiek (op verschillende leefgebieden) wordt het SWT door Schulddienstverlening ingeschakeld. Andersom worden cliënten al bij het indienen van de aanvraag voor schulddienstverlening standaard voor ondersteuning verwezen naar Op Orde. Ook tijdens de integrale intake van schulddienstverlening wordt, daar waar de situatie daarom vraagt, actief naar Op Orde verwezen.

De opmerkingen over gezamenlijke caseload zijn herkenbaar. Eind 2014 is er vanuit oogpunt van efficiëntie en dienstverlening voor gekozen om bij Budgetbeheer het werken met een individuele caseload en een vast contactpersoon te wijzigen naar het werken met een gezamenlijke caseload. Hierdoor verdween de kwetsbaarheid, kon de telefonische bereikbaarheid uitgebreid worden en konden er meer intake gesprekken worden ingepland. Het gemis aan de vaste contactpersoon is hiervan de keerzijde. De geplaatste opmerkingen vormen voor ons aanleiding tot nader onderzoek naar de effectiviteit en kwaliteit van deze werkwijze. We nemen de uitkomsten uit dit onderzoek mee in het nieuwe beleidsplan.

De opmerkingen over beschermingsbewind zijn mede afkomstig van onze eigen medewerkers. De verantwoording voor de dienstverlening van beschermingsbewindvoerders ligt in de eerste plaats bij deze particuliere instellingen en Justitie. Wel zijn de vele opmerkingen en de hoge kosten voor de gemeente via de bijzondere bijstand een

Datum 15 november 2016

belangrijke stimulans voor heroverweging van het huidige beleid. Wij komen daar op terug in het nieuwe beleidsplan.

Communicatie

In het evaluatierapport wordt gesteld dat cliënten hun intakegesprek over het algemeen als prettig ervaren. Communicatie na dit gesprek door de gemeente verloopt naar mening van de geïnterviewde cliënten moeizaam. De telefonische bereikbaarheid van de consulenten budgetbeheer wordt als aandachtspunt genoemd (beperkte uren bereikbaar: 9-13 uur). Daarnaast wordt gesteld dat de gemeente gedurende de stabilisatiefase beperkt communiceert over de voortgang. De geïnterviewde schuldeisers onderschrijven dit punt. Het contact per e-mail gaat beter, maar vergt veelal een langere reactietijd van de gemeente.

De Rekenkamercommissie constateert dat de slechte bereikbaarheid en gebrekkige informatievoorziening leidt tot een gebrek aan kennis bij cliënten. Zij baseert deze constatering op het feit dat een deel van de cliënten in het groepsinterview heeft aangegeven geen bekendheid te hebben met Op Orde en MijnSDV

De samenwerkingspartners en cliënten geven aan dat het proces niet altijd even vlekkeloos verloopt. Soms raakt de gemeente papieren kwijt of worden schuldeisers niet op tijd aangeschreven. Volgens schuldeisers en maatschappelijke partners is er veel ruimte voor verbetering van communicatie en informatiesystemen. Informatieuitwisseling gaat nu veelal via de post.

Reactie college

Wij herkennen de behoefte bij cliënten en schuldeisers om de communicatie tijdens de beginfase van een schulddienstverleningstraject te verbeteren. We zetten diverse stappen om in deze behoefte te voorzien, te meer we het van belang achten dat inwoners goed en helder inzicht hebben/krijgen in vervolgstappen van hun traject. We hebben bij al deze verbeterlagen oog voor de digi- en taalvaardigheid van burgers. In dit kader worden aanpassingen aan dienstverlening zodanig vormgegeven dat ook mensen die niet digitaal onderlegd zijn of een taalkundige achterstand hebben goed blijven aangesloten op onze dienstverlening.

Eén van deze stappen ter verbetering betreft de uitbreiding van het in 2014 geïntroduceerde cliëntenportal (MijnSDV). De uitrol van de uitgebreide applicatie wordt eind 2016 verwacht. Door deze uitbreiding krijgt een cliënt goed inzicht in de stand van zaken en verloop van zijn hulpverleningstraject. Tevens wordt er een contactformulier ingebouwd, zodat er desgewenst ook via deze weg een reactie door een cliënt kan worden gegeven. Met deze aanpassingen aan MijnSDV wordt een impuls gegeven aan de gemeentelijke informatievoorziening aan en communicatie met cliënten en schuldeisers.

Daarnaast werken we aan een verbetering van de (telefonische) bereikbaarheid. De professionals belast met de intake van Schulddienstverlening, tevens regievoerder op het proces, zijn de gehele dag bereikbaar. De consulenten van Budgetbeheer en de Schuldregeling zijn bereikbaar tussen 09.00 en 13.00 uur. Hoewel dit niet was te voorzien, zijn er bij de verhuizing naar het Stadskantoor (waarbij over werd gegaan op mobiele telefonie) technische problemen ontstaan bij de bereikbaarheid van Budgetbeheer. Budgetbeheer is koploper binnen de gemeente waar het gaat om het aantal binnenkomende telefoongesprekken. De huidige techniek blijkt hier onvoldoende op te zijn toegerust. Nog dit jaar wordt dit probleem in samenwerking met het Klantcontactcentrum (KCC) van de gemeente Zwolle opgelost.

Elke cliënt wordt met de ontvangstbevestiging van zijn aanvraag en via de website verwezen naar Op Orde. Ook tijdens de intakegesprekken worden cliënten bij behoefte aan ondersteuning actief doorverwezen naar Op Orde. We monitoren verder het gebruik van de cliëntportal MijnSDV. Deze portal wordt door meer dan 70% van de cliënten gebruikt. Daarnaast wordt bij de intake van schulddienstverlening al gescreend op de digitale vaardigheden van een (potentiële) cliënt. Cliënten die niet digitaal vaardig zijn, maken gebruik van andere kanalen zoals telefoon en post of worden begeleid door een digitaal vaardige vrijwilliger. Er is bij schulddienstverlening

Datum 15 november 2016

sprake van een groot volume aan zowel uitgaande post (met name aan de vele schuldeisers) en binnenkomende post (van zowel schuldeisers als van cliënten met nota's en bewijsstukken).

De dossiers zijn volledig gedigitaliseerd. Bij de invoering van het digitaliseringsproces zijn er incidentele aanloopproblemen geweest met poststukken. Deze aanloopproblemen zijn inmiddels opgelost. De conclusie van de Rekenkamercommissie met betrekking tot gebrekkige informatievoorziening door de gemeente onderschrijven we daar waar het gaat om de telefonische bereikbaarheid. Wat betreft de communicatiemomenten met cliënten en schuldeisers wordt inmiddels ingezet op de ontwikkeling van digitale uitwisseling van informatie met alle partijen. Wij houden daarbij ook oog voor mensen zonder digitale vaardigheden door extra of afwijkende dienstverlening door bijvoorbeeld de Stadkamer, Op Orde of de behandelde consulent.

Samenwerking

In het rapport wordt ingegaan op de samenwerking en afstemming die we als gemeente hebben met diverse partners in het domein schulddienstverlening. De relatie met de samenwerkingspartners wordt als goed omschreven: er is regelmatig contact en afstemming. Er wordt specifiek ingegaan op de lijn met de lokale woningcorporaties. Geïnterviewde medewerkers van deze organisaties geven aan dat het proces rondom spoedaanmeldingen goed is ingeregeld. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de informatieuitwisseling beter kan. Daarbij wordt gesteld dat door corporaties geïnventariseerde informatie over schulden en situatie van een bewoner niet door de gemeente wordt overgenomen (mogelijk vanwege privacywetgeving). Ook de samenwerking met vrijwilligersorganisaties wordt aangehaald. Door een van de organisaties wordt aandacht gevraagd voor de impact die de verantwoordelijkheid voor ondersteuning van een cliënt heeft op een vrijwilliger. De steun van een vrijwilliger door een professional wordt wenselijk geacht.

Reactie college

We streven naar een adequate samenwerking met de circa dertig partners in de stad. Een goede samenwerking is essentieel in het herkennen, inventariseren, beheersen en oplossen van schuldenproblematiek onder Zwollenaren. Ter bevordering en ondersteuning van de lokale samenwerkingsverbanden hebben we een Accountmanager Schulddienstverlening&Preventie aangesteld. De accountmanager is verantwoordelijk voor het relatiebeheer met onze partners. Zij maakt werkafspraken met hen en zorgt voor de voorlichting over Schulddienstverlening aan deze partijen. Zij monitort de gemaakte afspraken met contractpartners en signaleert knelpunten in de uitvoering.

Ons beeld is dat de huidige samenwerkingsverbanden constructief en effectief van aard zijn. Dit beeld wordt bevestigd door onze ketenpartners. In het overleg dat we met deze partijen hebben gehad ter evaluatie van ons beleid hebben deze partijen aangegeven tevreden te zijn over de samenwerking en korte communicatielijnen met de gemeentelijke schulddienstverlening. Als voorbeeld ook de interactie met de lokale woningcorporaties. De lijn tussen gemeente en deze organisaties is kort. Er is sprake van een sluitende aanpak ter voorkoming van ontruiming (driehoek Sociaal Wijkteam, corporaties en schulddienstverlening). We gaan in gesprek met de woningcorporaties inzake de opmerking over het niet overnemen van informatie over schulden door de gemeente, daar waar we deze opmerking niet herkennen.

De gevraagde aandacht voor ondersteuning van vrijwilligers bij hun begeleiding van een cliënt is legitiem. We willen dat vrijwilligers en achterliggende organisaties goed zijn toegerust om zo hun bijdrage te kunnen leveren aan de begeleiding en nazorg van cliënten. Ter ondersteuning van dit voornemen is met behulp van een gemeentelijke subsidie bij alle betrokken vrijwilligersorganisaties een professionele coördinator aangesteld. Deze coördinatoren zijn in de eerste plaats aanspreekpunt c.q. vraagbaak voor de diverse vrijwilligers. Daarnaast fungeren deze personen als gesprekspartner van de gemeente bij diverse ontwikkelingen en vraagstukken op het

Datum 15 november 2016

terrein van schulddienstverlening. Een dergelijke afstemming hebben we periodiek met een brede vertegenwoordiging vanuit de diverse actoren op het vlak van schulddienstverlening (bijvoorbeeld het Leger des Heils, beschermingsbewindvoerders, de woningcorporaties, Limor, Wijz, Diaconaal platform Zwolle, Travers). Deze overleggen zijn bedoeld om tot een integrale sluitende aanpak te komen en kennis te delen. Ook de participatieraad sluit aan bij deze overleggen.

Innovatie

De Zwolse schulddienstverlening wordt niet als bijzonder innovatief gekenmerkt. De Rekenkamercommissie herkent verschillende initiatieven, maar stelt de vraag in hoeverre deze werkelijk vernieuwend zijn. De nieuwe initiatieven laten zich volgens de commissie kenmerken als toevoeging aan het bestaande aanbod van diensten. Enkele pilots richten zich op registratie van schulden en vroegsignalering en andere bieden ondersteuning aan zelfstandigen met schuldenproblematiek. Het is (nog) niet duidelijk of de initiatieven succesvol zijn en zich vertalen naar een structureel aanbod van effectieve schulddienstverlening.

Reactie college

Innovatie is een middel om de kwaliteit van onze dienstverlening richting Zwollenaren te verbeteren en in dit kader onze processen, producten en instrumenten te vernieuwen waar nodig. We zijn continu bezig met het optimaliseren van onze schulddienstverlening. Vanaf 2012 heeft de gemeente een instrument in gebruik genomen voor het doorlichten van aanvragers en zijn de consultants opgeleid om hiermee te werken. Dit instrument, Mesis, geeft inzicht in gedrag, motivatie en vaardigheden van de aanvrager. Het cliëntenportal MijnSDV is ontwikkeld en beschikbaar gesteld en de instrumenten “Duurzame financiële dienstverlening” (voor de kwetsbare doelgroep waarbij schulden nog niet opgelost kunnen worden) en de module “Nazorg conform richtlijnen NVVK” zijn toegevoegd aan het instrumentarium. Er lopen daarnaast diverse experimenten en nemen we deel (of hebben deelgenomen) aan verscheidene pilots. Een van die experimenten betreft schulddienstverlening aan zelfstandige ondernemers. Dit experiment heeft geleid tot een werkwijze waarbij ook deze doelgroep kan worden bediend. Zie bijlage 1 voor een overzicht van enkele actuele/ te starten pilots en de in een separate informatienota opgenomen beantwoording van artikel 45 van de VVD over innovatie binnen schulddienstverlening.

Wij volgen alle ontwikkelingen binnen het beleidsterrein Schulddienstverlening op de voet door actieve deelname aan kennisplatforms, brancheorganisaties en overleg met vakgenoten. Wij zoeken vanuit een positief-kritische houding naar de toegevoegde waarde en waar mogelijk haken wij aan op initiatieven, bijvoorbeeld het Nationaal initiatief herstructurering schulden of het hulpportaal internet.

Organisatie en financiën

In het rekenkamerrapport wordt stilgestaan bij de positie van de sociaal wijkteams in relatie tot onze schulddienstverlening. Er wordt aangegeven dat de rollen en taken van het sociaal wijkteam op het gebied van schulddienstverlening in ontwikkeling zijn. Daarbij de opmerking dat de gemeente bekijkt welke taken door het sociaal wijkteam kunnen worden vervuld. Op financieel vlak wordt in het rapport stilgestaan bij de positie van het proces schulddienstverlening binnen de gemeentelijke begroting. Het proces vindt zijn basis in het programma “Inkomen” binnen onze begroting. Conclusie van de Rekenkamercommissie is dat uitgaven aan schulddienstverlening en -preventie niet inzichtelijk zijn; de begroting geeft onvoldoende informatie over specifieke instrumenten.

Reactie college

Vanaf 2015 is schulddienstverlening aangesloten bij de sociaal wijkteams. In de pilotfase voorafgaande aan de start van de wijkteams is door medewerkers schulddienstverlening meegedraaid en een handreiking aangaande schulddienstverlening ontwikkeld voor de medewerkers van de sociaal wijkteams. De doorontwikkeling op deze

Datum 15 november 2016

aansluiting is bewust getemporiseerd. Dit in de wetenschap dat het wijkteam zich nog moest organiseren en met een hoge werkdruk op andere vlakken binnen hun dienstverlening kampten. We zijn nu op het punt beland dat de wijkteams kunnen fungeren als het eerste kanaal voor de burger met financiële problematiek. Binnen een wijkteam worden, al dan niet in combinatie met zorg voor problemen op andere leefgebieden, de lichte ondersteuningsvragen van schuldenproblematiek opgepakt. Daar waar zwaardere schuldenproblematiek speelt, wordt een inwoner door het wijkteam toegeleid naar de specialistische hulp door de gemeente. Hierbij houdt het wijkteam de regie op het proces. Daar waar burgers via een ander kanaal in beeld zijn gekomen bij onze schulddienstverlening wordt, indien er sprake is van multiproblematiek, het sociaal wijkteam actief bijgeschakeld.

De begroting van de gemeente heeft met ingang van begrotingsjaar 2017 een nieuwe opzet: integraler door minder programma's, digitaal raadpleegbaar en meer verbinding tussen ambities, doelen en activiteiten. Binnen het traject rondom de herijking van de begroting is niet tot een clustering gekomen van alle uitgaven op het terrein van Schulddienstverlening. Een dergelijke clustering is ook moeilijk te realiseren vanwege de onderlinge verwevenheid van diverse programma's en bijbehorende beleidsvelden rondom schulddienstverlening. Schulddienstverlening valt als proces onder meerdere programma's. In Programma 4 "Inkomen" wordt voornamelijk ingegaan op onze inzet ter oplossing van problematische schulden en voor een deel op activiteiten gericht op preventie. Preventie in bredere zin valt onder Programma 1 "Samenleving" (zoals subsidie aan Op Orde). Kosten voor beschermingsbewind houden verband met het onderdeel bijzondere bijstand. De verspreiding van uitgaven Schulddienstverlening over meerdere programma's neemt niet weg dat we in de praktijk integraal werken.

Ook de diversiteit aan geldstromen en betrokken partijen (gesubsidieerd of niet) maakt een financiële afbakening van het proces schulddienstverlening binnen de gemeentelijke begroting niet mogelijk. Wel hebben we inzicht en kunnen we sturen op de kosten per "product" of "fase" van een schulddienstverleningstraject. De opmerking over het niet inzichtelijk hebben van kosten per instrument vormt voor ons aanleiding om in het nieuwe beleidsplan beter inzicht te geven in de gelden voor zowel preventie als inzet op verschillende instrumenten.

4 Aanbevelingen

We hebben de diverse aanbevelingen van de Rekenkamercommissie van een reactie voorzien. In bijlage 2 bij deze nota een overzicht van deze aanbevelingen en bijgevoegde reacties.

5 Communicatie

De communicatie binnen het onderzoekstraject van de Rekenkamercommissie met alle betrokken partijen heeft onder regie van de commissie plaatsgevonden.

6 Vervolg

De komende maanden werken we verder aan het nieuwe beleidsplan. We doen dit in nadrukkelijke samenwerking en afstemming met onze partners en in samenhang met de uitwerking van de thema's van de transformatieagenda. Ter verdere vergroting van of reflectie op de innovatiekracht van ons beleidsplan en proces schulddienstverlening haken we een daartoe gespecialiseerd adviesorgaan aan. We geven daarnaast uitvoering aan de eerder vermelde eigen evaluatie van onze dienstverlening. De input uit dit onderzoek nemen we mee in de



Datum 15 november 2016

uitwerking van het beleidsplan. Wij verwachten aan het einde van het eerste kwartaal 2017 dit plan aan de raad te kunnen presenteren.

7 Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris

Datum 15 november 2016

Bijlage 1: Actuele pilots schulddienstverlening

Pilot “Vindplaats Schulden BKR”

We willen samen met het bureau kredietregistratie (BKR) en andere partijen (bijvoorbeeld woningcorporaties en energieleveranciers) een pilot voor het registreren van schulden inrichten: Vindplaats van Schulden (VPS). BKR levert de concept-convenanten voor de datauitwisseling met andere partijen. Het doel is om vast te stellen met welke combinatie van gegevens de juiste mensen bereikt worden. Op die wijze hopen we efficiënt en effectief uitvoering te geven aan het voorkomen van problematische schulden.

De inrichting vindt plaats in overeenstemming met vigerende wetgeving en houdt rekening met privacy-aspecten. We verzamelen vooralsnog geen nieuwe data. Wij wegen zorgvuldig af wanneer we gegevens gaan bewaren of verstrekken. We letten vanwege de gevoeligheid van de gegevens goed op doelgebondenheid, transparantie, veiligheid en zorgvuldigheid. We verwachten de operationele start van de pilot rond januari 2017.

Pilot “Hulpportaal Internet”

We willen samen met Schuldhulpmaatje een proef starten aangaande intensivering van de vroegsignalering. Mensen die dreigen in financiële nood te komen, kunnen door een intake op het internet inzicht krijgen in hun financiële situatie. In samenwerking met het bedrijfsleven en diverse schuldeisers gaan we proberen vroegtijdig te helpen in samenwerking met wijkteams en vrijwilligers. Het hulpportaal zit nog in de fase voorafgaand aan die van Vindplaats schulden.

Pilot rondom preventie in relatie tot gedrags- en houdingsfactoren

In samenwerking met de Hogeschool Utrecht zijn we bezig om een alternatieve budgetcursus op te zetten. Het idee is om vanuit theorie/onderzoek over gedrag een andere inhoud voor de cursus samen te stellen en vervolgens te onderzoeken wat de effecten zijn (in vergelijking met bestaande cursussen). We moeten meer rekening houden met het menselijke gedrag. Mensen komen ook in de financiële problemen bij een economische hoogconjunctuur bijvoorbeeld door onoplettendheid, ziekte, stress of andere persoonlijke omstandigheden

Budgetkring

Mensen hebben soms onvoldoende grip op uitgaven, krijgen minder inkomen of willen schulden voorkomen dan wel oplossen. Iedereen die meer grip wil krijgen op zijn budget, heeft baat bij Budgetkring. Men leert in kringgesprekken met elkaar en van elkaar. Het doel is meer grip te krijgen op de financiën. De deelnemers gaan op een creatieve manier aan de slag om zaken anders aan te pakken. De groep bestaat uit acht deelnemers. Het kan gaan over boodschappen doen, zuinig met energie en budgetteren. Onder leiding van een vrijwilliger praat men in 12 bijeenkomsten hoe men meer kan doen met minder geld. Het lesmateriaal is gratis.

Datum

15 november 2016

Bijlage 2: Overzicht aanbevelingen en reactie

Nr.	Aanbeveling	Reactie
1.	Herformuleer beleid voor schuldhelpverlening. Formuleer duidelijke, meetbare, evalueerbare en haalbare doelstellingen en neem de burger (de cliënt) als uitgangspunt.	We werken aan een nieuw beleidsplan. We nemen deze aanbeveling mee in de uitwerking van dit plan.
2.	Structuur formele en informele informatielijnen met betrokken instellingen binnen werkbare privacyafspraken.	Dit punt wordt meegenomen in het nieuwe beleidsplan in relatie tot de doorontwikkeling van de aansluiting met de wijkteams.
3.	Geef de sociale wijkteams een hoofdrol in de algemene informatievoorziening, signalering en doorverwijzing.	Dit gebeurt al en wordt doorwikkeld. Zie thema "Organisatie en samenwerking" in onderhavige collegereactie.
4.	Volg cliënten vanaf de intake, zodat eventuele uitval direct daarna gesignaleerd en tegengegaan kan worden.	Dit gebeurt al. De consulent Schulddienstverlening, belast met de intake, voert de regie op het proces en ontvangt vanuit die rol ook de signalen met betrekking tot eventuele dreigende uitval. Hierop wordt dan, passend bij de situatie, actie ondernomen om uitval te voorkomen.
5.	Zorg voor een structurele doorverwijzing en controleer of de cliënt dat ook opvolgt.	We nemen deze aanbeveling deels over. We vervolgen de reeds ingezette doorontwikkeling van de samenwerking en aansluiting van Schulddienstverlening bij het Sociaal Wijkteam (SWT). Het SWT wordt het loket voor burgers met financiële ondersteuningsvragen. Het SWT werkt hierbij nauw samen met Sociaal raadsliedenwerk. Daar waar specialistische hulp nodig is, wordt door het SWT opgeschaald naar de gemeente. De regie op alle leefgebieden, dus ook op financiën ligt bij het SWT.
6.	Maak preventieprojecten transparanter en geef een toetsbare kostenonderbouwing. Zet in op projecten die een bewezen resultaat hebben gehaald of innoveer op basis van kansrijke methoden.	Deze aanbeveling nemen we over. We maken elk jaar al een overzicht voor intern gebruik van al onze preventieprojecten. Dit overzicht gaan we delen met de ketenpartners. We volgen alle landelijke preventie-initiatieven op de voet en zijn kritisch op de toegevoegde waarde daarvan.

Datum

15 november 2016

7.	Wijs voor iedere cliënt een consulent aan die in de rol van accountmanager als eerste aanspreekpunt fungeert.	Deze aanbeveling nemen we over in die zin dat de regie voor de ondersteuningsvragen bij het SWT komt te liggen. Inhoudelijk voor het specifieke schulddienstverleningstraject geldt dat de regie ligt bij de consulent Schulddienstverlening. Voor specifieke financieel-technische vragen kan ook rechtstreeks met een budgetbeheerder of schuldregelaar contact gelegd worden.
8.	Geef duidelijke beschikbaarheidsperiodes aan waarin telefonisch en whatsapp contact op initiatief van de cliënt daadwerkelijk mogelijk is. Onderzoek daarbij de mogelijkheid om gedurende de gehele werkdag bereikbaarheid aan te bieden aan de cliënt.	De consulent Schulddienstverlening was altijd al de hele dag telefonisch bereikbaar. We hebben geïnvesteerd in een technisch oplossing waardoor budgetbeheerders en schuldregelaars beter bereikbaar worden voor klanten en schuldeisers. Zie ook de paragraaf over communicatie onder het onderdeel "Reactie college" van de informatienota.
9.	Communiceer stelselmatig en op gezette tijden. Bied daarbij ook een reactiemogelijkheid aan.	Het belang van goed en regelmatig communiceren wordt onderschreven. We onderzoeken de mogelijkheden om cliënten ook via whatsapp te gaan benaderen en om de website uit te breiden met informatie en met veel gestelde vragen en antwoorden.
10.	Structureer de betalingsregelingen en digitaliseer deze indien mogelijk en toepasbaar. Bied daarbij ook ondersteuning in de vorm van een helpdesk.	Schulddienstverlening werkt volledig digitaal. Schulddienstverlening bestaat vooral uit schuldregelingen. Betalingsregelingen worden alleen gedaan als een schuldregeling niet mogelijk is en dat is binnen het product DFD (Duurzame Financiële Dienstverlening). Bij vragen over een betalingsregeling kan men advies inwinnen bij de consulent budgetbeheer. DFD wordt uitgevoerd conform de richtlijnen en kwaliteitseisen van de NVVK.
11.	Communiceer per fase, ook tijdens wachttijd, aan alle betrokkenen met regelmaat. Verstuur statusberichten ook als er bijvoorbeeld geen nieuws is en bied daarbij een reactiemogelijkheid aan. Breng de inzagemogelijkheid in MijnSDV expliciet onder de aandacht.	Het belang van goed en regelmatig communiceren wordt onderschreven. We hebben geïnvesteerd in een uitbreiding van het cliënten portal waarbij de cliënten realtime inzicht hebben in de Schuldregeling. Met een contactformulier kan een reactie worden gegeven. De nieuwe ontwikkelingen worden expliciet onder de aandacht gebracht.
12.	Verkort doorlooptijden, geef zo nodig aan of er meer capaciteit nodig is en welke resultaten en kosten die extra	Wij nemen deze aanbeveling over met dien verstande dat verkorting van de doorlooptijden

Datum

15 november 2016

	capaciteit zal opleveren.	gedeeltelijk in onze invloedssfeer ligt. Met inzet van extra capaciteit kan daar nog resultaat worden bereikt . Wij komen daarop terug in het beleidsplan.
13.	Onderzoek de mogelijkheid om de bewindvoering weer in eigen hand te nemen en rapporteer daarover bij de volgende beleidsplanpresentatie.	De opmerkingen over beschermingsbewind zijn mede afkomstig van onze eigen medewerkers. De verantwoording voor de dienstverlening van beschermingsbewindvoerders ligt in de eerste plaats bij deze particuliere instellingen en Justitie. Wel zijn de vele opmerkingen en de hoge kosten voor de gemeente via de bijzondere bijstand een belangrijke stimulans voor heroverweging van het huidige beleid. Wij komen daar op terug in het nieuwe beleidsplan.
14.	Zoek gericht naar kansrijke nieuwe ontwikkelingen in het veld. Bied speelruimte voor experimentele proefprojecten. Formuleer beleid voor nieuwe doelgroepen, maar houd focus op de belangrijkste doelgroepen.	We nemen deze aanbeveling over te meer omdat reeds overeenkomstig wordt gewerkt. We doen mee aan diverse experimenten die in den lande als innovatief worden beschouwd. Het meedoen aan de pilot Vindplaats van Schulden is hiervan een voorbeeld. Daarnaast heeft een succesvol experiment voor Schulddienstverlening aan zelfstandig ondernemers inmiddels geleid tot een werkwijze waarbij ook deze doelgroep kan worden bediend. Binnen team Schulddienstverlening is gestart met een Innovatieteam waarbij geëxperimenteerd wordt met innovatieve ideeën t.a.v. procesversnelling en communicatie. Wij gaan derden bij het innovatieteam betrekken.
15.	Organiseer voorlichting zo efficiënt en betaalbaar mogelijk, bijvoorbeeld in combinatievormen met andere communicatie zoals de gemeentelijke pagina in huis-aan-huisbladen, correspondentie over gemeentelijke belastingen.	Aanvullend op wat al gezegd is over communicatie gaan we onderzoeken op welke wijze we hier invulling aan kunnen geven.
16.	Overweeg het verlengen van nazorg als vrijwillige mogelijkheid tot 2 jaar. Bied ex-cliënten daarna een "waakvlamondersteuningsfaciliteit" aan voor eventuele problemen na afloop van het traject.	Deze aanbeveling nemen wij mee bij de bepaling van het nieuwe beleidsplan. We gaan onderzoeken of en hoe we dit vorm kunnen geven in samenwerking met onze partners.
17.	Zorg voor een goede financiële transparantie van de schulddienstverlening gekoppeld aan een inzichtelijke presentatie van doelstellingen en behaalde resultaten.	We nemen deze aanbeveling ter harte. De kosten van SDV zijn transparant. Daarnaast is een "dashboard dienstverlening" ontwikkeld waarin resultaten worden verantwoord. We gaan kijken hoe

Datum 15 november 2016

		we een meer overzichtelijke presentatie kunnen maken (onder andere bij de begroting) waarbij ook de resultaten beter gekoppeld zijn aan de inzet van SDV Zwolle.
--	--	--



Jaargang

Kenmerk 27335

Onderwerp Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening (20.25 – 22.00 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 15-11-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 januari 2017,

de voorzitter,

de griffier,

Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle

Onderzoek naar Schuldhulpverlening
Rekenkamercommissie Gemeente Zwolle
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	3
1.1 Onderzoeksvraag	3
1.2 Normenkader	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Beleidsscan	6
2.1 Landelijk kader	6
2.2 Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle	6
2.3 Scope onderzoek en taakverdeling	9
2.4 Participatie en WMO	10
3. Beschrijving armoede, schulden en diensten	12
3.1 Armoede in Zwolle	12
3.2 Schulden in Zwolle	12
3.3 Aanbod van diensten, afbakening en processchema	14
3.4 Overzicht diensten en processchema	14
3.5 SDV Zwolle	16
3.6 Preventie	16
3.7 Samenwerking en diensten aangeboden door samenwerkingspartners	16
3.8 Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)	18
4. Schulddienstverlening: het minnelijk traject	19
4.1 Aanmelding en intakefase	20
4.2 Budgetbeheer en schuldregeling	21
4.3 Cijfermatige analyse minnelijk traject	23
4.4 Uitstroom naar WSNP en nazorg	25
4.5 Financiën minnelijk traject	26
4.6 Uitvoering en samenwerking bij minnelijk traject	27
4.7 Doorlooptijd beginfase en communicatie	27
4.8 Nazorg	30
4.9 Integraliteit en toeleiding naar schulddienstverlening	30
4.10 Bereik en informeren burgers	32
5. Ontwikkelingen en innovatie	34
5.1 Ontwikkelingen in schuldenproblematiek	34
5.2 Innovatie	35
6. Toekomstperspectief en aanknopingspunten	37
6.1 Economische trends en ontwikkelingen	37
6.2 Voorlichting in preventie niet effectief	38
7. Conclusies en aanbevelingen	39
7.1 Normenkader	39
7.2 Conclusies	42
7.3 Aanbevelingen	45
Nawoord	48
Bijlage 1: Begrippen	49
Bijlage 2: Literatuurlijst	50
Bijlage 3: Gesprekspartners	51
Bijlage 4: Situatieschets armoede	52
Bijlage 5: Initiatieven schulddienstverlening	54

Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

Sinds 2012 heeft de gemeente een wettelijke taak om beleid op te stellen voor schuldhulpverlening en dit uit te voeren. Dit is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De gemeente moet schuldhulpverlening aanbieden aan haar inwoners maar heeft wel veel vrijheid in het opstellen en uitvoeren van het beleid. Schuldhulpverlening is van belang om te voorkomen dat mensen niet meer of slechts gedeeltelijk kunnen meedoen in de samenleving. Schulden kunnen leiden tot uiteenlopende vormen van sociaal en persoonlijk leed.

In oktober 2015 publiceerde de Rekenkamer Den Haag een onderzoek naar de Haagse schuldhulpverlening. Het rapport, getiteld 'Een streep door de rekening', constateerde dat het uiteindelijke doel van schuldhulpverlening voor veel cliënten niet gehaald werd. Er werden veel complicerende factoren gevonden die in de weg stonden om het beoogde doel te bereiken, ook in de uitvoering door de gemeente.

Gezien de nieuwe verantwoordelijkheid van de gemeente, de impact van de hulpverlening en de recente ervaringen in Den Haag verkoos de rekenkamercommissie Zwolle in november 2015 schuldhulpverlening als nieuw onderzoeksonderwerp. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quick scan door bureau CAB Groningen. Tijdens de onderzoeksperiode bleek dat het beleidsveld in beweging is. Na het onderzoek in Den Haag volgden andere gemeentelijke rekenkamers, de Nationale Ombudsman en, zeer recent, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer. De Tweede Kamer heeft daarover op 30 juni 2016 in een commissievergadering van gedachten gewisseld. De gemeente zal daarom niet alleen op basis van dit onderzoek veel leerpunten en adviezen kunnen meenemen in het opstellen van een nieuwe nota schuldhulpverlening die op korte termijn gepland is.

De rekenkamercommissie heeft dit rapport zonder de conclusies en aanbevelingen in het kader van de hoor- en wederhoorprocedure voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Deze reactie is waar nodig (naar oordeel van de rekenkamercommissie) in het rapport verwerkt en heeft geleid tot het opnemen van een nawoord door de commissie. Wij danken een ieder die aan dit onderzoek meegewerkt heeft; in het bijzonder de respondenten uit de doelgroep en uit het veld (samenwerkingspartners, schuldeisers en cliënten). De ambtelijke organisatie zijn wij erkentelijk voor hun medewerking aan het onderzoek en hun uitgebreide en zorgvuldige reactie in de wederhoorprocedure.

Namens de rekenkamercommissie Zwolle,
Kees-Jan Groen, extern voorzitter

Leden van de rekenkamercommissie:

Orhan Cetin
Oswald van Dam
Jolien Elshof-Rook
Michiel van Harten
Bert Sluizer

Ambtelijk secretaris:
Herman Veraart

1. Inleiding

Sinds 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht. Met deze wet wil het kabinet voorkomen dat er drempels ontstaan waardoor burgers niet meer kunnen participeren in de maatschappij. Uit economisch en sociaal oogpunt is het niet wenselijk dat mensen buiten de samenleving komen te staan. Problematische schulden kunnen een grote belemmering vormen bij (arbeids)participatie.

Uit onderzoek van het Nibud (Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, 2014) blijkt dat de schuldenproblematiek steeds verder toeneemt. Vooral vanaf 2008 is het aantal schuldaanvragen bij de Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren sterk toegenomen. Problematische schulden gaan vaak samen met sociale, relationele en justitiële problematiek. Een huishouden met problematische schulden veroorzaakt € 100.000 aan maatschappelijke kosten (Nibud, 2014). Het is daarom van groot belang om schuldhulp zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Door de omvang en aard van de schulden wordt dit steeds complexer. Bovendien moeten gemeenten door bezuinigingen het vaak doen met minder middelen. Om gemeenten een handreiking te bieden, heeft het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid in samenwerking met Divosa een programma ontwikkeld (Verkenning regievoering schuldhulpverlening, 2012). Het programma geeft advies over hoe gemeenten de schuldhulpverlening kunnen organiseren en hoe ze de regie kunnen voeren. De uitvoering hiervan wordt overgelaten aan het lokale beleid van gemeenten. Gemeenten worden gedwongen om goed na te denken over hun aanpak van schuldhulpverlening en deze vast te leggen in een beleidsplan.

1.1 Onderzoeksvraag

De Rekenkamercommissie Zwolle wil inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening in de gemeente en is daarom met de volgende onderzoeksvraag gekomen:

‘Hoe efficiënt, effectief en innovatief is het beleid en de uitvoering van het beleid op het gebied van schuldhulpverlening in de gemeente Zwolle?’

Het onderzoek richt zich op de periode 2012 tot heden en wordt bekeken vanuit het perspectief van de burgers, de schuldenaar, de schuldeisers en de gemeente. Dit geeft een beeld van de relevante indicatoren en hoe deze zich over een bepaalde periode ontwikkelen. Zwolle voert ook de schulddienstverlening uit voor een aantal omringende gemeenten, maar wij beperken ons in de analyse tot het gebruik van de schulddienstverlening van personen uit Zwolle.

Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een *quickscore* uitgevoerd, die bestaat uit een documentstudie, een analyse van het proces, een analyse van de cijfers over het gebruik van de verschillende diensten, een analyse van financiële gegevens en een aantal (groeps)interviews.

Verschillende medewerkers van de gemeente zijn individueel geïnterviewd. Daarnaast zijn er groepsgesprekken gehouden met samenwerkingspartners van de gemeente en verschillende schuldeisers. Ook zijn er twee groepsgesprekken gevoerd met de cliënten van de gemeente Zwolle; oftewel de mensen die in een minnelijk traject bij de gemeente volgen. Met de verschillende interviews en documentstudie heeft het onderzoek een kwalitatieve insteek, die

ingaat op de werking van de schulddienstverlening en antwoord biedt op de 'waarom vraag'. Zodoende is er in korte tijd en beperkte middelen een analyse gemaakt van alle onderdelen van schulddienstverlening.

In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre de doelen die de gemeente stelt in het beleidskader daadwerkelijk worden gehaald. We onderzoeken daarmee in hoeverre de gemeente beleidsconform handelt en in hoeverre de voornemens zich vertalen naar de uitvoering.

Er zijn acht medewerkers van de gemeente geïnterviewd. In het groepsgesprek met samenwerkingspartners zijn vijf personen gesproken, Tevens is er een groepsgesprek met vijf schuldeisers en een groepsgesprek met twaalf cliënten gehouden. Een overzicht van de gesprekspartners staat in bijlage 3.

Scope

In de beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit richten we ons primair op de schulddienstverlening. Dit is het gemeentelijk beleid dat beschreven is in het beleidskader en de diensten die voortkomen uit het beleidskader. Daarnaast richten we ons op het deel van schuldpreventie dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. De WSNP valt niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente, en de uitvoering van Op Orde ook niet. Omdat integraliteit, ondersteuning van personen in schulden door ketenpartners en samenwerking herhaaldelijk terugkomt in het beleidskader zullen wij wel bezien hoe de samenwerking is vormgegeven en in hoeverre dit effect heeft op de positie van de schuldenaar. In het rapport geven we een beeld van het aanbod in de gemeente: de belangrijkste diensten waar een persoon met schulden in principe naartoe zou kunnen gaan om ondersteuning te krijgen.

1.2 Normenkader

Voor het eindverslag wordt het normenkader gebruikt om het beleid en uitvoering te toetsen. Hieronder wordt het normenkader, zoals deze door de Rkc en onderzoeksbureau CAB Groningen is vastgesteld, weergegeven.

Tabel 1. Normenkader voor toetsing beleid.

Onderzoeksisems	Norm
Beleid en uitvoering	• Het beleid formuleert doelen en resultaten • Het beleid is consistent in schrift en uitvoering • Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders • Het instrumentarium sluit aan bij de doelen uit het beleid • Er heeft afstemming plaatsgevonden met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente over effecten van beleid en wijzigingen daarbinnen • De inspanning van de gemeente draagt bij aan het oplossen van schuldproblematiek • De inspanning van de gemeente wordt op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en - indicatoren gemeten, en gerapporteerd en geëvalueerd.
Doelgroep	• Er zijn duidelijke doelgroepen geformuleerd • Het is duidelijk welk instrumentarium voor welke doelgroep beschikbaar is • Het instrumentarium sluit aan bij de behoeften van de doelgroep • Het beleid en instrumentarium wordt aangepast (of uitgebreid) aan de hand van ontwikkelingen in de doelgroepen • Bij de vaststelling van het instrumentarium is de grootte van de doelgroep acht genomen • De beoogde doelgroepen zijn op de hoogte gesteld van de gemeentelijke voorzieningen • De bij de schuldhulpverlening belanghebbende partijen en de daadwerkelijke klanten (en/of vertegenwoordigers van de doelgroepen) zijn betrokken bij het opstellen en evalueren van het beleid.

Bereik	· De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor de benutting van het aangereikte beleid en instrumentarium · Het gebruik en niet-gebruik van regelingen is af te leiden uit beschikbare gegevens · De gemeente bestrijdt actief het niet-gebruik van regelingen en diensten · Er is een signaleringsfunctie ingebouwd in het beleid, die de doelmatigheid verhoogt · De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn.
Samenwerking en integraliteit	· Voor een optimale efficiëntie en effectiviteit van In het de schuldhulpverleningsbeleid en de uitvoering daarvan is er sprake van integraliteit (de schuldproblematiek wordt in samenhang met andere problemen aangepakt) · De integrale aanpak is zodanig georganiseerd dat het de effectiviteit van het beleid verhoogt · De gemeente heeft in beeld welke externe organisaties ook bij de doelgroep betrokken zijn · Met de betrokken organisaties wordt overleg gevoerd en zijn waar mogelijk afspraken gemaakt over de eigen rol en de rol van de gemeente · De gemeente heeft overleg met externe organisaties om een beter resultaat of hoger rendement te halen.
Budgettair	· Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen · Kosten per instrument zijn inzichtelijk · Het beleid is uitgevoerd binnen de beschikbare middelen · De uitvoeringskosten staan in verhouding tot de kosten voor het beleid.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het beleid en de doelen beschreven. Hoofdstuk 3 levert een cijfermatig overzicht van de armoedesituatie, schulden in Zwolle en een overzicht van de diensten. Hoofdstuk 4 is de beschrijving en beoordeling van het minnelijk traject en vormt de kern van dit onderzoek. Hoofdstuk 5 gaat in op ontwikkelingen en innovatie, en hoofdstuk 6 geeft een toekomstperspectief en aanknopingspunten. Beoordeling volgens het normenkader, conclusies en aanbevelingen worden gegeven in hoofdstuk 7.

2. Beleidsscan

Voor de beleidsscan zijn alle documenten die relevant zijn voor de Zwolse schulddienstverlening geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste stukken, waarna de stukken uit aangrenzende beleidsvelden worden besproken.

2.1 Landelijk kader

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ingevoerd. Met de invoering van de Wgs hebben gemeenten een nieuwe wettelijke taak gekregen: gemeenten worden geacht hun schuldhulpverlening beleidsmatig in te vullen en uit te voeren. De Wgs stelt dat gemeenten schuldhulpverlening moeten bieden; hoe ze deze gaat invullen mogen gemeenten zelf bepalen. Gemeenten hebben veel vrijheid om een eigen visie op schuldhulpverlening te leveren en de schuldhulpverlening vorm te geven en uit te voeren. In hoofdlijnen heeft de Wgs een aantal beleidsmatige uitgangspunten: de gemeente heeft beleidsvrijheid om invulling te geven aan de schuldhulpverlening, waarbij de gemeente een centrale rol heeft om een integraal en op individuen toegesneden beleid op te zetten en uit te voeren. Deze uitgangspunten moeten leiden tot een verhoogde effectiviteit van de schuldhulpverlening. Gemeenten moeten een beleidsplan opstellen voor schuldhulpverlening.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat bij gemeentelijke schuldhulpverlening “niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een klant, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een klant. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie.” (*Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 3 (MvT Wgs), p. 3.*) Het is aan gemeenten zelf om te bepalen wat zij verstaan onder integrale schuldhulpverlening en hoe zij hier invulling aan geven.

2.2 Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle

Het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid is in Zwolle vastgelegd in het “Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016: Op weg naar financiële zelfredzaamheid”. Het beleidsplan is opgesteld in dezelfde periode dat de Wgs is opgesteld en is afgestemd op de vereisten van de Wgs.

Visie en uitgangspunten

In Zwolle wordt er niet gesproken over schuldhulpverlening, maar over schulddienstverlening (Terugkijken en vooruitblikken op Sozawe; 2010). Met schulddienstverlening neemt de gemeente zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger die schulden heeft als uitgangspunt en neemt de gemeente zelf een ondersteunende rol in.

In het beleidsplan worden de volgende uitgangspunten genoemd:

1. De klant blijft zelf verantwoordelijk.
2. Motivatie en vaardigheden bepalen de mate van ondersteuning.
3. Schuldenpakket bepaalt wat regelbaar is.
4. Onredelijke schuldeisers worden met juridische middelen gedwongen om mee te werken.

Zelfredzaamheid en de ondersteunende rol van de gemeente keren ook terug bij de definiëring van integrale schulddienstverlening. Met integrale schulddienstverlening wordt het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor of hanteerbaar maken van de financiële problemen in samenwerking met andere dienstverleners bedoeld. Daarnaast spreekt de visie op schuldhulpverlening zich uit over preventie, samenwerking en nazorg. Een integraal beleid voor schulddienstverlening kenmerkt zich door de samenwerking met de flankerende instellingen op basis van eenduidige hulpverleningsdoelstellingen, een eenduidige methodiek en een samenhangend hulpaanbod. Op verschillende plekken in het beleidsplan wordt vermeld dat een integrale schulddienstverlening zich kenmerkt door een samenhangend traject van dienstverlening.

Een laatste, belangrijk element in de visie op schulddienstverlening is de regelbaarheid van de schuldenaar en de schuldsituatie. Met de regelbaarheid van de schuldenaar en de schuldsituatie wordt de efficiency van de dienstverlening gewaarborgd. De gemeente richt zich op personen die gemotiveerd zijn en waarbij de schuldsituatie door de gemeentelijke dienstverlening gestabiliseerd of opgelost kan worden. Leidend is dat de aanvrager van schulddienstverlening in een stabiele woon, leef- en inkomenssituatie verkeert. Indien oplossen van schulden door de schuldsituatie niet haalbaar is, richt de gemeente zich op het hanteerbaar maken van de schulden.

Preventie

Naast de curatieve maatregelen (het oplossen van de schulden), geeft de gemeente Zwolle prioriteit aan het voorkomen van het ontstaan van problematische schulden. In het beleidsplan is een preventiestrategie uiteengezet. Preventieproducten kennen vier niveaus:

1. massamediale informatieverstrekking voor alle burgers;
2. gerichte groepsvoorlichting;
3. gericht individueel advies;
4. gerichte individuele trainingen.

Per niveau verschilt het bereik; de intensiteit en de doelstellingen van ingezette instrumenten. Belangrijk onderdeel van de preventie is de samenwerking met partners; door deze aan te sporen activiteiten te ondernemen (en ze daarbij te ondersteunen) wordt geprobeerd te voorkomen dat personen problematische schulden maken. Het beleidsplan vermeldt dat de gemeente zich richt op de risicogroepen jongeren en minima.

De preventieactiviteiten bestaan uit een uitgebreide waaier aan maatregelen: er worden vrijwilligers ingezet in thuisadministratie, schuldhulpmaatje, formulierenhulp, budgetcursussen en nazorg; er wordt voorlichting gegeven op basisscholen en middelbare scholen en er zijn convenanten afgesloten met schuldeisers om schulden in een vroeg stadium te signaleren. Het beleidsplan vermeldt dat het rendement op vroegsignalering verhoogd dient te worden door het onderzoeken van de mogelijkheden en het intensiveren van de verwerking van signalen. In paragraaf 3.6 wordt uitgebreider stilgestaan bij preventie.

Doelen en doelgroepen

De gemeente stelt op basis van de visie en uitgangspunten zes doelen:

- Actief preventiebeleid om te voorkomen dat mensen in de schulden komen.
- Makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren.
- Integrale schulddienstverlening met actieve opstelling van de schuldenaar.
- Minimale wacht- en behandeltijden.
- Perspectief op volwaardige participatie.
- Nazorg om de financiële zelfredzaamheid voor de toekomst te waarborgen.

Om de effectiviteit van een individueel traject te bepalen, worden gegevens die betrekking hebben op het gedrag vergaard tijdens het intakegesprek, en/of worden de mogelijkheden van schuldenaren en crediteuren bijgehouden. Zoals gezegd richt de gemeente zich op het gebied van preventie op de risicogroepen jongeren en minima. Daarnaast wordt er in het beleidsplan een apart onderdeel aan ondernemers en zzp'ers gewijd. Ook wordt in het beleidsplan een aantal beschrijvingen gegeven van individuele regelingen, zoals de minnelijke regeling, WSNP-bewindvoering en beschermingsbewind.

Het beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle wordt in dezelfde periode als onderhavig onderzoek intern geëvalueerd. Ook wordt momenteel het beleidskader voor de periode 2017 - 2021 geschreven. In "Samen Sterk, het actieprogramma sociaal beleid voor 2012", de uiteenzetting van beleid in het sociaal domein in Zwolle, wordt kort aandacht besteed aan de schulddienstverlening. In dit programma worden een aantal aanvullende punten genoemd:

- De preventieactiviteiten op peil houden.
- Uitvoering van het armoedepact voortzetten.
- Het overhevelen van beschermingsbewind van de gemeente naar gespecialiseerde organisaties.

Actiepunten

In het beleidskader worden per onderwerp een actiepunt geformuleerd. Deze staan hieronder weergegeven. De actiepunten zijn specifieke doelen die de gemeente in de periode van het beleidskader wil halen (2012-2016). In de conclusies wordt de status van deze actiepunten beschreven.

Tabel 2. Actiepunten beleidskader.

Actiepunten
• We streven naar integrale schulddienstverlening om de financiële problemen hanteerbaar te maken. Zo mogelijk realiseren we voor de cliënt een schuldenvrije toekomst. • De preventieactiviteiten richten op de mensen die het risico lopen in een problematische schuldsituatie te geraken zijnde minima, jongeren en eenoudergezinnen. • Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg • De gemeente sluit aan op convenanten met grote schuldeisers over signalering van betalingsachterstanden. We gaan onderzoek doen naar verbetering van het rendement van vroegsignalering. We willen in samenwerking met werkgevers de problematische schulden van werknemers terugdringen. • We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie. • Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied • Het college stelt een beleidsregel toegang schulddienstverlening Zwolle vast waarin een stabiele woon-leef- en inkomenssituatie van de aanvrager het uitgangspunt is. • Een minnelijk traject voor schulddienstverlening aanbieden aan ex-zelfstandigen als de schulden regelbaar zijn. • Studenten jonger dan 27 jaar die zelfstandig wonen een uitgestelde saneringskrediet ad (max) €2000 verstrekken. We sluiten een convenant met de onderwijsinstellingen over deze dienstverlening. • De afdeling JZ van de eenheid A&F belasten met het behandelen van de bezwaar- en beroepschriften in het kader van de Wgs.

- Schulddienstverlening vindt plaats door de gemeente Zwolle zelf. Regiogemeenten mogen meeliften tegen kostendekkend tarief.
- De gemeente Zwolle handhaaft het lidmaatschap van de NVVK.
- De gemeente Zwolle zal gaan voldoen aan de NEN normen voor certificering.
- We handhaven het product WSNP bewindvoering gedurende de planperiode
- Voor mensen die niet financieel zelfredzaam te maken zijn beschermingsbewind aan te bieden. Vanuit de afdelingen inkomensondersteuning zal daarvoor een particulier kantoor worden ingeschakeld.
- Met ingang van 1 januari 2013 gebruikers van de bankpas €5 per kwartaal in rekening bieden.

2.3 Scope onderzoek en taakverdeling

Schuldhulpverlening bestaat uit een aantal onderdelen, waarvan een deel onderdeel uitmaakt van het beleid en een deel niet. Een deel valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid en een deel niet. De volgende onderdelen zijn uit elkaar te halen:

Schulddienstverlening

Kern van het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke uitvoering is de Zwolse schulddienstverlening (SDV). Dit zijn de aanmeldingsprocedure en de diensten en instrumenten aangeboden door de gemeente in het kader van het zogeheten 'minnelijk traject': het proberen op te lossen of hanteerbaar maken van de schulden bij de gemeente Zwolle.

Schuldpreventie

Preventie maakt onderdeel uit van het gemeentelijk beleid en wordt zelf en in samenwerking met partners uitgevoerd. De afdeling Inkomensondersteuning voert de preventieactiviteiten voor schulddienstverlening uit. De gemeente heeft beleid op dit gebied geschreven en probeert samenwerkingspartners aan te sporen dit beleid uit te voeren.

WSNP

De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen behoort tot 'het wettelijk traject'. Indien het minnelijk traject de schulden niet heeft op kunnen lossen, kan een persoon beroep doen op toepassing van het wettelijk traject. De inrichting van WSNP en uitvoering valt buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Samenwerking in 'Op Orde'

Daarnaast werkt de gemeente samen met verschillende (vrijwilligers)organisaties. Op Orde is een samenwerkingsverband tussen De Kern, Humanitas, Wijz en Schuldhulpmaatje. Hier worden diensten geboden zoals financiële voorlichting en ondersteuning bij vragen. Ook vindt nazorg bij deze organisaties plaats. Nazorg is een onderdeel van het gemeentelijk beleid, dat wordt uitgevoerd door deze organisaties.

Beleid, uitvoering en samenwerking

Voor het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant beleid en aan de andere kant de verantwoordelijkheid over de uitvoering. Met beleid wordt bedoeld wat de gemeente beoogt te behalen zoals in het beleidskader beschreven is. Het kan zijn dat een deel van datgene wat wordt beoogd wordt uitgevoerd door samenwerkingspartners, zoals bij preventie en nazorg het geval is. De gemeente heeft strikt genomen geen volledige verantwoordelijkheid over de uitvoering van samenwerkingspartners, maar wel invloed over de manier waarop de samenwerking en uitvoering is vormgegeven. Daarom is bekeken in welke vorm de gemeente de uitvoering heeft ingericht, wat de relatie tussen partijen is en wat het gevolg is voor effect en efficiëntie.

In paragraaf 3.2, 3.5 en 3.6 van het beleidskader zijn taken op het gebied van samenwerking en nazorg uiteengezet en in actiepunten geformuleerd:

- Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg.
- We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie.
- Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied.

De gemeente Zwolle heeft een samenwerkingsrelatie met de organisaties die deel uitmaken van Op Orde. De gemeente verstrekt in het kader van schuldhulpverlening een subsidie aan De Kern, waarbij deze subsidie aan de hand van een verdeelsleutel wordt onderverdeeld aan de verschillende organisaties. De samenwerkingspartners kunnen met deze middelen zelf bepalen hoe zij hun diensten inrichten. De gemeente en de verschillende organisaties maken algemene afspraken over de uitvoering van de verschillende diensten en nazorg. De gemeente maakt geen prestatieafspraken met de organisaties en heeft daarmee beperkte sturingsmogelijkheden.

Hieronder staat een overzicht van de aspecten van schulddienstverlening. Ten eerste wordt aangegeven welke aspecten genoemd worden in het beleidskader (wat de gemeente beoogt) en daarmee onderdeel zijn van het gemeentelijk beleid. Ten tweede wordt aangegeven of de uitvoering onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt of niet. Ten derde wordt aangegeven in hoeverre het aspect behoort tot de scope van het onderzoek.

Tabel 3. Overzicht schulddienstverlening Zwolle.

	SDV	Preventie	Op Orde	WSNP
Onderdeel van het gemeentelijk beleid?	Ja	Ja	Ja	Nee
Waar ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering?	Gemeente	Verantwoordelijkheid ligt bij partners, gemeente probeert partners aan te sporen	Samenwerkingsrelatie, verantwoordelijkheid uitvoering ligt bij organisaties	Verantwoordelijkheid bij instanties die WSNP-bewindvoering uitvoeren
In hoeverre onderdeel van de scope van het onderzoek?	Valt volledig binnen scope van onderzoek. Doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld.	Onderzocht is hoe de gemeente vorm geeft aan het beleid en welke beleidskeuzes de gemeente hierin maakt. Uitvoering door partners is niet onderzocht en valt daarmee buiten de beoordeling.	Gezien de integrale aanpak en de voorgenomen aansluiting tussen preventie, curatie en nazorg is onderzocht hoe de gemeente vorm geeft aan het beleid en hoe de toeleiding van cliënten naar Op Orde plaatsvindt.	Valt buiten beleid en verantwoordelijkheid, valt daarmee buiten scope van het onderzoek.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende instrumenten verder beschreven.

2.4 Participatie en WMO

De schulddienstverlening hangt nauw samen met het armoedebeleid en de Participatiewet. Participatie van burgers wordt vergroot door maatschappelijke activiteiten te stimuleren en burgers, ondanks schulden, in staat te stellen zoveel mogelijk mee te kunnen doen. Op deze manier staan er geen financiële belemmeringen in de weg. In de kadernota Participatiewet wordt genoemd dat schulddienstverlening een onderdeel is van het vangnet dat de gemeente

✚ rekenschap

aanbiedt aan de burgers van Zwolle. De gemeente Zwolle investeert in brede samenwerking, preventie en vroegsignalering.

Er wordt ook een verbinding gezocht met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zelfredzaamheid, participatie en eigen kracht komen vaak in het gedrang door schulden. De gemeente Zwolle stelt daarom in haar beleidsplan Participatiewet voor om schuldpreventie aan te bieden en in te richten als een algemene oplossing in het kader van de Wmo, door bijvoorbeeld preventiecursussen en budgetcoaching te bieden of de toegang tot minima-regelingen.

3. Beschrijving armoede, schulden en diensten

3.1 Armoede in Zwolle

Schuldenproblematiek komt bij verschillende soorten huishoudens voor. Huishoudens met een laag inkomen hebben (door minder bestedingsruimte en het niet kunnen opbouwen van een financiële buffer) over het algemeen een verhoogde kans op schulden. Uiteraard heeft niet elk huishouden met een laag inkomen te maken met schulden. De hoeveelheid huishoudens met een laag inkomen geeft daarom een indicatie van de hoeveelheid risico op schulden in de gemeente.

Om te bepalen hoeveel huishoudens rond moeten komen van een laag inkomen, wordt gekeken naar het sociaal minimum (het bedrag dat nodig is om in het levensonderhoud te kunnen voorzien). Het sociaal minimum wordt vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is ongeveer hetzelfde als het bijstandsniveau¹. Een onderscheid is te maken tussen 101% van het sociaal minimum (iedereen met een bijstandsuitkering valt onder deze groep) en 110% van het sociaal minimum (deze groep heeft nog steeds weinig financiële rekbaarheid).

In 2013 waren er in Zwolle 3.900 huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum en 5.900 huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum; respectievelijk 7,5% en 11,5% van het totaal aantal huishoudens. In Zwolle zijn er 5.900 huishoudens die net in het levensonderhoud kunnen voorzien. Relatief gezien is het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum toegenomen van 10,4% in 2005 naar 11,5% in 2013.

Uit deze cijfers blijkt dat als het gaat om armoede, gemeente Zwolle gemiddeld scoort en onder het provinciale en landelijk gemiddelde scoort. Wel scoort de gemeente hoger dan buurgemeenten, wat verklaard kan worden doordat Zwolle een stedelijk gemeente is. Vergeleken met landelijke gemeenten hebben stedelijke gemeenten meer sociale huurwoningen, echtscheidingen, éénouderhuishoudens en inwoners met geestelijke en lichamelijke beperkingen, wat zich vertaalt naar een hoger percentage huishoudens met een laag inkomen.

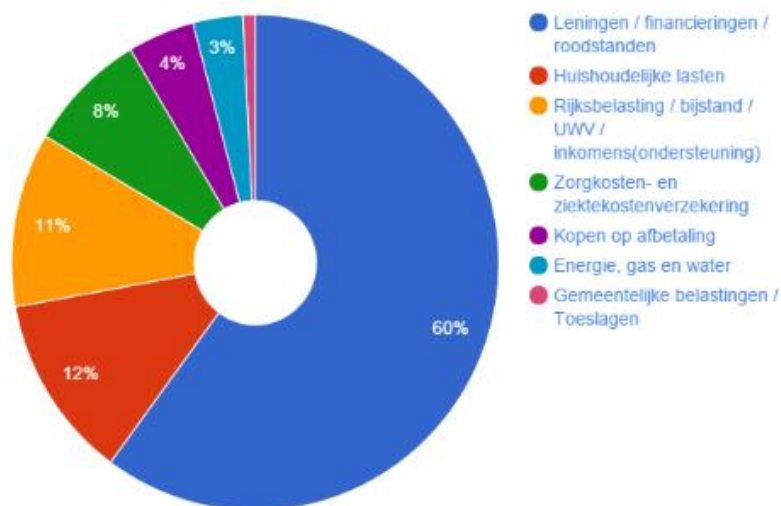
In bijlage 4 wordt verder ingegaan op de situatieschets van de armoede in Zwolle.

3.2 Schulden in Zwolle

De gemeente houdt cijfers bij over de oorsprong van de schulden en heeft enkele cijfers hierover aangeleverd. Met deze gegevens is er enig inzicht in de vraag bij welke organisaties schuldenaren schulden hebben gemaakt en wat de hoogte is van de schuld. De volgende cijfers zijn van gemeente Zwolle en zijn op basis van management-informatie die de gemeente beschikbaar heeft gesteld. Het gaat hier om de schulden van cliënten die een minnelijk traject doorlopen.

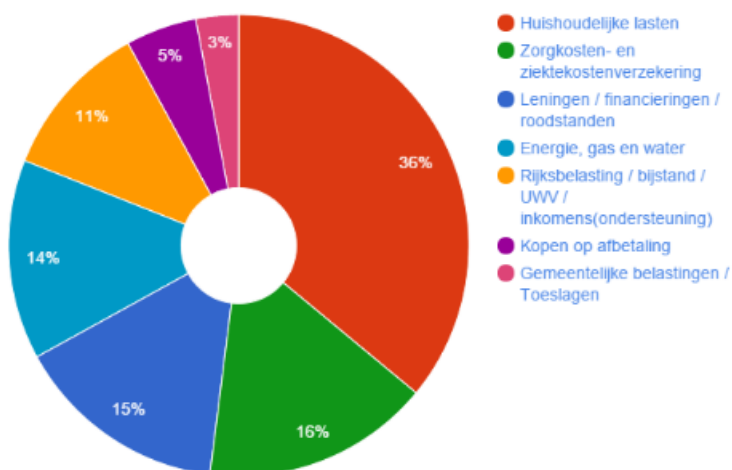
¹ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wat-is-het-sociaal-minimum-en-wat-als-mijn-uitkering-lager-is-dan-dat-minimum>.

In Zwolle is er sprake van een totale schuld van € 4.341.541. Meer dan de helft van deze schuld (€ 2.609.389) bestaat uit leningen, financiering en roodstand. Huishoudelijke lasten volgen daarna met € 522.403.



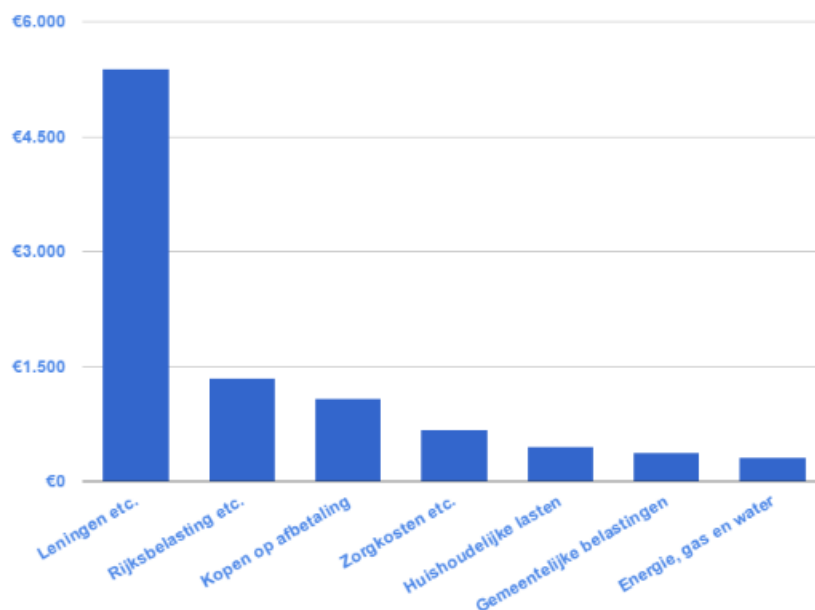
Figuur 1. Top 7 schuldeisers naar schuldbedrag. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Leningen, financiering en roodstand vormen het hoogste schuldbedrag, maar als we naar het aandeel klanten per schuldeiser kijken dan vormen de huishoudelijke schulden de grootste schuldeisers. Er zijn 1.153 mensen die schulden hebben in de huishoudelijke lasten ten opzichte van 485 mensen met schulden door leningen, financiering en roodstand. De gemiddelde schuld door leningen, financiering en roodstand is dus vele malen hoger dan de gemiddelde schuld door huishoudelijke lasten. Schulden door gemeentelijke belastingen en toeslagen vormen een klein deel van de schulden; € 35.730 en 93 klanten.



Figuur 2. Top 7 schuldeisers naar aandeel klanten. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Wanneer we naar de gemiddelde schuld per huishouden kijken, zien we dat leningen, financiering en roodstand de grootste groep vormt. De schulden liggen hier gemiddeld op € 5.380. Rijksbelasting, bijstand, UWV en Inkomensondersteuning vormen daarna de hoogste gemiddelde met € 1.356. Gemeentelijke belasting en energie, gas & water vormen een laag gemiddeld bedrag.



Figuur 3. Gemiddelde schuld per huishouden. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

3.3 Aanbod van diensten, afbakening en processchema

Personen met schulden kunnen, afhankelijk van hun schuldensituatie, bij verschillende diensten in de gemeente aankloppen. Er zijn verschillende onderdelen die onder verantwoordelijkheid van verschillende organisaties vallen. In dit hoofdstuk wordt het aanbod van verschillende diensten uiteengezet. In figuur 4 wordt een overzicht gegeven van de verschillende diensten en de samenhang en toeleiding beschreven.

Afbakening

Er is een onderscheid te maken tussen het minnelijk traject (aangeboden door de gemeente / SDV Zwolle) en het wettelijk traject (de WSNP). Het wettelijk traject valt niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarnaast zijn er samenwerkingspartners waar de gemeente in de uitvoering mee samenwerkt. De gemeente is regiehouder - maakt het beleid en probeert de samenwerkingspartners aan te sporen. De uitvoering van de diensten geboden door samenwerkingspartners is strikt genomen geen onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Wij bekijken wel in hoeverre de samenwerking is vormgegeven: makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren, integrale schulddienstverlening en nazorg zijn expliciete doelen van het beleid en worden uitgevoerd met de samenwerkingspartners.

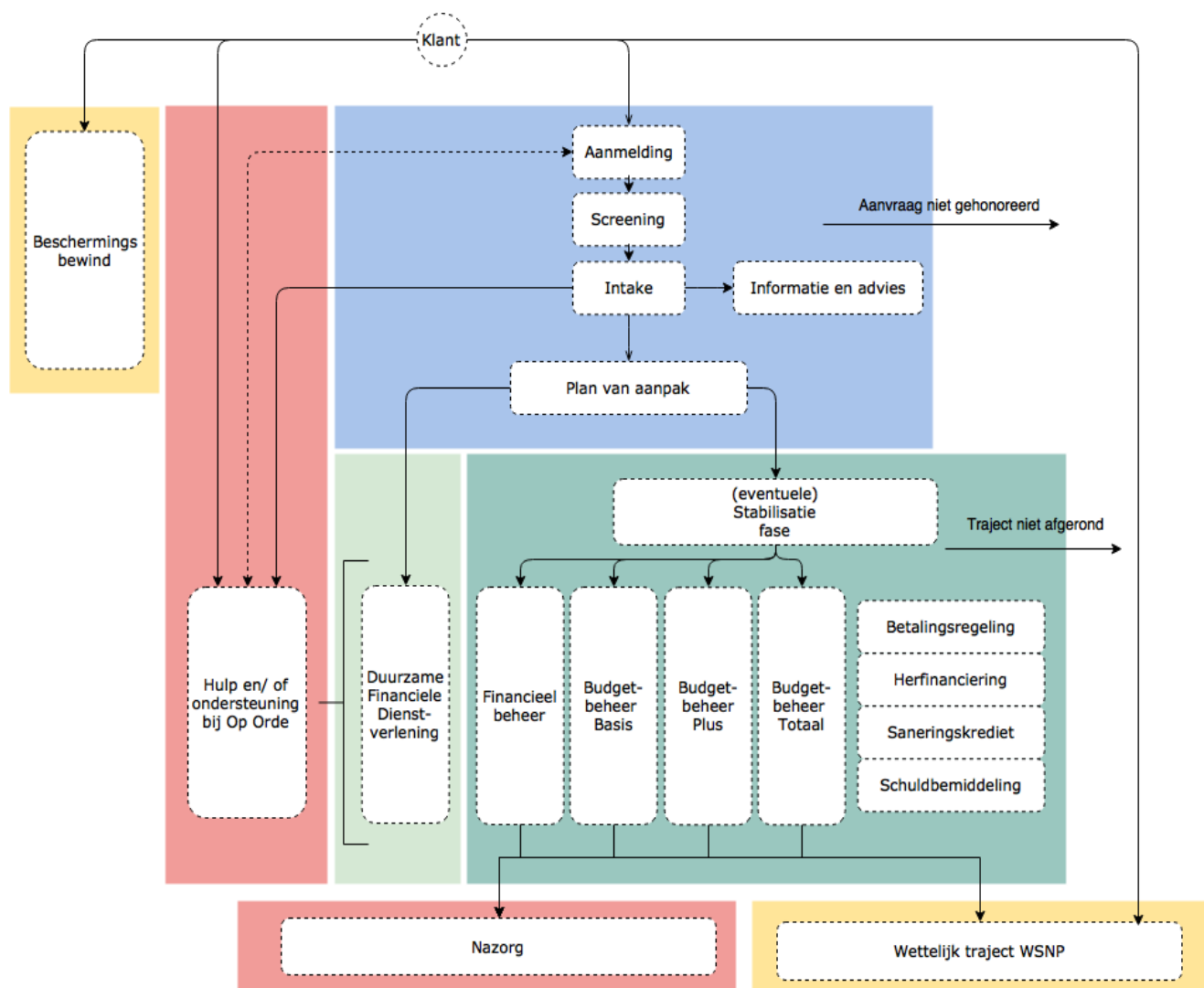
Om de efficiëntie en effectiviteit te beoordelen kijken we primair naar de SDV Zwolle, ofwel de aanmeldfase en het minnelijk traject. Dit is opgenomen in hoofdstuk 4. Daarnaast kijken we hoe de samenwerking met partners is vormgegeven en in hoeverre deze volgens de beleidsdoelen wordt uitgevoerd.

3.4 Overzicht diensten en processchema

Het aanbod van diensten is onderstaand processchema gevisualiseerd. De verschillende onderdelen van het proces worden in de paragrafen daaronder verder uiteengezet.

Het proces in Zwolle is ingericht naar het processchema schuldhulpverlening van de NVVK (de brancheorganisatie op het gebied van schuldhulpverlening) . Dit proces, zoals beschreven in de gedragscode van de leden van de NVVK, tracht kwaliteit en efficiency te waarborgen.

De aanmelding, screening en intake vinden plaats bij de consulent Schulddienstverlening (in het schema weergegeven in het blauwe vlak). De daarop volgende diensten in de stabilisatiefase staan in het groene gedeelte (uitvoering door de gemeente). Dit bestaat uit (een combinatie van) een regeling die de schuld moet oplossen en een traject dat het uitgavenpatroon beheert of ondersteunt. Na de 'blauwe fase' kan ook de fase van duurzame financiële dienstverlening ingegaan worden (lichtgroen gekleurd; uitvoering eveneens door de gemeente). Beschermingsbewind en de WSNP worden in de praktijk door externe bewindvoerders uitgevoerd (geel). Hulp en ondersteuning wordt door Op Orde in alle stadia geboden. Nazorg wordt verzorgd door vrijwilligersorganisaties (rood). De gemeente heeft een samenwerkingsrelatie met deze organisaties. Strikt genomen is de praktische uitvoering van de activiteiten door Op Orde geen onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid maar maken wel onderdeel uit van het gemeentelijke schulddienstverleningsbeleid.



Figuur 4. Processchema gemeente, WSNP en beschermingsbewind en Op Orde

3.5 SDV Zwolle

Schulddienstverlening is als taak organisatorisch ondergebracht bij de afdeling Inkomensondersteuning (IO) die daartoe een team heeft ingericht. Voorts zijn er teams die belast zijn met het armoedebeleid en met inkomensondersteunende maatregelen.

Voorheen bood de gemeente een gestandaardiseerd pakket van diensten aan en kwamen cliënten veelal in hetzelfde traject. Omwille van de effectiviteit is de schuldhulpverlening opnieuw ingericht, in samenhang met de ontwikkeling van de Wgs en met de invoering van de Participatiewet en de WMO.

3.6 Preventie

De gemeente Zwolle probeert niet alleen schulden op te lossen, maar ook te voorkomen. Er zijn verschillende vormen van preventie (niet in het schema weergegeven): het voorkomen van schulden, het voorkomen van hogere schulden en meer problemen en het voorkomen van nieuwe schulden.

De accountmanager op preventiegebied (van de afdeling inkomensondersteuning) heeft contact met verschillende partners en probeert deze aan te sporen om preventieactiviteiten te ondernemen. Preventie bestaat voornamelijk uit voorlichtingen en periodieke contacten met maatschappelijke partners. Instrumenten die kunnen worden ingezet om nieuwe schulden en problemen te voorkomen zijn bijvoorbeeld ondersteuning door thuisadministratie, cursussen met inkomen en nazorg. Ook kan er gebruik worden gemaakt van een schuldhulpmaatje.

Informeren in lokale kranten

In het beleidsplan Schulddienstverlening en schuldpredictie wordt genoemd dat er wordt ingezet op massamediale informatievoorziening (p. 16). Er worden artikelen geplaatst in de stadskrant Swollenaer. Daarnaast verschijnen er artikelen in de Wijzer, die sinds 1 januari 2015 ook digitaal beschikbaar is. De meeste artikelen die hier verschijnen, hebben betrekking op inkomensondersteunende maatregelen en bijstand.

In 2014 heeft de gemeente een handreiking ontwikkeld voor het Sociale Wijkteam, waarin de teams worden ondersteund bij financiële vraagstukken. Dit is een handleiding die door Divosa landelijk beschikbaar is gesteld.

Groepsvoorlichting en individueel financieel advies

Op dit moment worden er budgetkringen ontwikkeld waarin mensen elkaar stimuleren om bewust en zorgvuldig om te gaan met geld. Daarnaast worden voorlichtingen gegeven, o.a. op scholen. In 2015 zijn er acht voorlichtingen geweest voor hulpverlenende instanties, coaches voor studenten, vrijwilligersorganisaties, medewerkers van incassobureaus en bedrijven. Voor individueel advies kunnen mensen terecht bij de formulierenbrigade en de sociale raadslieden.

3.7 Samenwerking en diensten aangeboden door samenwerkingspartners

Uitvoering door samenwerkingspartners

Uitgangspunt van de gemeente is dat met iedereen een intakegesprek gevoerd wordt en dat er passende hulp gezocht wordt. Een persoon die een aanvraag doet, hoeft niet per se gebruik te gaan maken van één van de diensten aangeboden door de gemeente. Mocht een persoon niet voldoen aan de voorwaarden of wordt er ingeschat dat hulp door een vrijwilligersorganisatie bevorderlijk is voor de financiële situatie of vraag, dan wordt de persoon doorverwezen naar Op Orde.

Op Orde is een samenwerking tussen De Kern², WijZ, Humanitas en sinds 1 januari 2016 Schuldhulpmaatje. De vier organisaties hebben één centraal aanmeldpunt. De cliënt hoeft vooraf niet te bedenken welke ondersteuning hij heeft, maar kan zich melden bij de receptie waar hij naar één van de organisaties wordt doorverwezen.

De samenwerking met Op Orde vormt een belangrijk onderdeel van de Zwolse schulddienstverlening. Personen die niet in aanmerking komen³ voor een traject binnen de gemeente worden naar hulpverlening door vrijwilligers verwezen. Volgens de gemeente worden ook personen die wel in aanmerking komen voor een gemeentelijk traject gewezen op de hulp van Op Orde, al blijkt uit gesprekken met respondenten dat dit in de praktijk niet altijd het geval is geweest.

Mensen die aankloppen bij één van de vrijwilligersorganisaties kunnen doorverwezen worden naar de gemeente. Bij Op Orde wordt gepoogd de administratie op orde te krijgen, zodat de persoon ondersteund wordt bij het doen van een aanvraag. Dit is in het schema met de stippellijn aangegeven.

Humanitas en Schuldhulpmaatje bieden meer steun met inzicht op zelfredzaamheid. WijZ biedt meer langdurige ondersteuning; er is weinig uitzicht op zelfstandigheid. Op Orde biedt hulp en advies bij thuisadministratie. Vanuit De Kern ondersteunen sociale raadslieden en de formulierenbrigade mensen bij het op orde brengen van hun administratie. Het is een laagdrempelige voorziening en vormt de eerste ondersteuning bij financiële vraagstukken. Sociaal raadslieden begeleiden mensen door de sociale voorzieningen en regelingen. De administratie wordt op orde gebracht door de formulierenbrigade. Als de problemen te complex zijn, kunnen personen worden doorgestuurd naar de dienstverlening van de gemeente.

WijZ is een organisatie die zich richt op mensen die moeite hebben om mee te doen in de samenleving. Het is ontstaan als een organisatie die ondersteuning biedt aan ouderen, maar tegenwoordig wordt de expertise breder ingezet en ondersteunen ze ook andere kwetsbare groepen. Het doel van de organisatie is om kwetsbare mensen actief te houden en ervoor te zorgen dat deze mensen de regie over het eigen leven houden. Vanuit Humanitas zijn ook vrijwilligers die helpen bij het op orde maken van de administratie.

Preventie

Voor preventie is het volgens de gemeente Zwolle van groot belang dat het contact met en tussen verschillende instanties goed is. Op deze manier kunnen er makkelijk veel verschillende lijntjes worden uitgezet en kunnen nieuwe ideeën verder worden ontwikkeld. Samenwerkingspartners vormen een belangrijke onderdeel in preventie. Sommige mensen vinden het prettiger om eerst bij een instantie aan te kloppen dan direct bij de gemeente. Het vormt een laagdrempelige vorm van ondersteuning.

Armoedepact

In Zwolle bestaat het platform Zwolle Armoedevrij! Dit is een platform waar burgers, maatschappelijke partners en de gemeente elkaar ontmoeten. Het startsein van dit platform is gegeven met het Armoedepact en bestaat sinds 2009. Het armoedepact is een document wat ondertekend is door maatschappelijke samenwerkingspartners van de gemeente Zwolle. Hier

² In 'De Kern' zijn de Sociaal Raadslieden en de Formulierenbrigade opgenomen.

³ Dat kunnen zijn mensen die hun administratie niet op orde hebben, mensen die een verslaving hebben, mensen onder de 18 jaar of mensen die niet uit Zwolle of de samenwerkende regiogemeenten komen dan wel geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.

wordt de samenwerking en samenhang op het gebied van armoede door de verschillende partijen onderschreven.

Startpunt Geldzaken

Het Startpunt Geldzaken is een initiatief van Nibud, Vereniging Eigen Huis, Vereniging van Effectenbezitters (VEB) en de Financial Planning Standard Board, Nederland (FPSB). De gemeente Zwolle is partner. Startpunt Geldzaken heeft Geldplan Zwolle ontwikkeld. Hierin worden tips gegeven over geld, zoals tips over het verminderen van de uitgaven en het verhogen van de inkomsten. In 2015 zijn er 222 geldplannen geweest via 'Beter rondkomen' en 45 geldplannen via 'Sparen, beleggen of aflossen'.

Financieel Spreekuur

Het Financieel Spreekuur (FiS) is een samenwerkingsverband tussen de Kern, scholen en de gemeente. Dit is een inloopsprekuren voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied; deze leerlingen worden door leeftijdsgenoten geholpen. Het FiS is in maart 2014 gestart bij het Deltion College. Het eerste jaar waren er 39 meldingen. In 2015 is vakcollege Cibap aangesloten en is het aantal meldingen opgelopen tot 159. Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern. Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Dit project loopt in haar tweede jaar.

3.8 Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)

Personen kunnen alleen via een uitspraak van de rechter in het wettelijk traject (oftewel de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen - WSNP⁴) komen. Personen kunnen (bij uitzondering) direct in het traject komen (zonder eerst een minnelijke regeling door te lopen) of wanneer het minnelijk traject mislukt is.

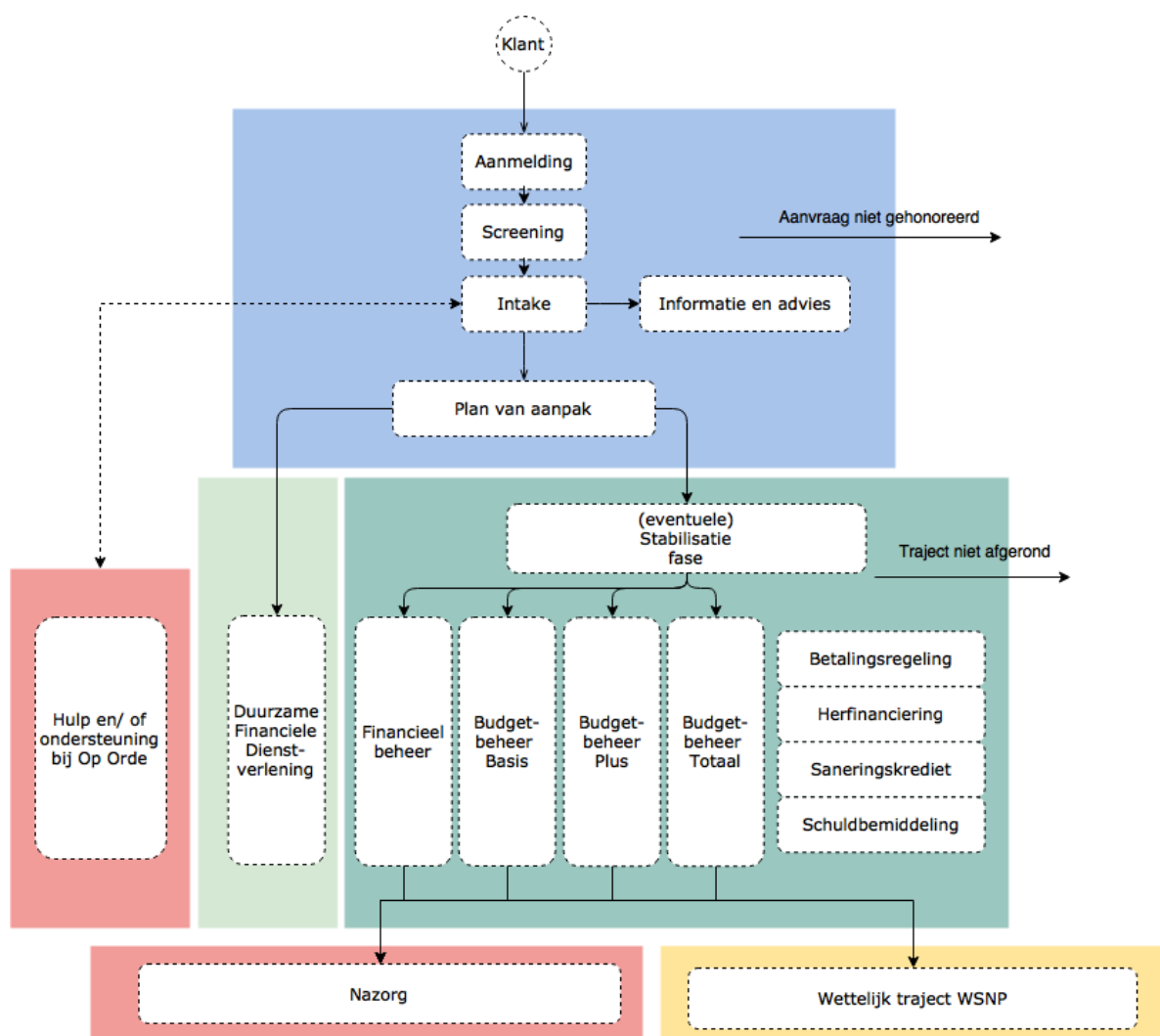
In deze gevallen geeft de schulddienstverlening een verklaring af waaruit blijkt waarom het minnelijk traject niet is opgestart of is mislukt. Net als bij een minnelijke regeling wordt geprobeerd om de schulden binnen 36 maanden op te lossen. In sommige (uitzonderlijke) gevallen kan de rechter beslissen om het traject 60 maanden te laten duren. De resterende schuld wordt kwijgescholden. Binnen de WSNP bestaat een aantal verplichtingen waar een persoon zich aan moet houden. Allereerst mogen er geen nieuwe schulden ontstaan. Daarnaast moet iemand zoveel mogelijk inkomen vergaren. Als iemand werkloos is, is er sprake van sollicitatieplicht. Bovendien moet alle informatie die van belang is voor de schuldsanering worden doorgegeven aan de bewindvoerder.

⁴ De WSNP valt buiten het gemeentelijk beleid. Voor meer inhoudelijke informatie over de WSNP zie onder meer de informatie van het Bureau WSNP van de Raad voor Rechtsbijstand: <http://www.bureauwsnp.nl/>.

4. Schulddienstverlening: het minnelijk traject

In deze paragraaf wordt de schulddienstverlening (SDV) van de gemeente Zwolle besproken. Dit is het deel in het processchema dat in het blauw (aanmelding en intake) en groen (minnelijk traject) is weergegeven. Dit onderdeel vormt de kern van het onderzoek.

Hieronder zijn de relevante onderdelen nog eens in het processchema weergegeven. Het blauwe en groene gedeelte vormt gezamenlijk het minnelijk traject en is onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Ondersteuning door Op Orde is in praktische zin formeel geen onderdeel van de verantwoordelijkheid, maar vormt wel onderdeel van het gemeentelijke beleid. WSNP is geen onderdeel van beleid en verantwoordelijkheid, maar vormt het slotstuk bij het niet succesvol afronden van het minnelijk traject. Nazorg is onderdeel van het traject en beleid, en wordt uitgevoerd door samenwerkingspartners.



Figuur 5. Processchema

4.1 Aanmelding en intakefase

De eerste fase van het minnelijk traject is de aanmelding en intakefase. Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

1. Aanmelding
2. Intakegesprek
 - a. Verzamelen financiële gegevens door schuldenaar
 - b. Afname vragenlijst Mesis
 - c. Intakegesprek
3. Plan van aanpak

Aanmelding

Iedereen die schulden heeft kan om ondersteuning vragen, mits iemand een vaste woon- of verblijfplaats in Zwolle heeft en minimaal 18 jaar oud is. De oorzaak van de schuld hoeft hierbij geen belemmering te vormen. Het aanvraagformulier kan zowel via de post als digitaal worden ingediend. Alle belangrijke gegevens moeten naar de gemeente om de aanvraagprocedure zo soepel mogelijk te laten verlopen. Ondersteuning kan worden geboden door de formulierenbrigade van de Kern (in Op Orde).

Personen met problematische schulden komen op verschillende manieren bij de Zwolse schulddienstverlening:

- Zelf melden bij de gemeente (fysiek of via de website).
- Een klant komt met een financiële vraag bij één van de vrijwilligersorganisaties en wordt doorverwezen naar de gemeente.
- Via schuldeisers, zoals een woningbouwcorporatie (huurachterstanden of dreigende uitzettingen).
- Een wijkteam heeft schulden gesignaleerd.

De problemen kunnen zo hoog zijn opgelopen, dat er sprake is van een crisissituatie of spoedaanmelding: wanneer iemand uit huis wordt gezet of wanneer de elektriciteit of het water wordt afgesloten.

Intake

Bij de intake moet een zo compleet mogelijk schuldenoverzicht in kaart worden gebracht. Dit heeft veelal in samenwerking met de formulierenbrigade plaatsgevonden. De klant moet voorafgaand aan de intake een assessment invullen, op basis waarvan een inschatting wordt gemaakt van de problemen, de persoonskenmerken en daarmee de 'regelbaarheid' van de persoon. Het assessment vindt plaats met het intake-instrument Mesis (Methodisch Screeningsinstrument Schulddienstverlening). Dit is een digitale vragenlijst van ongeveer 100 vragen die bij benadering anderhalf uur duurt om in te vullen. Bij personen die digibeeet zijn, wordt de intake bij de gemeente gedaan.

Vervolgens vindt er een intakegesprek plaats bij de gemeente, met de consulent schulddienstverlening. In een gesprek wordt de situatie van de cliënt in kaart gebracht. Ook wordt er bekeken of er andere problemen zijn, zoals verslaving of psychosociale problematiek. Aan de hand van de dossiergegevens, de uitslag van Mesis en het gesprek wordt de schuldsituatie en de financiële zelfredzaamheid vastgesteld, en wordt bepaald welk traject passend is.

Lukt het niet om een passend traject te vinden, doordat er niet aan de voorwaarden wordt voldaan of omdat de klant het niet eens is met de aanpak, dan kan het product Informatie & Advies worden aangeboden of dan wordt er een andere vorm van hulpverlening gezocht. De

gemeente stelt overigens dat zij bij crisissituaties er altijd in slaagt om binnen de wettelijke termijn van drie dagen hulp te bieden.

Plan van aanpak

Het plan van aanpak omvat de financiële gegevens van de klant, een analyse van de situatie, de diensten die de klant ontvangt en een stappenplan dat toewerkt naar een wenselijke eindresultaat met een aantal evaluatiemomenten. De consulent stelt het plan van aanpak op, waarna de klant deze moet goedkeuren om het traject te beginnen. Het plan van aanpak is daarmee het eindproduct van de intakefase.

De Consulent Schulddienstverlening blijft het gehele traject - tot en met de nazorg - verantwoordelijk voor de klant. Volgens de interviews vinden er periodieke checks plaats, waarbij bezien wordt of het gekozen traject nog steeds het juiste traject is voor die klant. Vanaf een half jaar tot een jaar na het afronden van budgetbeheer wordt contact opgenomen met de klant om te bezien wat de ontwikkelingen na het afronden van het traject zijn.

4.2 Budgetbeheer en schuldregeling

Indien na de intake fase blijkt dat een persoon in aanmerking komt voor het minnelijk traject, zal deze persoon het door de gemeente aangeboden minnelijk traject aangeboden krijgen. Dit is een combinatie van budget- of financieel beheer (afhankelijk van de financiële zelfredzaamheid) en een schuldsanering. Gezamenlijk zien deze producten toe op een finale kwijtschelding van de restschuld en een schone lei na 36 maanden.

Financieel beheer en budgetbeheer

In financieel beheer of budgetbeheer wordt, na een machtiging van de cliënt, een overeenkomst gesloten op grond waarvan de schulddienstverlening het budgetbeheer gaat uitvoeren. Budgetbeheer ontvangt het inkomen van de klant op een rekening bij de gemeente en hieruit worden de noodzakelijke betalingen gedaan. Op deze manier wordt voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.

Budgetbeheer is een zware maatregel die meestal tijdelijk van karakter is. De gemeente Zwolle heeft er daarom ook voor gekozen om meerdere vormen van budgetbeheer toe te passen. Afhankelijk van de situatie en de financiële zelfredzaamheid wordt een lichte vorm of een zware vorm van budgetbeheer toegepast.

Schuldsanering

Saneringskrediet is het regelen van een schuldenpakket door middel van het verstrekken van een lening. Door middel van een kredietovereenkomst, wordt de totale schuldenlast afgekocht tegen finale kwijting. Het voordeel is dat de schuldeiser direct het geld ontvangt en dat de klant alleen te maken heeft met de gemeente. Saneringskredieten worden toegepast in de situaties waarbij er geen toekomstperspectief is op een verhoging van de afloscapaciteit. In Zwolle geldt een maximum bedrag van € 5.000 voor saneringskrediet.

Recidivisten, mensen met een wisselend of onzeker inkomen en mensen met een perspectief op inkomensverbetering komen niet in aanmerking voor saneringskrediet. Zij zijn altijd aangewezen op schuldbemiddeling. Schuldbemiddeling is het maken van betalingsafspraken door een derde naar aanleiding van een schuldregeling waarbij alle schuldeisers instemmen met een gespreide betaling, al of niet tegen een percentagevoorstel. Als iemand zijn inkomen kan verbeteren, moet dit ten goede komen aan de schuldeisers.

Fasen

Het minnelijk traject bestaat uit een aantal stappen:

1. Stabilisatiefase
2. 120-dagen fase
3. Aflossen schulden
4. Afronden van het minnelijk traject: (a) nazorg; (b) indien het minnelijk traject niet geslaagd is, wordt een aanvraag voor een WSNP traject gedaan.

Stabilisatiefase

Indien de noodzaak om te stabiliseren wordt vastgesteld in het plan van aanpak begint het traject met een zogeheten stabilisatiefase. Hierin wordt het dossier gestart en worden de inkomsten en uitgaven van de klant in evenwicht gebracht.

120-dagen fase

In de 120-dagen fase wordt een inventarisatie van de schulden gemaakt, de afloscapaciteit wordt berekend en schuldeisers worden aangeschreven om tot een akkoord te komen. In deze periode wordt er een overzicht gemaakt van alle inkomsten en uitgaven en wordt inzichtelijk gemaakt wat de afloscapaciteit is, waarbij eerst wordt gekeken naar het bedrag dat minimaal nodig is om van te leven (het Vrij Te Laten Bedrag). Er wordt geprobeerd een regeling te treffen waarbij de schulden binnen 36 maanden kunnen worden opgelost. Indien schuldenaren onterecht niet willen meewerken, kan er een verzoek bij een rechtbank worden ingediend waarin schuldenaren worden verzocht in te stemmen met de voorgestelde schuldenregeling. Dit heet een dwangakkoord.

Aflossingsfase

Als de uitgaven van de schuldenaar geminimaliseerd zijn en alle schuldeisers akkoord zijn met het aflossen en kwijtschelden van de restschuld, begint de fase waarin het daadwerkelijke aflossen plaatsvindt. Deze aflossingsfase duurt maximaal 36 maanden, en kan bij uitzondering verlengd worden naar 72 maanden. De aflossingsfase gaat in op het moment dat de afspraken gemaakt in de 120-dagenfase door alle partijen onderschreven worden; de doorlooptijd van 36 maanden begint op de 1e dag van de 120-dagen fase (en werkt dus met terugwerkende kracht). Zo heeft een vertraging in de 120-fase (bijvoorbeeld door schuldeisers die niet akkoord willen gaan) geen invloed op het aflossen van de schulden in de fase daarna.

Verschillende vormen van financieel beheer, budgetbeheer en DFD

Financieel beheer

Dit is een lichte vorm van budgetbeheer. In deze maatregel wordt er alleen geld gereserveerd voor de schuldregeling. Het inkomen komt binnen bij de gemeente, en wordt afgeroomd doorgestort naar de klant. Financieel beheer is minimaal verplicht bij het uitvoeren van een minnelijke schuldregeling.

Budgetbeheer Basis

Naast de reservering voor de schuldregeling worden er in budgetbeheer basis alleen een aantal vaste lasten doorbetaald, zoals huur of hypotheek en ziektekosten. Restant wordt per week of maand uitbetaald aan de klant: deze moet een deel van de vaste lasten zelf betalen, bijvoorbeeld de telefoonrekening, boodschappen en verzekeringen.

Budgetbeheer Totaal

De inkomsten en uitgaven worden volledig beheerd. Naast de reservering voor de schuldregeling, worden alle vaste lasten betaald. Daarnaast wordt er geld gereserveerd voor andere uitgaven. De klant krijgt per week of per maand leefgeld om boodschappen mee te

kunnen doen. Voor de gemeente Zwolle is het van belang om de zware maatregelen tot een minimum te houden. Dit zijn dure maatregelen en spreken te weinig de eigen kracht van de burger aan. In een aantal gevallen is het echter niet mogelijk om gebruik te maken van de minder zware vormen van budgetbeheer.

Zwolle gebruikt in het registratiesysteem de typologie “budgetbeheer plus” voor cliënten die op basis van huwelijk of geregistreerd partnerschap aan een budgetcliënt zijn gekoppeld.

Duurzame Financiële Dienstverlening

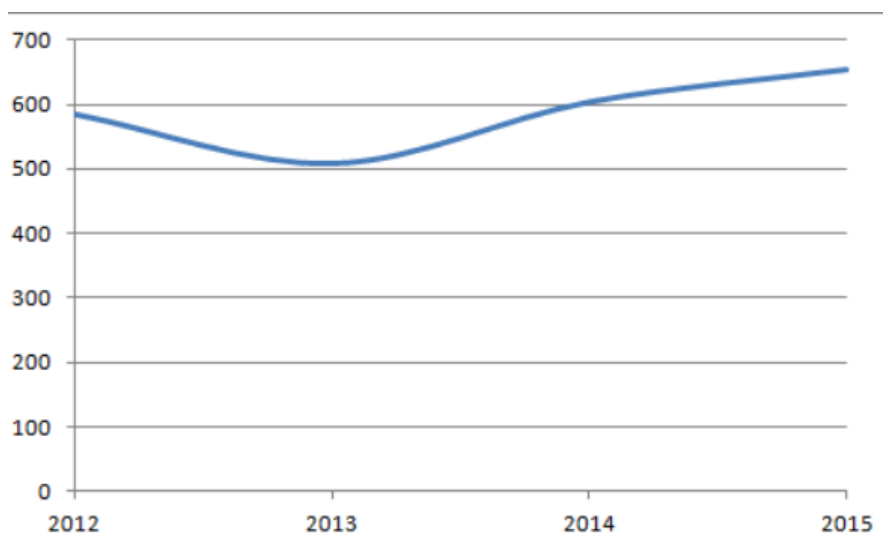
Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) wordt ingezet als een schuldregeling niet mogelijk is. DFD is strikt genomen geen onderdeel van budgetbeheer. Het doel van deze maatregel is dat er geen nieuwe achterstanden in betaling ontstaan en daardoor hogere schulden ontstaan. Het kan hier gaan om schulden die niet regelbaar zijn of een klant die door geestelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om een traject schuldregeling te volgen. DFD leidt niet direct naar een vorm van schuldregeling en kent geen maximale looptijd, maar in het Plan van Aanpak kunnen termijnafspraken worden gemaakt.

4.3 Cijfermatige analyse minnelijk traject

Aantal aanvragen schulddienstverlening en gebruik diensten

Het aantal gehonoreerde aanvragen voor schulddienstverlening en crisisregelingen (van inwoners van de gemeente Zwolle) is sinds 2012 toegenomen van 584 naar 653 in 2015.

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente gaat het in ongeveer 10% van de aanvragen om een crisisregeling. In deze gevallen gaat het om het voorkomen van huisuitzettingen of van het afsluiten van elektriciteit of water.



Figuur 6. Aantal gehonoreerde aanvragen voor schulddienstverlening en crisisregelingen 2012 - 2015. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

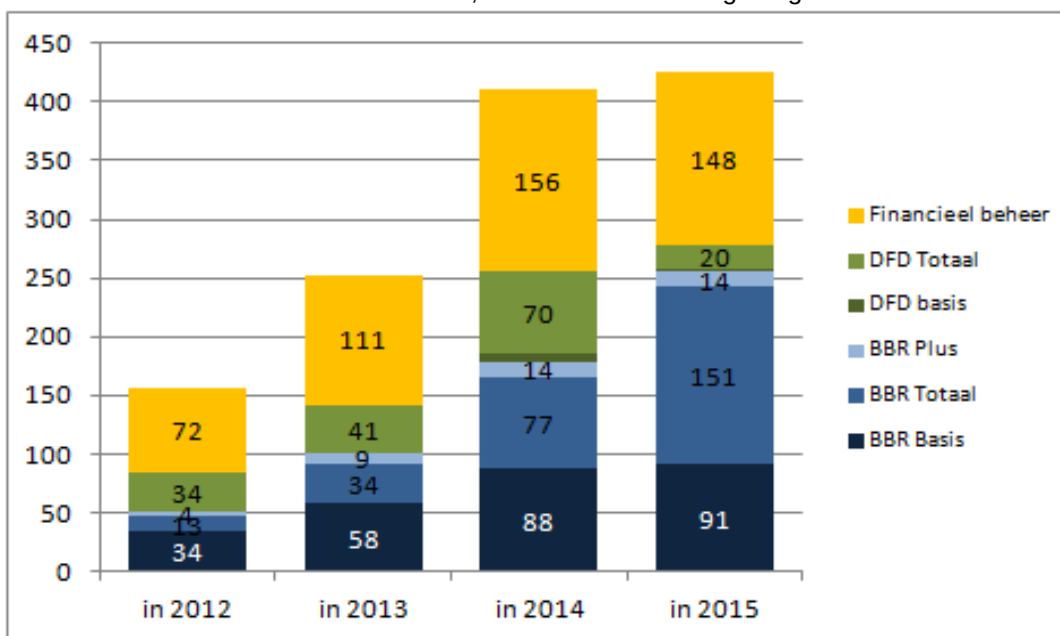
Doorstroom naar verschillende instrumenten

In grafieken op de volgende pagina staan de instroom en uitstroom in financieel beheer, budgetbeheer en DFD. Deze cijfers betreffen de in- en uitstroom, en zeggen niets over de hoeveelheid personen die in totaal bij budgetbeheer zitten.

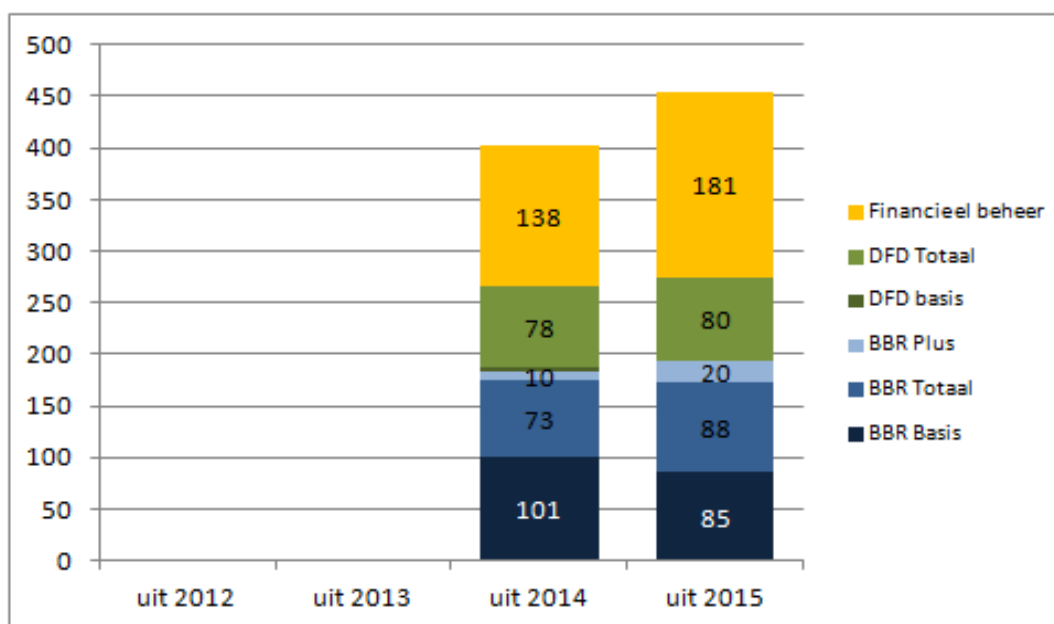
De staven geven de totale in- en uitstroom weer, waarbij deze met kleuren zijn onderverdeeld naar de verschillende instrumenten. De uitstroomcijfers van 2012 en 2013 zijn met de aangeleverde gegevens niet weer te geven.

Opvallende zaken zijn de stijging van het aantal personen dat instroomt, de toename van de instroom in Budgetbeheer Totaal en de toename van het gebruik van financieel beheer. Het aantal mensen dat instroomt in financieel beheer, budgetbeheer en DFD stijgt in de periode 2012-2015. In 2012 stromen 157 mensen in, in 2015 ligt dit getal boven de 400.

De omvang van het aantal personen in budgetbeheer, DFD en financieel beheer is alleen voor 2012 en 2013 vast te stellen. Ontwikkelingen over 2014 en 2015 zijn met de aangeleverde cijfers niet vast te stellen. Het aantal personen dat in het derde kwartaal van 2012 gebruik maakt van één van de diensten is 669; in 2013 is dit aantal gestegen naar 767.



Figuur 7. Instroom budgetbeheer en DFD 2012-2015. Bron CAB, gegevens van afdelingsondersteuning Zwolle



Figuur 8. Uitstroom verschillende instrumenten 2012 - 2015. Bron CAB, gegevens van afdeling Inkomensondersteuning Zwolle.

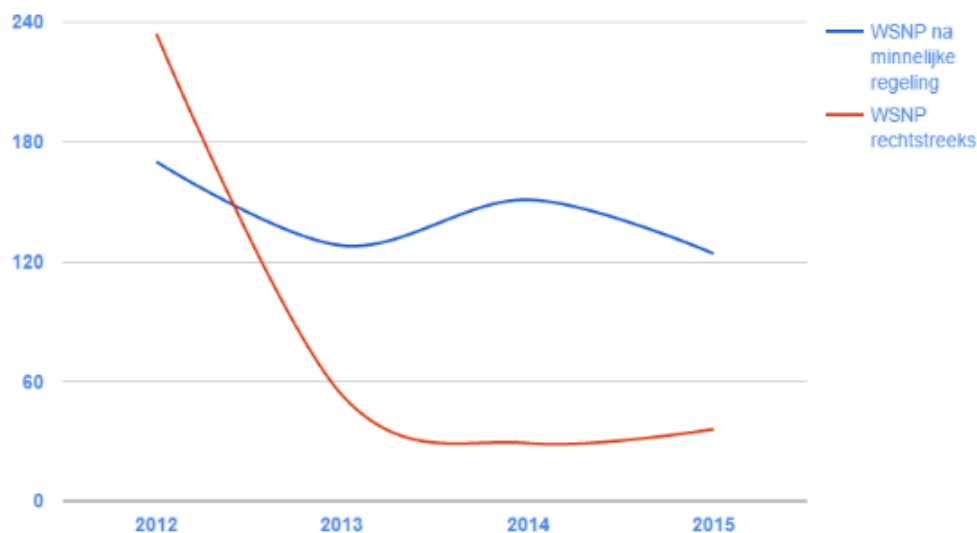
4.4 Uitstroom naar WSNP en nazorg

Een schuldenaar kan alleen middels een uitspraak van de rechter in een WSNP traject komen en valt daarmee niet onder gemeentelijk beleid. WSNP is wel onderdeel van het uitstromen: indien het minnelijk traject afgebroken wordt of niet slaagt, kan de gemeente een verklaring afgeven voor het in aanmerking komen voor het wettelijk traject. Het is aan de klant of gebruik gemaakt wordt van WSNP.

Bij een WSNP traject wordt er een bewindvoerder aangesteld. Deze WSNP-bewindvoerder heeft verantwoordelijkheid voor de boedel en uitgaven binnen het schuldsaneringstraject. De WSNP controleert en houdt toezicht. De cliënt blijft handelingsbekwaam ten aanzien van het vrij te laten bedrag en blijft verantwoordelijk voor de financiële handelingen. De schuldenaar moet op zijn beurt de bewindvoerder over alles informeren wat van belang kan zijn voor de schuldsanering. Schuldeisers zijn verplicht aan het wettelijk traject mee te werken, na 3 jaar worden resterende schulden gesaneerd en kan de schuldenaar met een schone lei beginnen.

De figuur hieronder geeft een beeld van het aantal afgegeven verklaringen voor toepassing van de WSNP. De blauwe lijn geeft het aantal verklaringen na afloop van een minnelijke schuldregeling weer, de rode lijn geeft een beeld van de rechtstreekse toepassing van de WSNP (zonder minnelijke regeling).

De blauwe lijn geeft een daling aan - dit staat in verband met de hoeveelheid afgeronde minnelijke schuldregelingen en het slagingspercentage. Echter is niet vast te stellen hoeveel minnelijke trajecten worden afgebroken zonder dat een wettelijk traject start. De rode lijn geeft het beleid van de rechtbank weer: sinds de fusie van verschillende arrondissementen is het beleid gewijzigd en worden minder personen rechtstreeks toegelaten aan de WSNP.



Figuur 9. Aantal WSNP trajecten over de periode 2012 - 2015. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

In 2015 waren er 35 aanmeldingen voor schulddienstverlening die eerder een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag. De tabel hierna geeft inzicht in de afwijzingsgronden op basis waarvan een schuldregeling niet geslaagd is. Met 'onvoldoende medewerking schuldeisers' wordt bedoeld dat er één of meer schuldeisers in een case niet akkoord zijn gegaan met het percentage aanbod tegen finale kwijting, wat het resultaat kan zijn van het incassobeleid van de schuldeiser. Middels een dwangakkoord kan worden getracht schuldeisers te laten meewerken aan de regeling.

Tabel 4. Top 10 redenen van afwijzing/intrekking 120-dagen traject. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Reden afwijken 120-dagen		
Onvoldoende medewerking schuldeisers		45%
SHV overige reden		23%
WSNP verklaring opgesteld		5%
Clïënt is verhuisd		5%
Clïënt voldoet niet meer aan de voorwaarden		5%
Op verzoek van de cliënt		4%
Clïënt heeft zelf de schulden geregeld/regeling afgesloten		4%
SHV onvoldoende medewerking schuldeisers		4%
Clïënt komt verplichtingen niet na		3%
Clïënt heeft nieuwe schulden gemaakt		3%

4.5 Financiën minnelijk traject

De begroting van schulddienstverlening is in de gemeentelijke begroting ondergebracht in het programma Inkomensondersteuning. De uitgaven aan schulddienstverlening en preventie zijn daarmee niet inzichtelijk: de gemeentelijke begroting geeft onvoldoende informatie over specifieke instrumenten.

De loonkosten voor SDV worden met een rekenmodel van Stimulansz ingeschat. Hiermee zijn de kosten onder te verdelen naar een aantal diensten die in het minnelijk traject worden aangeboden. Per instrument wordt het aantal cliënten dat gebruik maakt van een instrument vermenigvuldigd met de werkelijke normtijden per instrument. Dit wordt doorgerekend naar het aantal benodigde Fte per instrument.

Er wordt een modelmatige berekening gemaakt van de ingezette middelen, wat geen exacte vaststelling van de kosten per product is. Zwolle maakt geen gebruik van urenregistratie, cijfers zijn een inschatting en worden jaarlijks geactualiseerd. Jaarlijks wordt ook naar de normtijd gekeken. Op basis van het rekenmodel zijn de loonkosten per onderdeel (voor 2016) van het proces aangegeven in de volgende tabel.

Tabel 5. Uitgaven per onderdeel Schulddienstverlening. Bron: afd. Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Fase	Kosten
Aanmelding	€ 16.111
Intake	€ 356.553
Budgetbeheer	€ 463.963
Schuldregeling	€ 247.676

De totale preventiekosten liggen op € 95.500 per jaar. Hier wordt uitgegaan van het aantal fte (ingezet op preventie) vermenigvuldigd met de gemiddelde loonsom per fte.

Budgettering

In het beleidskader wordt het aantal regelingen en trajecten dat de gemeente levert ingeschat op basis van de ervaring van vorige jaren. Er wordt (voor de budgettering) als risico aangeleverd dat schulddienstverlening een open einde-regeling is, en dat iedereen met schulden - als er aan de voorwaarden wordt voldaan - kan instromen.

4.6 Uitvoering en samenwerking bij minnelijk traject

Op basis van de gesprekken met medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners en schuldenaren zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

Bij het minnelijk traject:

- Lange doorlooptijd beginfase en gebrek aan communicatie en ondersteuning
- Het gebrek aan nazorg

In de samenwerking met Op Orde

- Toeleiding van schuldenaren en cliënten van en naar Op Orde

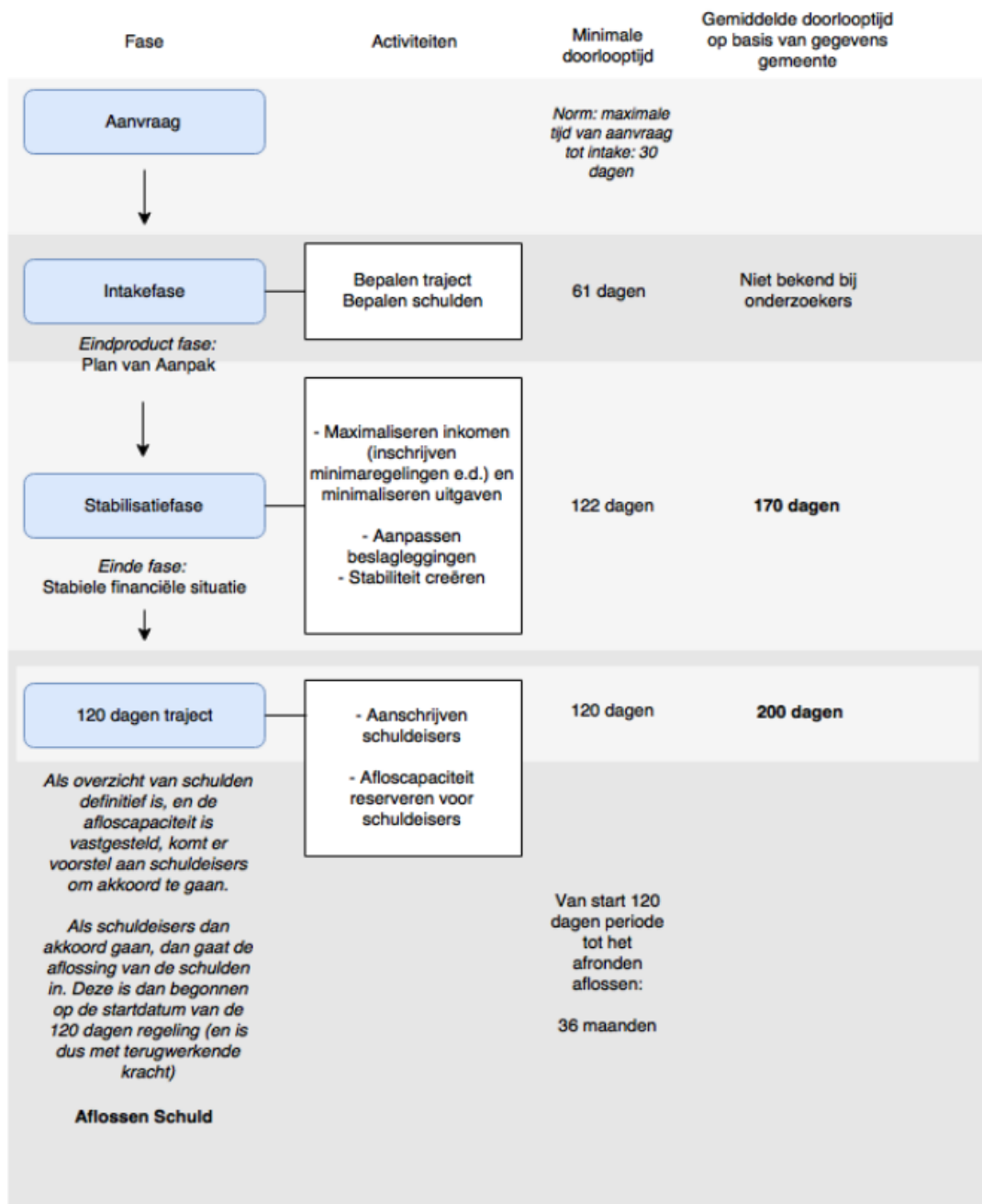
Preventie en informeren burgers

- Bereik en informeren burgers over diensten

4.7 Doorlooptijd beginfase en communicatie

Een belangrijk probleem dat uit de gesprekken met de cliënten en de organisaties naar voren komt, is de lange doorlooptijd van de beginfase in combinatie met het gebrek aan communicatie. Dit betreft de stabilisatiefase en het 120-dagen traject. Uit aangeleverde cijfers van de gemeente blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van intakefase, stabilisatiefase en 120-fase bij elkaar opgeteld 431 dagen is, oftewel 14 maanden en vijf dagen (zie figuur op de volgende pagina). Volgens de richtlijn van de NVVK is de minimale doorlooptijd van deze fasen tien maanden, die verlengd kan worden naar 14 maanden. In de stabilisatiefase worden er nog beslagleggingen naar de cliënten gestuurd, waarbij de schuld dus nog kan oplopen. De gemiddelde doorlooptijd van de beginfase is lang en in deze periode wordt er beperkt door de gemeente gecommuniceerd naar de cliënten, wat tot wrevel leidt bij de cliënten.

De geïnterviewde schuldeisers geven aan dat ze soms zelf bij de gemeente aan moeten kloppen voordat er iets gebeurt. Het lijkt soms stil te liggen bij de gemeente en de organisaties zeggen geen zicht te hebben op wat de gemeente op dat moment aan het doen is. De doorlooptijd van de fasen is in het volgende schema weergegeven.



Figuur 10. Overzicht van fasen, activiteiten en doorlooptijden.

De gemeente geeft aan dat problemen in de 120-dagen fase⁵ vaak te maken hebben met schuldeisers die niet reageren of niet akkoord gaan met de regeling, wat de vertraging veroorzaakt (per cliënt zijn er gemiddeld 28 schuldeisers die allen akkoord moeten gaan met de schuldregeling). Dit is echter in de fase na de stabilisatiefase en verklaart niet wat er in de stabilisatiefase plaatsvindt. De exacte oorzaak van de lange doorlooptijd in de stabilisatiefase is niet eenduidig vastgesteld.

⁵ Zie voor inhoudelijke informatie ook de site van de NVVK (www.nvvk.eu), de site van de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (www.bpbj.nl), het eerder genoemde Bureau WSNP en de relevante wetgeving (<http://wetten.overheid.nl/BWBR00313>).

Toename aanbod

Naast de doorlooptijd van de beginfase, heeft de gemeente te maken gehad met een toename in het aanbod. In 2014 en de eerste helft van 2015 waren er oplopende wachttijden door het vertrek van ervaren professionals naar de sociale wijkteams. De gemeente heeft hierop gereageerd door extra regelingen te starten, waardoor een piek ontstond in het aantal te starten en af te handelen regelingen. Hierdoor is doorstroom na de afronding van intake- of stabilisatiefase vertraagd.

Onrust bij cliënten door gebrek aan informatie en slechte bereikbaarheid

Door de geïnterviewde cliënten wordt het intakegesprek over het algemeen als prettig ervaren; er wordt goed geluisterd en er is begrip voor de situatie. Na het intakegesprek en het plan van aanpak, wordt - voor zover er is bepaald dat Budgetbeheer moet worden ingesteld - de cliënt overgedragen aan de budgetbeheerders.

Vanaf dat moment verloopt de communicatie naar mening van de cliënten moeizaam. Respondenten van de partners en schuldeisers geven hetzelfde aan. Telefonisch zijn de consulenten die budgetbeheer uitvoeren zeer slecht te bereiken. Telefonische bereikbaarheid is van 9:00 tot 13:00 en niet iedereen is op dat moment in staat om te bellen. Een deel van de cliënten heeft telefonisch contact opgegeven. Contact via de mail gaat iets beter, maar vaak moet daar langer gewacht worden op antwoord. De gemeente geeft aan dat de consulenten Schuldienstverleners, de eerste contactpersoon van de cliënt waarmee het plan van aanpak is opgemaakt en tevens regievoerder op het verdere traject, de gehele dag telefonisch bereikbaar zijn.

Gezamenlijke caseload

Door de afdeling Schuldienstverlening wordt in budgetbeheer gewerkt met een gezamenlijke caseload. Dit betekent dat een cliënt geen vaste consulent heeft, maar te maken krijgt met het hele team van consulenten. De gemeente Zwolle heeft hier enkele jaren geleden voor gekozen, omdat het, volgens de geïnterviewde medewerkers, efficiënter zou werken. Bij een individuele caseload kunnen er bij uitval of bij vertrekkende budgetbeheerders problemen optreden; dit is met een gedeelde caseload niet het geval.

Uit de gesprekken met de cliënten en de organisaties blijkt dat de gedeelde caseload veel wrevel oplevert. De bereikbaarheid is slecht, zowel cliënten als organisaties moeten elke keer hetzelfde verhaal vertellen en het antwoord varieert per consulent en is niet eenduidig. Dit zorgt ervoor dat vooral de cliënten twijfelen aan de deskundigheid van de consulenten. Ze geven aan dat de afdeling meer gebruik moet maken van ervaringsdeskundigen.

Cliënten ervaren gebrek aan kennis over diensten

De slechte bereikbaarheid en gebrekkige informatievoorziening leidt tot een gebrek aan kennis bij de cliënten. Een voorbeeld is de rekening van de cliënten die via de gemeente loopt. Cliënten kunnen deze rekening inzien op internet op MijnSDV (inlog met DigiD). Tijdens het groepsgesprek wordt duidelijk dat dit voor een aantal cliënten nieuwe informatie is, zij wisten niet van het bestaan van de dienst. Ook blijkt een groot deel van de cliënten niet op de hoogte van de diensten van Op Orde, terwijl zij aangeven juist behoefte te hebben aan een laagdrempelige vorm van ondersteuning.

Communicatie en informatie organisaties

Het beeld dat samenwerkingspartners en schuldeisers hebben over de communicatie en de informatie van de gemeente komt overeen met het beeld van de cliënten. De communicatie via de telefoon is erg slecht en een aantal schuldeisers zoekt geen telefonisch contact meer. Het contact via de mail gaat beter.

De samenwerkingspartners en cliënten geven aan dat het proces niet altijd even vlekkeloos verloopt. Soms raakt de gemeente papieren kwijt of worden schuldeisers niet op tijd aangeschreven. Volgens de schuldeisers en de samenwerkingspartners is er veel ruimte voor verbetering in het informatiesysteem en de communicatie. Informatie uitwisseling gaat nu veelal via de post aan de hand van 40/50 brieven per week.

4.8 Nazorg

Indien het traject succesvol wordt afgerond, wordt er volgens het processchema nazorg aangeboden. Een half jaar na het afronden van het traject spreekt de consulent opnieuw met de klant om zijn of haar situatie te bekijken. Er wordt gekeken of de inkomsten en uitgaven van de klant in evenwicht zijn. Daarnaast kan er ondersteuning worden geboden door een vrijwilliger van Humanitas of via een schuldhulpmaatje.

Verschillende gesprekspartners, vanuit de gemeente en de samenwerkingspartners, hebben onafhankelijk van elkaar aangegeven dat nazorg niet plaatsvindt zoals in het beleid beoogd wordt. Het beleid veronderstelt dat *alle* klanten een nazorgtraject aangeboden krijgen (p. 8: elke cliënt komt in aanmerking voor nazorg), maar dit is in de praktijk niet zo. Ten eerste vindt de telefonische controle door de consulent niet structureel plaats. Ten tweede is de doorverwijzing naar Op Orde na het afronden van het traject bij de gemeente niet structureel. Voor het onderzoek zijn gegevens aangevraagd over het aantal personen dat gebruik maakt van nazorg, maar deze cijfers kunnen geen uitsluitsel geven over de vraag hoeveel personen toegeleid worden naar extra ondersteuning en nazorg na het minnelijk traject.

4.9 Integraliteit en toeleiding naar schulddienstverlening

De toeleiding naar de schulddienstverlening kan op verschillende manieren verlopen, bijvoorbeeld via Op Orde, via een spoedaanmelding bij huisuitzetting of direct via de gemeente. Niet alle manieren van toeleiding of vormen van ondersteuning worden hier besproken, alleen degenen die tijdens de gesprekken naar voren kwamen.

Toeleiding is van cruciaal belang voor het bereik van schulddienstverlening. Als hulpverleners of bijvoorbeeld woningcorporaties verzuimen om gesignaleerde schulden te melden bij de gemeente, wordt het bereik van de schulddienstverlening verminderd.

Samenwerking met Op Orde

De geïnterviewde cliënten zijn positief over ondersteuning bij Op Orde en De Kern. De gesproken cliënten geven aan dat het advies van De Kern goed is en hen verder heeft geholpen. Een deel van de cliënten is doorverwezen door de gemeente en een deel heeft zelf ondersteuning gezocht bij de Kern. Het laagdrempelige karakter en persoonlijke hulp wordt als zeer prettig ervaren.

De geïnterviewde samenwerkingspartners van de gemeente geven aan dat cliënten Op Orde over het algemeen goed kunnen vinden; gemiddeld zijn er zes aanmeldingen per week. Cliënten melden zichzelf bij Op Orde, via hun netwerk, via consulenten of via sociale raadslieden. Informatie over de Kern wordt standaard opgenomen in de brief van de gemeente.

Een medewerker van Humanitas geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor een cliënt soms als erg groot wordt ervaren door een vrijwilliger. Het is goed om een professional naast de vrijwilliger te hebben, zodat de druk minder is. Voor langdurige ondersteuning geldt dat

vrijwilligers de mogelijkheid hebben om na een jaar af te zien van ondersteuning van een cliënt en een nieuwe vrijwilliger aan te stellen. Vaak kiezen vrijwilligers ervoor om de ondersteuning aan te houden.

De organisaties merken dat de gemeente niet altijd doorverwijst, alleen als de consulent verwacht dat de cliënt niet in staat is om zichzelf te melden. De organisaties van Op Orde zouden hier verandering in willen zien. Alle cliënten moet worden begeleid naar Op Orde, omdat de doelgroep vaak de weg naar ondersteuning niet goed kent. De problemen kunnen volgens de geïnterviewden op deze manier sneller worden opgepakt.

De lijnen tussen de woningbouwcorporaties en Op Orde zijn zeer kort en de samenwerking is volgens gesprekspartners goed. Bij dreigende huisuitzettingen informeert de woningcorporatie schuldenaren over Op Orde.

Woningcorporaties en spoedaanmeldingen

De woningcorporaties geven aan dat de spoedaanmelding snel wordt opgepakt en goed verloopt: dit is met een convenant geregeld en de schuldenaren komen op tijd bij de schulddienstverlening.

De medewerkers van de woningcorporaties geven wel aan dat informatie-uitwisseling beter kan. Door woningcorporaties geïnventariseerde informatie over de schulden en situatie van de bewoner wordt niet overgenomen door de gemeente. Het niet-gebruik van deze informatie kan veroorzaakt worden door privacywetgeving, maar de medewerkers van de woningcorporatie geven aan dat er in deze aansluiting winst te behalen is.

Het team Vangnet, Informatie & Advies (team VIA, bemoeizorg) is een onderdeel van de gemeente die zich inzet voor zorgmijders en ook ondersteuning biedt bij huisuitzetting. Team VIA probeert huisuitzetting te voorkomen. Wanneer er sprake is van een achterstand in huur, wordt er contact gezocht met de huurder. Contact bestaat uit een telefonisch contact, en daarna een huisbezoek. De huurder moet het probleem eerst zelf proberen op te lossen. Zijn de problemen te groot, dan wordt de persoon aangemeld voor schulddienstverlening. Aanmeldingen verlopen via de Sociaal raadslieden. Binnen twee weken moet er een aanvraag liggen bij de gemeente Zwolle, waarna binnen vier weken iemand moet zijn aangemeld. Wanneer de problemen te groot zijn, wordt er een spoedaanmelding gemaakt.

Doorverwijzen

Bij de vrijwilligersorganisaties en de samenwerkingspartners heerst het gevoel dat het doorverwijzen van cliënten van de schulddienstverlening naar samenwerkingsorganisaties (Op Orde en de Kern) problematisch is en strakker kan worden georganiseerd. In het aanmeldpakket van de gemeente zit een formulier van Op Orde, maar dit is volgens Op Orde onvoldoende.

Op dit moment worden alleen cliënten waarvan wordt verwacht dat zij niet in staat zijn om zichzelf bij de organisaties te melden actief doorverwezen. Cliënten lijken veel baat te hebben bij een vrijwilliger of extra ondersteuning van een organisatie. De cliënt kan terugvallen op de ondersteuning van een vrijwilliger wanneer er iets niet helder is of het proces niet goed verloopt.

Integraliteit

In hoeverre schuldenproblemen integraal worden opgepikt is niet sluitend vast te stellen. Uit gesprekken blijkt dat indien schuldenaren op andere wijze bekend zijn bij gemeente, afdelingen van elkaars werkzaamheden op de hoogte zijn. Echter is er geen integrale aanpak voor iedere schuldenaar in het minnelijk traject.

Preventie

Preventie is op dit moment nog versnipperd; per organisatie ziet preventie er verschillend uit. Er is nog geen collectieve preventie in het sociaal wijkteam. Organisaties zien het belang van collectieve preventie in, maar geven aan dat collectieve preventie moeilijk te organiseren is.

Sociale wijkteams

Op pagina 5 van het beleidskader wordt aangegeven dat schulddienstverlening “in het geval van multiproblematiek zich aansluit bij de andere hulp die geboden wordt in het huishouden. (...) SDV draagt zorg voor voldoende en adequate dienstverlening die bovendien laagdrempelig, snel beschikbaar, vraaggericht en samenhangend met andere hulp wordt aangeboden.”

Uit de interviews blijkt dat wijkteams schulden signaleren en kunnen doorverwijzen naar schulddienstverlening (en dat er mensen met schulden door andere organisaties zijn doorverwezen naar sociale wijkteams). Hoeveel doorverwijzingen er van en naar het wijkteam zijn is onbekend. Er wordt door de gemeente aangegeven dat doorverwijzen van en naar wijkteam momenteel niet structureel is, en dat hier mogelijkheden zijn.

Uit de beleidsstukken en de interviews komt naar voren dat de gemeente Zwolle experimenteert met het onderbrengen van ondersteuning bij financiële problematiek bij het wijkteam, maar dat op het moment er nog geen financiële ondersteuning door het sociale wijkteam plaatsvindt. De rol en taken van het sociale wijkteam op het gebied van schuldhulpverlening zijn in ontwikkeling. De gemeente bekijkt welke taken door het wijkteam vervuld kunnen worden.

Medewerkers van woningbouwcorporaties geven aan dat ze medewerkers van wijkteams tegenkomen bij het huisbezoeken en bij het signaleren van problemen bij huurders. Zij geven aan dat wijkteams oor hebben voor de problemen en dit oppakken.

Als een cliënt bij de Sociaal raadslieden komt, dan wordt gekeken of deze persoon bekend is bij het sociale wijkteam. Geïnterviewden geven aan dat er kortere lijntjes tussen de sociale wijkteams en andere organisaties zijn of komen, waardoor er ook meer wordt doorverwezen.

Al met al ontstaat een gemengd beeld over de toeleiding tussen schulddienstverlening en andere organisaties: er zijn geluiden dat doorverwijzing wel plaatsvindt, maar ook dat er zaken blijven liggen. Woningcorporaties zijn tevreden over de convenanten, en doorverwijzing bij huisuitzetting werkt goed. In dit onderzoek is niet (cijfermatig) vastgesteld in hoeverre toeleiding naar schulddienstverlening vanuit de organisaties plaatsvindt en wat het effect is. Het beeld dat uit de interviews ontstaat is dat bij de toeleiding naar schulddienstverlening mogelijkheden liggen voor verbetering.

4.10 Bereik en informeren burgers

Bij verschillende interviews wordt aangegeven dat het bereik van de gemeente Zwolle niet veel afwijkt van het landelijk gemiddelde. Het is niet met zekerheid te zeggen wat het bereik is. Het is niet aannemelijk dat het bereik in Zwolle uitzonderlijk verschilt van het landelijke bereik. Het landelijke bereik is relatief gezien laag.

Medewerkers geven aan dat het bekend is dat het bereik van de schulddienstverlening landelijk, en ook in Zwolle, problematisch is. Verhogen van het bereik is een wens, maar dit is volgens medewerkers erg lastig te bewerkstelligen.

Geïnterviewden geven aan dat het bereik mede wordt veroorzaakt door het feit dat mensen niet snel naar de gemeente toestappen voor hulp. Schulden hebben is een taboe. Een deel van de mensen met schulden denkt dat ze er zelf uitkomt. Het vergt volgens medewerkers een bepaald type persoon dat bij de gemeente aanklopt. De beeldvorming is dat schuldhulp bovendien heel streng is; mensen geloven bijvoorbeeld dat je niks meer mag en je auto in moet leveren als je ondersteuning krijgt via de gemeente. Dit zorgt ervoor dat personen dieper in de schulden terechtkomen. De problemen worden steeds groter, waardoor veel mensen in een crisissituatie terecht komen.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de doelgroep weinig weet over aangeboden diensten. Het is moeilijk om de doelgroepen te bereiken, omdat het juist om personen gaat die bijvoorbeeld functioneel analfabeet zijn of in een sociaal isolement zitten. Er wordt gekeken of verschillende initiatieven kunnen worden samengevoegd, zoals sociale partners en sociale wijkteams. Daarnaast wordt gekeken of bepaalde regelingen laagdrempeliger kunnen worden gemaakt. Door bepaalde contacten of diensten niet via de gemeente te laten verlopen, kunnen misschien meer mensen worden bereikt.

5. Ontwikkelingen en innovatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het laatste onderdeel van de onderzoeksvraag, de innovatie van de schulddienstverlening in Zwolle. Hier bekijken we wat ontwikkelingen binnen schulden en schuldhulpverlening zijn en wat de rol van de gemeente is bij het ontwikkelen van nieuwe diensten. Ook gaat hier aandacht uit naar zzp'ers, en relatief nieuwe doelgroep op het gebied van schulden.

In de interviews met de medewerkers, schuldeisers en samenwerkingspartners van de gemeente komt een aantal ontwikkelingen naar voren. Het is met de beschikbare cijfers moeilijk vast te stellen of de ontwikkelingen daadwerkelijk plaatsvinden, of dat deze slechts gepercipieerd worden door hulpverleners en personen die dicht op de schuldenproblematiek zitten. Beschrijvingen van deze gepercipieerde ontwikkelingen kunnen wel bijdragen aan inzicht in de schuldproblematiek en de ontwikkelingen in schulden waar de gemeente mee te maken heeft. Onderstaande beschrijving is op basis van de perceptie van de geïnterviewde personen.

5.1 Ontwikkelingen in schuldenproblematiek

Er wordt aangegeven dat schuldhulpverlening afgelopen jaren steeds complexer is geworden: de schulden zijn hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is gestegen. Het aantal schuldenaren onder de hogere inkomensgroepen neemt ook toe. De economische crisis heeft een zware impact gehad: mensen verliezen een baan, maar passen hun bestedingspatroon niet aan omdat ze verwachten weer snel iets nieuws te vinden. Ook zijn door de economische crisis hypotheeklen onder water te komen staan, wat tot penibele situaties leidt.

Verschillende geïnterviewden spreken over echtscheidingen die tot financiële problemen leiden. Er is steeds meer sprake van meervoudige problematiek. Daarnaast wordt er gesproken over de ingewikkelde landelijke regelgeving omtrent belastingen. Onverwachte terugbetalingen aan de belastingdienst of het inhouden van toeslagen zorgt ervoor dat mensen aankloppen bij de gemeente.

Zzp'ers

Volgens de geïnterviewden is de groep Zzp'ers die een aanvraag doet in aantal toegenomen, maar niet in grote mate. Harde cijfers over zzp'ers zijn niet beschikbaar. Geïnterviewden geven aan dat het probleem met zzp'ers is dat ze vaak langer wachten om ondersteuning te zoeken, omdat ze verwachten dat ze nieuwe opdrachten binnen krijgen. De organisaties geven aan dat zzp'ers en eenmanszaken onder bewindstelling komen te staan door de hoge schulden. Dit komt omdat zzp'ers geen traject kunnen volgen bij de gemeente, maar zijn aangewezen op ondersteuning bij andere organisaties en het wettelijke traject. Zzp'ers komen voor een aantal regelingen niet in aanmerking, zoals kwijschelding van de gemeentelijke belastingen en waterschapsbelasting via GBLT.

Zelfstandigen in Zwolle kunnen bij schulden hun onderneming staken, waarna op basis van de schuldsituatie wordt gekeken of een minnelijk traject of wettelijk traject kan worden opgestart. Het minnelijk traject wordt daarbij op de situatie aangepast.

Omdat zzp'ers op weinig plekken terecht kunnen en voor weinig regelingen in aanmerking komen, is het bieden van effectieve ondersteuning volgens geïnterviewden voor deze doelgroep erg moeizaam. De gemeente werkt momenteel samen met Regionaal bureau zelfstandigen (Rbz) om ondersteuning volgens de werkwijze uit het minnelijk traject te kunnen toepassen op zelfstandigen die te maken hebben met schulden.

Kwaliteit bewindvoerders

Er worden ook problemen gesignaleerd met de kwaliteit van bewindvoerders. In 2012 is er bij Raadsbesluit voor gekozen bewindvoering door externen uit te voeren, maar gezien de problemen bekijkt de gemeente in hoeverre zij zelf bewindvoerders ter beschikking kan stellen.

Uit de gesprekken met de schuldeisers komt naar voren dat de kwaliteit van een deel van de bewindvoerders niet erg hoog is. Binnen de organisaties zijn zwarte lijsten waarin bewindvoerders zijn opgenomen waar de organisaties niet meer mee samenwerken. Die bewindvoerders zijn onbetrouwbaar en de kwaliteit is slecht. Hier zijn veel klachten over geweest en het probleem is ook gesignaleerd bij de rechtbank in Zwolle. Er is daarom voor gekozen om bewindvoerders een keurmerk te geven waarmee de kwaliteit beter wordt gewaarborgd. Ongeveer 30% van de bewindvoerders voldoet niet aan de eisen van dit keurmerk en wordt door de rechtbank afgewezen.

Schuldeisers zien graag dat bewindvoering bij de gemeente wordt ondergebracht. Bewindvoering wordt hierdoor betrouwbaarder en het geeft de gemeente mogelijkheid tot controle. Uit de interviews met de medewerkers blijkt dat de gemeente bij het opstellen van het nieuwe beleidskader schulddienstverlening wordt bekeken of de gemeente bewindvoering weer zelf gaat uitvoeren of op andere manieren controle kan uitoefenen om de kwaliteit te waarborgen. Of interne bewindvoering efficiënter is, is met het onderzoek niet vastgesteld.

5.2 Innovatie

Eén van de onderdelen van het onderzoek, is inschatten hoe innovatief de schulddienstverlening en preventie van de gemeente Zwolle is. Innovatief beleid kenmerkt zich door nieuwe, experimentele initiatieven, waarbij het bereik groter wordt en/of de werkwijze sneller en/of effectiever wordt. In Bijlage 5 staat een overzicht van de verschillende initiatieven op het gebied van schuldhulpverlening Zwolle met toelichting.

Er zijn verschillende initiatieven, al is het de vraag in hoeverre deze een innovatief karakter hebben zoals hierboven omschreven. De initiatieven en pilots zijn niet experimenteel en zijn te kenmerken als toevoeging aan het bestaande aanbod van diensten. Enkele pilots richten zich op registratie van schulden en vroegsignalering, en andere op een laagdrempelige toegang. Het is voor de onderzoekers onduidelijk gebleven of de initiatieven succesvol zijn en zich vertalen naar een structureel aanbod van effectieve schulddienstverlening.

Dat de nieuwe initiatieven geen 'echt' innovatief karakter hebben betekent niet dat er niets nieuws wordt geïnitieerd. Zwolle gebruikt de relaties met samenwerkingspartners om pilots en initiatieven op te zetten op het gebied van preventie alsmede op het gebied van schulddienstverlening. Enkele noemenswaardige pilots en initiatieven zijn:

- *Vindplaats schulden (BKR)*

Pilot voor centrale registratie ter signalering van schulden uit verschillende bronnen. In samenwerking met de BKR en een groot aantal schuldeisers, zoals energiebedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties, wordt bekeken of door het verzamelen van de

beschikbare data, de cliënt die schulden heeft eerder bereikt kan worden. Er wordt gebruik gemaakt van signalering bij bepaalde profielen/indicatoren.

- *Begeleiding door vrijwilliger naar basisbudgetbeheer*

Met Wijz wordt de mogelijkheid onderzocht of het inzetten van basisbudgetbeheer met daarnaast de begeleiding door een vrijwilliger, een goed alternatief is voor het inzetten van Beschermingsbewind. Indien de pilot een succes is zal dit verder binnen de partijen van Op Orde worden uitgezet.

- *Het Financieel Spreekuur (FiS)*

Dit is het al eerder genoemde inloopsprek uur voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied. Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern. Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Door een reminder te sturen via whatsapp is de no-show verlaagd. Vanuit dit Financieel Spreekuur wordt ook de financiële educatie binnen de scholen uitgezet.

- *Pilot Schulddienstverlening voor ondernemers en zzp'ers.*

In deze pilot werkt SDV Zwolle samen met het Regionaal bureau zelfstandigen. Schuldregeling bij zelfstandigen wordt momenteel door de Rbz uitgevoerd (als een zzp'er zijn bedrijf met schulden voortzet). Indien een zelfstandige zijn bedrijf stopzet, komt deze in aanmerking voor het minnelijk traject. De gemeente en Rbz bekijken in hoeverre zij gebruik kunnen maken van elkaars diensten, en in hoeverre zzp'ers hun bedrijf kunnen voortzetten en gebruik kan maken van de ondersteuning door de gemeente.

Zwolle heeft een uitwisselingsprogramma gehad met medewerkers van schulddienstverlening en sociale wijkteams. Op basis van dit initiatief is er in 2014 een handleiding geschreven. Uit de interviews blijkt dat er gekeken wordt naar de mogelijkheden om sociale wijkteams bij schuldhulpverlening te betrekken.

6. Toekomstperspectief en aanknopingspunten

De Rekenkamer heeft CAB gevraagd om een toekomstperspectief te schetsen, om de gemeente Zwolle te assisteren bij innovatie en doorontwikkeling van instrumenten. In dit hoofdstuk wordt een aantal trends en ontwikkelingen besproken die van invloed zijn op schuldenproblematiek, schulddienstverlening en schuldpreventie.

6.1 Economische trends en ontwikkelingen

De economische situatie is van invloed op de instroom in de schulddienstverlening. Uit de gesprekken met de gemeente Zwolle blijkt dat de crisis zijn sporen heeft nagelaten. Verschillende medewerkers signaleren de 'naweeën van de crisis'. Nog steeds komen er personen binnen bij schuldhelpverlening waarbij schulden die gemaakt zijn in het hoogtepunt van de crisis nu pas zo erg zijn dat er bij de gemeente wordt aangeklopt.

Interessant is om te bekijken of de doelgroep zich in de komende jaren op een bepaalde manier gaat ontwikkelen: kunnen prognoses ons iets zeggen over de doelgroep van de schulddienstverlening? De groepen met het grootste risico op schulden hebben een 'laag inkomen, een laag opleidingsniveau, wonen in een huurwoning en zijn vaak jongeren (zie: "Huishoudens in de Rode Cijfers", 2015). Belangrijke factoren in het ontstaan van schulden zijn een precaire of volatiele financiële situatie, een 'life-event' (zoals het verlies van baan of scheiding) en een negatieve houding tegenover sparen.

Het is daarom relevant om te kijken naar economische prognoses: het CPB verwacht op korte termijn (2017 tot 2020) dat de Nederlandse economie gestaag herstelt: een daling van de werkloosheid, een lichte stijging van de lonen en het beschikbaar inkomen. Het rapport 'Kracht van de regio Zwolle' verwacht dat Zwolle in de komende jaren een bovengemiddeld sterke economische ontwikkeling doormaakt. Deze ontwikkeling wordt gedreven door de kennis- en dienstensector.

SCP stelt in 'De sociale kaart van Nederland 2015' dat bij een aantal kwetsbare groepen de armoede is toegenomen, zoals eenoudergezinnen en uitkeringsgerechtigden (p. 368). De omvang van de groep kwetsbaren is de laatste paar jaar weer toegenomen tot ongeveer een vijfde van de bevolking. De leefsituatie van mensen met een opleiding op mbo 2/3-niveau is verslechterd in de afgelopen jaren. Het Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt verwacht dat deze trend zich doorzet. Het werkloosheidspercentage onder laagopgeleide jongeren ligt systematisch hoger dan die bij middelbaar of hoger opgeleide jongeren. De arbeidsmarktperspectieven en loopbaanperspectieven van lager opgeleiden zijn (met name voor mbo niveau 2/3) slecht, en zullen de komende jaren niet verbeteren: lager opgeleiden zijn vaker afhankelijk van flexibele arbeidscontracten en hebben weinig kans op doorstroom naar hogere functies (zie: De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020, p. 24).

In het rapport Armoede en sociale uitsluiting 2015 stelt het SCP dat er de laatste jaren een flinke toename heeft plaatsgevonden van huishoudens in *langdurige* armoede. Een deel van de huishoudens die door de crisis aan de onderkant van de inkomensverdeling zijn beland, zijn hier (nog) niet uitgekomen. Van alle huishoudens met risico op langdurige armoede is 55% laagopgeleid.

Ondanks het signaleren van ontwikkelingen en verschuivingen in de doelgroep van schulddienstverlening, zal de economische situatie van lager opgeleiden en kwetsbare groepen (ook in gunstige economische prognoses) de komende jaren achterblijven bij die van middel- of hoger opgeleiden. De economie zal volgens de voorspellingen licht aantrekken, maar de perspectieven voor personen met een lage opleiding en diegenen onderaan de arbeidsmarkt blijven slecht.

Deze groep zal daarom de grootste risicogroep blijven, en daarmee de belangrijkste doelgroep voor schulddienstverlening en schuldpreventie zijn.

6.2 Voorlichting in preventie niet effectief

Uit eerder onderzoek van het CAB blijkt dat de verwachte effectiviteit van voorlichting op het gebied van schuldenpreventie laag is. Achterliggende gedachte bij voorlichting en educatie is dat 'voorkomen beter is dan genezen' en ook goedkoper is: als wordt voorkomen dat mensen schulden maken, hoeven ze niet in een 'duur' schuldhelpverleningstraject. Deze gedachte is ook in lijn met de tijdsgeest: door mensen (financiële) vaardigheden bij te brengen zijn ze zelfredzaam en hoeven ze geen beroep te doen op overheidsvoorzieningen.

Het is de vraag in hoeverre er met voorlichting wordt voorkomen dat mensen in de schulden raken. Uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat alleen voorlichting vrijwel geen effect heeft op gedragsverandering van personen in schulden. Investeren in educatie wordt nog steeds gezien als belangrijkste manier om schulden en armoede op te lossen. Twee onderzoeken naar interventies gericht op financiële voorlichting (in heel Europa) geven aan dat preventieve interventies gericht op voorlichting vrijwel geen effect hebben op het aanpassen van gedrag (Fernandes et. al., 2014; Miller et al., 2014).

Het nieuwe inzicht is dat mensen in schaarste en schulden niet over de mentale bandbreedte beschikken om zich op onderwijs toe te leggen: *Schulden hebben als geniepig effect dat ze mensen beroven van het vermogen zich aan schulden te ontworstelen*" (uit Wesdorp & Jungman, 2016).

Juist deze groep personen (waarvan het hebben van schulden het vermogen deze schulden op te lossen vermindert) is het meest gebaat bij een ondersteuning. "Door de druk van schulden te verlichten - door situaties te stabiliseren, schulden op te lossen en mensen een gevoel over de situatie te geven - zal een deel van schuldenaren weer kunnen beschikken over de capaciteit tot zelfregulatie."

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk sluit het onderzoeksrapport af. Als eerste toetsen wij de bevindingen aan de normen zoals in paragraaf 1.2 weergegeven. Elke norm wordt getoetst en leidt tot een oordeel. Op basis van de bevindingen en de oordelen komen wij in de tweede paragraaf tot conclusies. Vervolgens geven wij aanbevelingen in de laatste paragraaf.

7.1 Normenkader

Het normenkader wordt gebruikt om het beleid te toetsen. De verschillende onderdelen van het normenkader worden hier behandeld. Links staat steeds de norm, rechts de beoordeling aan de hand van een stoplichtbeoordeling. Groen betekent een goede beoordeling, bij oranje is de beoordeling matig tot redelijk en bij rood is de beoordeling negatief.

Beleid en uitvoering

De gemeente Zwolle heeft een helder en goed geformuleerd beleid. Met het vaststellen van de kadernota Participatiewet, heeft de gemeenteraad van Zwolle de beleidskaders voor de schuldverlening vastgesteld. In het beleid wordt ook samengewerkt met verschillende beleidsterreinen om op die manier tot een integrale aanpak te komen en maatwerk te bieden.

Het beleid formuleert doelen en resultaten	
Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders	

Het instrumentarium dat beschikbaar is, sluit aan bij de doelen zoals deze in het beleid geformuleerd worden. Echter is er een discrepantie gesignaleerd tussen beleid en uitvoering. In de praktijk is de toeleiding van schuldenaren naar de verschillende organisaties in het voorportaal problematisch. Ook op de punten van integraliteit, flankerende hulp en nazorg worden problemen geïdentificeerd.

Het instrumentarium sluit aan bij de doelen uit het beleid	
Het beleid is consistent in schrift en uitvoering	

Interne communicatie en afstemming tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente kunnen beter. Er is een actie ondernomen om de sociale wijkteams in te zetten voor schulddienstverlening, maar deze zijn is geconcretiseerd in beleid of uitvoering.

Er heeft afstemming plaatsgevonden met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente over effecten van beleid en wijzigingen daarbinnen.	
---	---

Het proces van de schulddienstverlening verloopt volgens normen en richtlijnen van de NVVK en is gecertificeerd op basis van NEN 8048-1 voor stabilisatie, herfinanciering, schuldbemiddeling, saneringskrediet en budgetbeheer. Op basis van deze normen wordt het gemeentelijk traject gemeten en gerapporteerd. Bij het opstellen van het nieuwe beleidskader wordt het voorgaande beleidskader en beleid intern geëvalueerd. Belanghebbende partijen (stakeholders) worden niet betrokken bij de beleidsformulering.

De inspanning van de gemeente wordt op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en - indicatoren gemeten, en gerapporteerd en geëvalueerd	
De bij de schuldhulpverlening belanghebbende partijen en de daadwerkelijke klanten (en/of vertegenwoordigers van de doelgroepen) zijn betrokken bij het opstellen en evalueren van het beleid	

Doelgroepen

Alleen bij preventieactiviteiten wordt gebruik gemaakt van doelgroepenbeleid. De gemeente richt zich hierin op jongeren en minima. Ook is er beleid voor ex-gedetineerden. Binnen de schulddienstverlening wordt geen onderscheid gemaakt tussen doelgroepen; schulden zijn schulden en moeten worden opgelost. Beleid en uitvoering zijn hier consistent in.

De gemeente Zwolle biedt verschillende trajecten aan. In welk traject een cliënt instroomt, is afhankelijk van de zelfredzaamheid en leerbaarheid. Op deze manier wordt er onderscheid gemaakt in het 'ontwikkelingsniveau' van cliënten. Dit sluit aan bij het doel om burgers meer zelfredzaam te maken. Op basis van de vragenlijst Mesis en het intakegesprek bepaalt de intakeconsulent welk traject iemand ingaat.

Er zijn duidelijke doelgroepen geformuleerd	
Het is duidelijk welk instrumentarium voor welke doelgroep beschikbaar is	

Afhankelijk van welk traject iemand ingaat, wordt bepaald welk deel van de financiën wordt overgenomen door de gemeente. Voor cliënten geldt dat het niet altijd even helder is wat de gemeente doet. Er is bij cliënten een sterke behoefte aan informatie van de gemeente, bereikbaarheid van de gemeente en inzicht in de eigen situatie.

Het instrumentarium sluit aan bij de behoeften van de doelgroep	
---	---

Er is geen sprake van aanpassing of uitbreiding van het instrumentarium aan de hand van ontwikkelingen in doelgroepen. Er zijn initiatieven, maar deze vormen geen onderdeel van het vaste instrumentarium van de gemeente. Ook wordt bij het vaststellen van het instrumentarium de grootte van de doelgroep niet in acht genomen. De gemeente is niet innovatief bij het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.

Het beleid en instrumentarium wordt aangepast (of uitgebreid) aan de hand van ontwikkelingen in de doelgroepen	
Bij de vaststelling van het instrumentarium is de grootte van de doelgroep acht genomen	

Op het gebied van informatievoorziening schiet de schulddienstverlening tekort. Kennis van de gemeentelijke voorzieningen is volgens alle gesproken betrokken partijen laag. Cliënten weten niet of nauwelijks wat de mogelijkheden zijn en willen beter geïnformeerd worden.

De beoogde doelgroepen zijn op de hoogte gesteld van de gemeentelijke voorzieningen	
De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor de benutting van het aangereikte beleid en instrumentarium	
De gemeente bestrijdt actief het niet-gebruik van regelingen en diensten	

Er zijn convenanten met een woningbouwcorporatie en nutsbedrijven, met als doel signalering en snelle toeleiding. Op andere onderdelen van het beleid is geen signaleringsfunctie ingebouwd.

Er is een signaleringsfunctie ingebouwd in het beleid, die de doelmatigheid verhoogt	
--	---

Samenwerking en integraliteit

Eén van de doelen binnen schulddienstverlening is maatwerk met een integrale aanpak. Er is geen sprake van integrale aanpak van schulden in combinatie met problemen in andere beleidsvelden. De samenwerking van de gemeente met Op Orde is nauw en betrokken, hoewel de toeleiding van en naar samenwerkende organisaties beter kan. Het contact tussen de gemeente, Op Orde en de woningcorporaties is goed.

Voor een optimale efficiëntie en effectiviteit van In het de schuldhulpverleningsbeleid en de uitvoering daarvan is er sprake van integraliteit (de schuldproblematiek wordt in samenhang met andere problemen aangepakt)	
De integrale aanpak is zodanig georganiseerd dat het de effectiviteit van het beleid verhoogt	
De gemeente heeft in beeld welke externe organisaties ook bij de doelgroep betrokken zijn	
Met de betrokken organisaties wordt overleg gevoerd en zijn waar mogelijk afspraken gemaakt over de eigen rol en de rol van de gemeente	
De gemeente heeft overleg met externe organisaties om een beter resultaat of hoger rendement te halen	

Budgettair

De schulddienstverlening vormt onderdeel van de armoedebestrijding, waardoor de begroting onvoldoende informatie geeft over specifieke instrumenten. Op basis van ervaring en verwachte trends wordt een inschatting voor het budget gemaakt. Voor de preventieactiviteiten is niet te achterhalen wat de kosten voor de individuele activiteiten zijn. De gemeente Zwolle hanteert het model van Stimulansz om de uitgaven per aangeboden instrument inzichtelijk te maken, maar dit onderscheidt de verschillende vormen van budgetbeheer niet. Uitvoeringskosten per instrument zijn dus niet inzichtelijk.

Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen	
Kosten per instrument zijn inzichtelijk	
Het beleid is uitgevoerd binnen de beschikbare middelen	
De uitvoeringskosten staan in verhouding tot de kosten voor het beleid	?

Effectiviteit

De effectiviteit van de schulddienstverlening in Zwolle is met de beschikbare cijfers niet vast te stellen. Er zijn teveel variabelen onbekend om een betekenisvolle uitspraak te doen over het beleid als geheel, en daarmee of de inspanning van de gemeente bijdraagt aan het oplossen van schuldproblematiek. Gebruik en niet-gebruik van regelingen is niet af te leiden uit beschikbare gegevens: het is onbekend hoeveel personen met schulden al dan niet gebruik maken van schulddienstverlening of een andere (particuliere) vorm van schuldhulpverlening.

De inspanning van de gemeente draagt bij aan het oplossen van schuldproblematiek	?
Het gebruik en niet-gebruik van regelingen is af te leiden uit beschikbare gegevens	

7.2 Conclusies

Algemeen

Hoofdvraag van het onderzoek luidt:

‘Hoe efficiënt, effectief en innovatief is het beleid en de uitvoering van het beleid op het gebied van schuldhulpverlening in de gemeente Zwolle?’

De effectiviteit en efficiëntie van de gemeentelijke schulddienstverlening is op basis van de cijfers niet vast te stellen. Er zijn gegevens beschikbaar over de instroom, uitstroom en verschillende doorlooptijden - maar op specifieke punten ontbreken gegevens, bijvoorbeeld over het aantal aanvragen dat uitvalt voordat de intake begint. Het maatschappelijk effect is daarmee niet vast te stellen. Ook is de efficiëntie niet volledig vast te stellen, omdat niet exact te bepalen is hoe de begroting onderverdeeld is naar de specifieke diensten, de verschillende kosten die daarvoor gemaakt worden en de daarop behaalde resultaten. Wel meet de gemeente zijn inspanningen op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en – indicatoren.

Minnelijk traject

Het minnelijk traject dat de gemeente aanbiedt lijkt volgens de beschikbare gegevens en op basis van de interviews in theorie goed in elkaar te zitten. Er zijn verschillende diensten die in verschillende mate ondersteuning bieden aan cliënten. Het uitvoeringsproces in Zwolle voor wat betreft stabilisatie, herfinanciering, schuldbemiddeling, saneringskrediet en budgetbeheer is gecertificeerd. In de uitvoering zijn er problemen, met name in de beginfase (de stabilisatiefase en 120-dagenfase), waarin een lange doorlooptijd met een gebrek aan communicatie en slechte bereikbaarheid leidt tot onrust bij cliënten. Ook vindt de nazorg niet zoals beoogd plaats: op basis van de gesprekken met gemeente en samenwerkingspartners concluderen we dat de toeleiding naar de samenwerkingspartners niet structureel is en daardoor tekortschiet.

Samenwerking

De relatie met de samenwerkingspartners wordt als goed omschreven: er is regelmatig contact. De partijen binnen Op Orde geven aan goed op de hoogte te zijn van wat de gemeente wil in de samenwerking. Tegelijkertijd geven de samenwerkingspartners aan dat de toeleiding van personen met schulden naar hun diensten beter kan. Cliënten weten vaak niet wat voor ondersteuning ze kunnen krijgen, dat Op Orde de cliënten kan helpen bij kleine vragen en bij het houden van het overzicht in het traject waarin ze zich op dat moment bevinden. De cliënten die in een traject bij de gemeente zitten bevestigen dit beeld: zij geven aan een behoefte te hebben aan een goede informatievoorziening en aan laagdrempelige hulp bij vragen.

Innovatie

De schulddienstverlening is niet als bijzonder innovatief te kenmerken. Er zijn verschillende initiatieven, maar het is de vraag in hoeverre deze werkelijk vernieuwend zijn. De nieuwe initiatieven laten zich meer kenmerken als toevoeging aan het bestaande aanbod van diensten. Enkele pilots richten zich op registratie van schulden en vroegsignalering, en andere bieden ondersteuning aan zelfstandigen met schuldenproblematiek. Het is (nog) niet duidelijk of de initiatieven succesvol zijn en zich vertalen naar een structureel aanbod van effectieve schulddienstverlening.

Behalen van doelen en actiepunten uit het beleidskader

De visie en uitgangspunten van de gemeente Zwolle zijn helder en eenduidig. Door over te gaan van schuldhelpverlening naar schulddienstverlening, worden de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger aangesproken. De gemeente Zwolle neemt hiermee een ondersteunende rol in. Dit sluit aan bij het bredere doel van de overheid, waarbij participatie en zelfredzaamheid een belangrijke plaats innemen.

De gemeente stelt zes doelen vast op basis van de visie en uitgangspunten. Over het al dan niet behalen van deze doelen wordt een conclusie getrokken.

1. Actief preventiebeleid om te voorkomen dat mensen in de schulden komen.

De gemeente voert verschillende activiteiten uit in het kader van preventie. In hoeverre dit voorkomt dat mensen in de schulden raken is niet of nauwelijks vast te stellen.

2. Makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren.

Op basis van de gesprekken met cliënten, medewerkers en samenwerkingspartners kan niet gesteld worden dat de voorzieningen makkelijk vindbaar zijn. Profileren van voorzieningen kan beter en de doorverwijzing naar verschillende voorzieningen kan ook verbeterd worden.

3. Integrale schulddienstverlening met actieve opstelling van de schuldenaar.

De schulddienstverlening is niet integraal - niet elke schuldenaar krijgt automatisch op andere vlakken ondersteuning door de gemeente of samenwerkingspartner.

4. Minimale wacht- en behandeltijden.

De behandeltijd in het voortraject is soms langdurig en zeker niet kort te noemen. Vraag is dan eerder wat er precies bedoeld wordt met 'minimaal'.

5. Perspectief op volwaardige participatie.

De SDV in Zwolle ziet er op toe dat cliënten na het afronden van het minnelijk traject schuldenvrij zijn. In het geval dat het traject wordt afgebroken geeft de gemeente een verklaring voor het wettelijk traject af. In principe waarborgt een succesvolle afronding van het minnelijk en wettelijk traject een schone lei, en kunnen schuldenaren schuldenvrij opnieuw beginnen.

6. Nazorg om de financiële zelfredzaamheid voor de toekomst te waarborgen.

Op basis van de gesprekken met medewerkers van de gemeente en samenwerkingspartners concluderen we dat nazorg niet plaatsvindt zoals in het beleidskader beoogd is. Op Orde heeft een aanbod van diensten in het kader van ondersteuning en nazorg, maar cliënten worden niet structureel doorverwezen.

Actiepunten

In het beleidskader worden per onderwerp een aantal actiepunten geformuleerd. Deze staan in de tabel hierna weergegeven. Per actiepunt wordt een beschrijving van de huidige status weergegeven.

Tabel 6. Statusbepaling per actiepunt.

Actiepunt	Status
We streven naar integrale schulddienstverlening om de financiële problemen hanteerbaar te maken. Zo mogelijk realiseren we voor de cliënt een schuldenvrije toekomst.	Schuldenproblemen worden behandeld, maar nog niet volledig integraal aangepakt.
De preventieactiviteiten richten op de mensen die het risico lopen in een problematische schuldsituatie te geraken zijnde minima, jongeren en eenoudergezinnen.	Preventieactiviteiten richten zich op de genoemde groepen, maar zijn versnipperd
De gemeente sluit aan op convenanten met grote schuldeisers over signalering van betalingsachterstanden. WE gaan onderzoek doen naar verbetering van het rendement van vroegsignaling. We willen in samenwerking met werkgevers de problematische schulden van werknemers terugdringen.	Er zijn verschillende convenanten, die leiden tot het oppikken van problemen en een versnelde toeleiding naar SDV
Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie.	Er zijn problemen met nazorg gesignaleerd, nazorg vindt nauwelijks plaats
Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied	Op Orde is een samenwerkingspartner, toeleiding van en naar Op Orde kan verbeterd worden
Het college stelt een beleidsregel toegang schulddienstverlening Zwolle vast waarin een stabiele woon- leef- en inkomenssituatie van de aanvrager het uitgangspunt is.	Beleidsregel opgesteld en in bedrijf
Een minnelijk traject voor schulddienstverlening aanbieden aan ex-zelfstandigen als de schulden regelbaar zijn (zie p. 9 voor beleid ex-zelfstandigen).	Ex zelfstandigen komen in aanmerking voor een traject
Studenten jonger dan 27 jaar die zelfstandig wonen een uitgestelde saneringskrediet ad (max) €2000 verstrekken. We sluiten een convenant met de onderwijsinstellingen over deze dienstverlening.	Doelgroep komt in aanmerking. Geen convenant vastgesteld, wel werkafspraken met onderwijsinstellingen
De afdeling JZ van de eenheid A&F belasten met het behandelen van de bezwaar- en beroepschriften in het kader van de Wgs.	In bedrijf
Schulddienstverlening vindt plaats door de gemeente Zwolle zelf. Regiogemeenten mogen meeliften tegen kostendekkend tarief.	In bedrijf
De gemeente Zwolle handhaaft het lidmaatschap van de NVVK.	Lidmaatschap gehandhaafd
De gemeente Zwolle zal gaan voldoen aan de NEN normen voor certificering.	SDV voldoet aan normen
We handhaven het product WSNP bewindvoering gedurende de planperiode	Product wordt gehandhaafd
Voor mensen die niet financieel zelfredzaam te maken zijn beschermingsbewind aan te bieden. Vanuit de afdelingen inkomensondersteuning zal daarvoor een particulier kantoor worden ingeschakeld.	In bedrijf
Met ingang van 1 januari 2013 gebruikers van de bankpas €5 per kwartaal in rekening brengen.	In bedrijf

Overpeinzing

De algemene conclusie over het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening in Zwolle kan als negatief 'gelezen' worden omdat er geen uitspraak te doen is over de effectiviteit. Dat betekent niet dat er ongericht, ondoordacht of inefficiënt gewerkt wordt. Het tegendeel is eerder het geval, maar er zijn te weinig cijfers voor handen om een compleet oordeel te vellen.

Daarbij gaat het beleid uit van zelfredzaamheid. En juist op dat punt is het de vraag of het beleid werkt. De Nationale Ombudsman⁶ heeft in het onlangs (mei 2016) verschenen rapport 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening' gesteld dat de overheid onterecht teveel uitgaat van de zelfredzaamheid van burgers bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. "Minder zelfredzamen lopen tegen drempels op, voor en tijdens het schuldhulpverleningstraject en vallen buiten de boot" zo concludeert hij.

⁶ De (inhoudelijke) onderzoeksresultaten van de Nationale Ombudsman, en ook van onderzoeken die daarop volgden van de WRR en de Algemene Rekenkamer, zijn in dit onderzoek niet meegenomen omdat ze niet meer binnen de onderzoeksperiode vielen. Het verdient wel aanbeveling de uitkomsten van deze onderzoeken mee te nemen in de eventuele aanpassing van het Zwolse beleid. Zie hiervoor de paragraaf Aanbevelingen.

7.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn bondig geformuleerd en gericht op het opstellen en uitvoeren van het beleid. In die zin zullen de aanbevelingen vooral ‘neerkomen’ op de ambtelijke organisatie, al stelt de Rekenkamercommissie haar rapporten op voor de raad die vervolgens besluit over wat te doen met de aanbevelingen. Wij gaan ter afsluiting dieper in op de uitvoeringsaspecten in het minnelijk traject om meer inhoud aan onze aanbevelingen te geven.

Algemeen

Herformuleer het beleid voor schuldhulpverlening, formuleer duidelijke, meetbare, evalueerbare en haalbare doelstellingen en neem de burger (de cliënt) daarbij als uitgangspunt. Zorg voor een goed beeld van de problematiek en de in te zetten middelen om de burger te bereiken en te helpen. Let hierbij op de recente ontwikkelingen die door het onderzoek van de Nationale Ombudsman en daarop volgende onderzoeken gecreëerd zijn.

Toeleiding

Op het gebied van toeleiding formuleren wij meerdere aanbevelingen:

- Structureer de formele en informele informatielijnen tussen gemeente en betrokken instellingen binnen werkbare privacyafspraken, ieder relevant signaal dient te worden doorgegeven, en ontvangen voor het bepalen van een eventueel vervolg.
- Geef de sociale wijkteams een hoofdrol in algemene informatievoorziening, signalering en doorverwijzing. De feitelijke schuldhulpverlening is goed belegd bij specialisten.
- Volg cliënten continu vanaf de intake, zodat ook eventuele uitval direct daarna gesignaleerd en tegengegaan kan worden.
- Zorg voor een structurele doorverwijzing en controleer altijd of de cliënt dat ook opvolgt. Bij het constateren van een beperkte of ontbrekende zelfredzaamheid moet opgeschaald kunnen worden om gerichte en bredere hulp te bieden.

Preventie

Maak de opzet van preventieprojecten transparanter en geef een toetsbare kostenonderbouwing. Zet in op projecten die een bewezen resultaat hebben gehaald of innoveer op basis van kansrijke methoden.

Bereikbaarheid, informatie en communicatie

- Wijs voor iedere cliënt een consulent aan die in de rol van een accountmanager als eerste aanspreekpunt fungeert.
- Geef duidelijke beschikbaarheidsperiodes aan waarin telefonisch of whatsapp contact op initiatief van de cliënt daadwerkelijk mogelijk is. Onderzoek daarbij de mogelijkheid om gedurende de hele werkdag bereikbaarheid ‘aan te bieden’ aan de cliënt.
- Communiceer stelselmatig en op gezette tijden. Bied daarbij ook een reactiemogelijkheid aan.
- Structureer de betalingsregelingen en digitaliseer deze indien mogelijk en toepasbaar. Bied daarbij ondersteuning in de vorm van een helpdesk.

Doorlooptijd intake stabilisatie en aanschrijven schuldeisers

- Communiceer per fase, ook tijdens de wachttijd, aan alle betrokkenen met regelmaat de stand van zaken. Verstuur statusberichten ook als er bijvoorbeeld ‘geen nieuws’ is en bied daarbij een reactiemogelijkheid aan. Breng de inzagemogelijkheid in het elektronisch dossier (MijnSDV) expliciet onder de aandacht.

- Verkort de doorlooptijden, bijvoorbeeld door betere afstemming en vereenvoudiging van procedures. Geef zo nodig aan of er meer capaciteit nodig is en welke resultaten en kosten die extra capaciteit zal opleveren.

Bewindvoering

Onderzoek de mogelijkheid om de bewindvoering weer in eigen hand te nemen en rapporteer daarover bij de volgende beleidsplanpresentatie.

Innovatie

Zoek gericht naar kansrijke nieuwe ontwikkelingen in het veld; bijvoorbeeld door het invoeren van een jaarlijkse innovatiedag voor medewerkers en stakeholders. Bied vervolgens speelruimte voor experimentele proefprojecten.

Formuleer beleid voor nieuwe doelgroepen zoals ZZPers, maar hou altijd de focus op de belangrijkste doelgroepen.

Voorlichting

Aangezien algemene voorlichtingscampagnes in de praktijk weinig effectief zijn, moet de gemeente goed en inzichtelijk afwegen waarover wel en niet gecommuniceerd wordt. Organiseer de voorlichting zo efficiënt en betaalbaar mogelijk bijvoorbeeld in combinatievormen met andere communicatie zoals de gemeentelijke pagina in huis aan huisbladen, correspondentie over gemeentelijke belastingen, etc.

Nazorg

Overweeg het verlengen van nazorg als vrijwillige mogelijkheid tot 2 jaar. Bied ex-cliënten daarna een 'waakvlamondersteuningsfaciliteit' aan voor eventuele problemen na afloop van het traject.

Verantwoording

Zorg voor een goede financiële transparantie van de schulddienstverlening gekoppeld aan een inzichtelijke presentatie van doelstellingen en behaalde resultaten.

Specifiek in het minnelijk traject

Er zijn drie kritieke punten in het minnelijk traject die aandacht vereisen:

1. Toeleiding van en naar samenwerkingspartners
2. De doorlooptijd van beginfase
3. De nazorg

Ad. 1. Toeleiding van en naar samenwerkingspartners

Het doorverwijzen van schuldenaren van en naar Op Orde is problematisch. Dit is een kritiek punt, ook omdat in het beleid Op Orde wordt beschreven als onderdeel van het instrumentarium van de gemeente: de personen die niet in aanmerking komen voor de schulddienstverlening van de gemeente (omdat ze bijvoorbeeld niet aan de voorwaarden voldoen), worden volgens het beleid doorverwezen naar op Orde. Op Orde ondersteunt cliënten op verschillende gebieden, onder andere bij thuisadministratie. Het vormt daarmee een belangrijk onderdeel van het voorportaal. Daarnaast kunnen cliënten van de schulddienstverlening (volgens het beleid) gebruik maken van ondersteuning van vrijwilligers.

Uit de interviews komt echter een ander beeld naar voren. De samenwerkingspartners geven zelf aan dat het niet altijd duidelijk is in hoeverre personen die van de gemeente worden doorverwezen naar Op Orde daadwerkelijk aankomen. De gemeente wijst bij intake geweigerde personen wel door naar Op Orde, maar gebeurt dit volgens de samenwerkingspartners nog niet

structureel. De organisaties zien liever dat alle cliënten structureel en actief worden doorverwezen, omdat de doelgroep vaak de weg naar ondersteuning niet goed kent.

Er is een gebrek aan kennis bij de cliënten: een deel van de gesproken cliënten weet bijvoorbeeld niet van het bestaan van Op Orde af, terwijl daar wel een behoefte aan is. Medewerkers van de sociale wijkteams geven aan dat er wel de intentie is om personen door te verwijzen naar schulddienstverlening of Op Orde. Of personen ook daadwerkelijk bij schulddienstverlening terechtkomen blijft onduidelijk.

Exacte cijfers over de toeleiding van de schulddienstverlening naar Op Orde of vanuit de wijkteams naar schulddienstverlening zijn niet bekend bij de onderzoekers. Op basis van de opmerkingen van samenwerkingspartners, de gesproken cliënten en de schuldeisers die dicht op de schuldenproblematiek in Zwolle zitten, is te concluderen dat op verschillende punten de toeleiding van schuldenaren naar de verschillende organisaties in het voorportaal beter kan.

Ad. 2. Doorlooptijd beginfase

Het voortraject is bedoeld om een overzicht te krijgen van de financiën van een cliënt en te bepalen tot welke regeling men kan komen met de schuldeisers. Op dat moment lopen de inkomsten en (een deel van) de uitgaven via de gemeente. In theorie moet deze periode zorgen voor stabilisatie van het inkomen en rust bij de cliënt.

In de praktijk werkt het echter anders. Het is niet uitzonderlijk dat deze periode 15 maanden duurt. Dit zorgt voor veel onrust bij cliënten. Bovendien leven ze in onzekerheid, omdat de schuldeisers niet akkoord hoeven te gaan met de regeling en de cliënten daarmee zijn aangewezen op een wettelijk traject.

Het grootste probleem binnen het voortraject is de manier van communiceren en informeren. De afdeling is zeer slecht bereikbaar; telefonisch contact is door veel deelnemers al opgegeven. Doordat de gemeente in deze fase van het traject werkt met een gezamenlijke caseload, is er voor cliënten en schuldeisers geen duidelijk aanspreekpunt. De situatie moet elke keer opnieuw worden uitgelegd, wat veel irritatie oplevert. Daarnaast zijn de antwoorden van de consultants niet eenduidig.

De informatie vanuit de gemeente is minimaal, waardoor het bijvoorbeeld niet helder is wat de gemeente betaalt en wat de cliënt zelf moet betalen. Door meer informatie te geven en meer te communiceren over wat de gemeente aan het doen is, welke regelingen ze treft en welke ondersteuning ze kan bieden, neemt de gemeente al veel van de onrust en onvrede weg.

Ad. 3. De nazorg

Na het afsluiten van het traject zoekt de intakeconsulent binnen de periode tussen een halfjaar en een jaar contact met de cliënt om te kijken hoe het er voor staat. Dit vindt in de praktijk niet structureel plaats. Daarnaast kan nazorg worden geboden door de verschillende samenwerkingspartners. Net als in het voortraject, kan dit strakker worden georganiseerd. Er kan actiever worden doorverwezen naar het sociale wijkteam en de organisaties die ondersteuning kunnen bieden, bijvoorbeeld ondersteuning door Schuldhulpmaatje.

Nawoord

De eindfase van dit onderzoek duurde langer dan gebruikelijk in de door de Zwolse rekenkamer uitgevoerde onderzoeken. De ambtelijke organisatie gaf in de hoor- en wederhoorprocedure vele inhoudelijke en redactionele opmerkingen door aan de commissie. Die opmerkingen hebben onder meer geleid tot uitvoeren van de ambtelijke hoor en wederhoor in twee stappen en het organiseren van een gesprek tussen een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie, de onderzoekers en de voorzitter van de rekenkamercommissie. Daar waar de commissie niet besloten heeft tot het verwerken van ambtelijk commentaar ging het vooral om opmerkingen over de methodologie en/of representativiteit van het onderzoek, de geraadpleegde bronnen en de verschillende perspectieven.

Het onderzoek is een quick scan en blijft een rekenkameronderzoek, in opdracht en voor rekening van de onafhankelijke commissie die bij wet voor elke gemeente in Nederland ingesteld is. De Zwolse rekenkamer staat voor de inhoud van dit rapport. Gezien het budget en de bestaansgrond van de rekenkamercommissie is niet elk onderzoek volledig representatief, laat staan wetenschappelijk. De onderzoeken worden wel gedaan vanuit een 'lerende' intentie, om de gemeentelijke organisatie zo efficiënt en effectief mogelijk te laten functioneren en om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Bijlage 1: Begrippen

Gebaseerd op het Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016

Beschermingsbewind: Belangenbehartiging op basis van een rechterlijke uitspraak door een familielid of instelling ten behoeve van een persoon die zelf daartoe geestelijk of lichamelijk onvoldoende in staat is.

Bewindvoerder WSNP: Een wettelijke schuldregeling wordt aangevraagd door een natuurlijke persoon en uitgevoerd door een rechterlijk benoemde bewindvoerder op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). Dit biedt schuldenaren die zich in een problematische schuldenpositie bevinden de mogelijkheid tot een schuldevrije toekomst.

Budgetadvies: Verstrekken van individueel advies, gericht op maatregelen tot aanpassing en beheersing van het beschikbare budget. Een (persoonlijk) budgetadvies kan zowel preventief als curatief van aard zijn.

Budgetbeheer: Het beheren van het inkomen van de klant door het openen van een rekening bij de kredietbank of een andere instantie, waarop de inkomsten worden gestort en waarvan uitgaven worden gedaan. Er bestaan verschillende vormen van budgetbeheer, te weten eenvoudig budgetbeheer (alleen een aantal vaste lasten wordt doorbetaald), beperkt budgetbeheer (alle vaste lasten en maximaal 2 reserveringen) en volledig budgetbeheer (alle lasten en voor alle uitgaven wordt gereserveerd). Budgetbeheer wordt meestal in samenhang met een vorm van budgetbegeleiding aangeboden.

Budgetplan: Volledig op de persoonlijke situatie van de klant toegesneden plan voor het betalen van zijn verplichtingen binnen de ruimte van het inkomen.

Integrale intake: Het doel van de integrale intake is goed inzicht te krijgen in de financiële situatie van de hulpvrager en nadrukkelijk daarbij de eventuele samenhang met immateriële problemen te onderzoeken. Tevens wordt onderzocht of de klant voldoende gemotiveerd is om een schulddienstverleningstraject in te gaan. Een integrale intake resulteert in een inventarisatie van schulden, berekenen van de aflossingscapaciteit, onderscheiden van schulden, inschatten van psychosociale omstandigheden.

Minnelijk traject: Hiermee wordt de schulddienstverlening bedoeld die uitgevoerd wordt door o.a. de kredietbanken. In deze fase wordt getracht overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schikking voor de schulden. Lukt dit niet, dan kan de zaak aan de rechter worden voorgelegd (WSNP).

Saneringskrediet: Lening naar aanleiding van een schuldregeling die wordt aangewend voor het voldoen van alle schulden, al of niet tegen een percentagevoorstel.

Sociale Lening

Lening ten behoeve van consumptieve doeleinden voor een natuurlijk persoon van wie het inkomen niet hoger is dan de bijstandsnorm of met een beschadigd kredietverleden.

Bijlage 2: Literatuurlijst

- Fernandes, Daniel, John Lynch, and Richard Netemeyer. (2014). "Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors," *Management Science* 60(8): 1861- 1883.
- Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 3-MvT Wgs. *Memorie van Toelichting Wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening*.
- Miller, Margaret, Julia Reichelstein, Christian Salas and Bilal Zia (2014). "Can You Help Someone Become Financially Capable?" World Bank Policy Research Working Paper 6745.
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Op weg naar effectieve schuldhelp. Budgetbeheer in de minnelijke schuldhelpverlening'*; 2012.
- Nibud: *'Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland'*; 2014.
- NVVK: *'Gedragscode schuldhelpverlening'*; 2015.
- ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. Maastricht: Maastricht Universiteit.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Meedoen mogelijk maken. Kadernota Participatiewet'*; 2013.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Meedoen mogelijke maken. Uitvoeringsprogramma Participatiewet'*; 2014.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Op weg naar financiële zelfredzaamheid. Beleidsplan schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016'*
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Prospectus sociaal krediet'*; 2014. 016'.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Terugblikkenen vooruitkijken op Sociale Zaken en Werkgelegenheid'*; 2011.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Zwolle Armoedevrij! Een stadsbreed verbond tegen armoede'*; 2009.
- Staatscourant: *'Gedragscode bewindvoerders WSNP'*; 2013.
- Stichting Clip: *'Aan de keukentafel'*; 2010.
- Stichting Clip: *'Zwolle Armoedevrij! Lange visies en korte klappen'*; 2009.
- Wesdorp, P. & Jungmann, N. (2016). *Impact! Hoe beïnvloeden schulden het gerag van mensen*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Bijlage 3: Gesprekspartners

Medewerkers gemeente Zwolle (individuele interviews)

- | | |
|--------------------|--|
| • Hennie Duteweert | Afdelingshoofd Inkomensondersteuning |
| • Huub Lubbers | Beleidsmedewerker |
| • Johan Deij | Budgetconsulent |
| • Luida Boelema | Senior consulent Schulddienstverlening |
| • Moniek Vedder | Consulent Schulddienstverlening |
| • Nelleke Vedelaar | Wethouder |
| • Regina Koudijs | Accountmanager Inkomen - preventie |
| • Ron van Amen | Teamleider Schulddienstverlening |

Samenwerkingspartners (in groepsgesprek geïnterviewd)

- Op Orde: Schuldhulpmaatje
- Op Orde: Wijz
- Op Orde: Humanitas
- Sociaal wijkteam Oost
- Sociaal wijkteam Noord

Schuldeisers (in groepsgesprek geïnterviewd)

- Woningstichting SWZ
- Sociaal incassobureau Deltawonen
- Openbaar belang
- GBLT
- Lindorff incassobureau

Clënten Schulddienstverlening

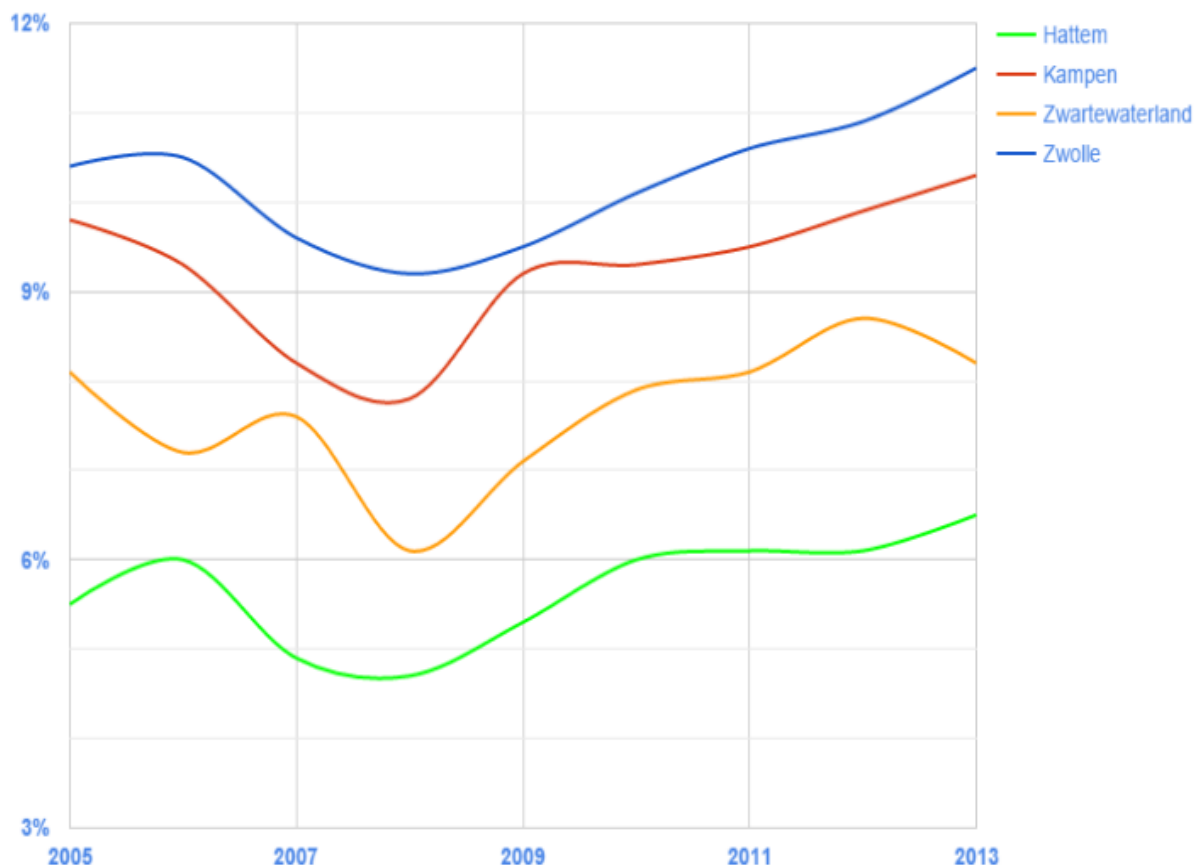
- In twee groepsgesprekken zijn in totaal twaalf cliënten gesproken

Bijlage 4: Situatieschets armoede

Situatieschets armoede

Het relatieve aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum is in de buurgemeenten lager dan in de gemeente Zwolle. Het gaat hier voornamelijk om plattelandsgemeenten die niet te maken hebben met stedelijke problematiek. In vergelijking met andere stedelijke gemeenten doet de gemeente Zwolle het gemiddeld. De gemeente Zwolle heeft relatief gezien minder huishoudens tot 110% van het sociaal minimum dan de provincie Overijssel en Nederland als geheel.

Relatief gezien is het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum toegenomen van 10,4% in 2005 naar 11,5% in 2013. In de buurgemeenten stijgt het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum zoals ook in Zwolle het geval is.



Figuur 11. Ontwikkeling in aantal huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum in de gemeente Zwolle en haar buurgemeenten; 2005 - 2013. Bron: CBS.

In vergelijking met stedelijke gemeenten in de omgeving van Zwolle, de provincie Overijssel en Nederland als geheel zien we dat Zwolle gemiddeld scoort. In alle gemeenten, Overijssel en Nederland is sprake van een toename van het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum in de periode 2005 tot 2013. De gemeente Zwolle ontwikkelt zich op dezelfde manier als de provincie Overijssel en Nederland als geheel. Het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum is iets lager in de gemeente Zwolle, maar de ontwikkeling is nagenoeg gelijk. De grafiek laat ook de ontwikkeling zien in de stedelijke gemeente in de omgeving met het hoogste aantal huishoudens tot 110% en die in de stedelijke gemeente uit de omgeving met het laagste aantal huishoudens tot 110%. De hoogste score vinden we in Almelo en de laagste score vinden we in Amersfoort. Beide gemeenten laten een zelfde ontwikkeling zien als Zwolle, de provincie en Nederland als geheel.

Risicogroepen armoede

Er zijn groepen die een grotere kans hebben om in armoede te leven en om schulden te maken. Dit zijn bijvoorbeeld ouderen, éénuouderhuishoudens en een nieuwere, minder bekende groep zzp'ers. De risicogroepen vormen de doelgroep voor het preventiebeleid. Nadat iemand in de schulden is gekomen en zich gemeld heeft bij de gemeente, wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen doelgroepen. Het startpunt is in principe voor iedereen hetzelfde; schulden zijn schulden en moeten worden opgelost.

De onderstaande tabel toont de risicogroepen voor de gemeente Zwolle. Dit betekent niet dat bijvoorbeeld alle zzp'ers een grote kans op schulden hebben. Een groot deel van de zzp'ers heeft geen financiële problemen, maar er is ook een deel dat niet financieel zelfredzaam is. Zij vormen een risico omdat zij minder snel ondersteuning zoeken.

Tabel 7. Risicogroepen voor het armoedebelief en de schulddienstverlening (2015; * = 2013). Bron: CBS en Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

	Absoluut	Relatief
Totaal aantal inwoners	123.861	
Totaal aantal huishoudens	56.699	
65-plussers	17.968	15%
Eénuouderhuishouden	3.519	
Inwoners		3%
Huishoudens		6%
Arbeidsongeschikten	6.400	5%
Personen met een ww-uitkering	3.600	3%
Bijstandsgerechtigden	3.110	3%
WSW'ers	679	1%
Zzp'ers	7.200	6%

Bijlage 5: Initiatieven schulddienstverlening

- Stadsdialoog
- Week van het geld
- Werkgroep Inkomensondersteuning
 - Informatievoorziening schuldhulp en minimabeleid voor partners
- Gastlessen & voorlichting in het kader van preventie
 - In 2015 zijn er acht voorlichtingen geweest voor hulpverlenende instanties, coaches voor studenten, vrijwilligersorganisaties, medewerkers van incassobureaus en bedrijven over schulddienstverlening.
 - Er zijn vier voorlichtingen gegeven over Inkomensondersteunende maatregelen.
 - Twee voorlichtingen zijn gegeven over de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP).
 - Vijf gastlessen zijn gegeven op het MBO en HBO.
 - Er zijn twaalf bijeenkomsten verzorgd voor mensen die de max-WW hebben bereikt.
 - I.s.m. met de Kern zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd voor mensen om de administratie op orde te maken.
- Convenanten/werkafspraken, nutsbedrijven en woningbouwcorporaties.
- Vindplaats schulden (BKR)
 - Pilot: Centrale registratie ter signalering van schulden uit verschillende bronnen. Eén van die ontwikkelingen is "Vindplaats Schulden". In samenwerking met de BKR en een groot aantal schuldeisers, m.n. energiebedrijven, zorgverzekering en woningcorporaties, wordt bekeken of door het verzamelen van de beschikbare data, de cliënt die schulden heeft eerder bereikt kan worden.
 - Er wordt gebruik gemaakt van signalering bij bepaalde profielen/indicatoren.
- Budgettrainingen/cursussen/Budgetkringen
 - Op jaarbasis worden er vier Budgetcursussen van vijf weken georganiseerd voor mensen die uitstromen uit budgetbeheer.
 - Bij ROC's, Kadera en deelnemers/bezoekers van het vrouwencafé van Travers zijn budgetcursussen gegeven. Verder zijn er vier bijeenkomsten gerealiseerd voor studenten vanuit Curaçao.
 - Op dit moment worden er budgetkringen ontwikkeld waarin mensen elkaar stimuleren om bewust en zorgvuldig om te gaan met geld. Doel is om in 2016 te starten met zeven groepen van acht deelnemers.
- Het Financieel Spreekuur (FiS)
 - Is een samenwerkingsverband tussen de Kern, scholen en de gemeente en is een inloopspreekuur voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied.
 - Het FiS is in maart 2014 gestart bij het Deltion College. Het eerste jaar waren er 39 meldingen. In 2015 is het Cibap aangesloten en is het aantal meldingen opgelopen tot 159.
 - Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern.
 - Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Dit project loopt in haar tweede jaar.

- Door een reminder te sturen via whatsapp-berichten is de no-show verlaagd.
- Het Financieel Spreekuur wordt door organisaties gezien als een goede preventiemaatregel, omdat de jongeren worden geholpen door leeftijdsgenoten en hierdoor meer dezelfde taal spreken. Vanuit dit Financieel Spreekuur wordt ook de financiële educatie binnen de scholen uitgezet.
- Startpunt geldzaken
 - Tips over geld. Voorbeelden zijn tips over het verminderen van de uitgaven en het verhogen van de inkomsten.
 - Geldplannen: 'Beter rondkomen' en 'Sparen, aflossen of beleggen'. In Beter rondkomen worden er tips gegeven over het in balans maken van de inkomsten en uitgaven. Wanneer iemand geld over heeft, kan hij via Sparen, aflossen of beleggen advies krijgen hoe hij het beste met dit geld om kan gaan.
- MijnSDV (situatie eind 2014):
 - Webtool voor cliënten van SDV. Met inlog via DigiD hebben cliënten inzage in de Budgetbeheerrekening en zij kunnen mutaties doorvoeren. Deze tool wordt verder uitgebreid met inzage in het verloop van het schuldregelingstraject (verbetering van de communicatie).
- Pilot Schulddienstverlening voor ondernemers en ZZP,ers.
 - In deze pilot werkt SDV Zwolle nauw samen met het Regionaal Bureau Zelfstandigen. Waarbij SDV zich met name richt op enerzijds het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid en de sanering en het RBZ de levensvatbaarheid van het bedrijf beoordeeld en het saneringskrediet verstrekt.