

De Schuldenvaai

R e k e n
k a m e r
A r n h e m



Bestuurlijke Nota

Rekenkameronderzoek naar de
schulddienstverlening in Arnhem



R e k e n
k a m e r
A r n h e m
● ● ● ● ●

Inhoudsopgave

R e k e n
k a m e r
A r n h e m



Bestuurlijke nota

1. Inleiding	3
2. Conclusies	4
2.1 Overzicht conclusies	4
2.1.1 conclusies ten aanzien van beleid	4
2.1.2 conclusies ten aanzien van de uitvoering	4
2.1.3 conclusies ten aanzien van bereik en kosten	5
2.1.4 conclusies ten aanzien van ervaringen van inwoners	5
2.2 Overall beeld	6
3. Aanbevelingen	7
3.1 Voor het College van B&W	7
3.2 Voor de raad	8
4. Reactie college van B&W	9
5. Nawoord Rekenkamer	12

Bijlage: Essay - Vasco Lub - sociale wijkteams en schulddienstverlening: reflectie op de 'Arnhemse route'

Bijlage: Rapport 'Evaluatie schulddienstverlening in Arnhem'

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer Arnhem naar de schulddienstverlening in Arnhem. Dit rapport gaat over de situatie waarin mensen met schulden kunnen verkeren en hoe zij geholpen worden daarmee om te gaan.

Dit rapport is het tweede in een serie rapporten die de Rekenkamer Arnhem de komende jaren wil opleveren over het Sociaal Domein. Het eerste ging over informatiebeveiliging in het Sociaal Domein. In voorbereiding is een onderzoek naar jeugdhulp in Arnhem, en op langere termijn willen wij onder andere ook PGB- en zorgfraude en laaggeletterdheid onderzoeken. Wij hopen over enkele jaren een "satéprikker" door deze rapporten te kunnen steken en daarmee een bijdrage te kunnen leveren aan een samenhangend en effectief sociaal beleid voor de inwoners van Arnhem.

De Rekenkamer Arnhem dankt alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit rapport. In de allereerste plaats de 27 huishoudens in Arnhem die we hebben geïnterviewd over hun soms onmogelijke positie en hun ervaringen met hulp- en dienstverleners in Arnhem. Zij hebben ons met hun openhartige antwoorden en soms verbijsterende, soms treurige en soms ook weer optimistisch makende verhalen een bijzondere inblik in de problematiek gegeven. Maar ook alle andere betrokkenen die de onderzoekers hebben mogen spreken (ambtenaren, de sociale wijkteams, Rijnstad en PLANgroep) en andere hulpverleners zeggen wij veel dank voor hun openhartigheid, eerlijkheid en de bereidheid om informatie uit- en op te zoeken en aan te leveren.

Deze bestuurlijke nota bevat alleen de hoofdlijnen van de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek. De basis hiervoor ligt in de nota van bevindingen, het feitelijke en door de ambtelijke organisatie gevalideerde onderzoeksrapport. Dat rapport is als bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd. U kunt volstaan met het lezen van deze bestuurlijke nota.

Dat laatste zou overigens zonde zijn. Naar de mening van de Rekenkamer Arnhem heeft het onderzoek een rapport opgeleverd dat het verdient in zijn geheel gelezen te worden. Wij danken de onderzoekers voor hun grondige werk en goed geschreven rapport.

2. Conclusies

Op basis van het onderzoek trekt de Rekenkamer Arnhem conclusies. U vindt deze uitgebreid beschreven in hoofdstuk 7 van de Nota van Bevindingen. Per onderdeel van het onderzoek zijn daar de onderzoeksvragen beantwoord en zijn de punten benoemd die goed gaan, en die voor verbetering vatbaar zijn.

Wij geven u in 2.1 het overzicht van die punten, en sluiten in 2.2 af met een overall beeld.

2.1 Overzicht conclusies

2.1.1 Conclusies ten aanzien van beleid

- Aan het beleid t.a.v. schulddienstverlening ligt een onderbouwde probleemanalyse ten grondslag.
- Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren.
- De doelen en maatregelen zijn in lijn met de probleemanalyse.
Het beleid geeft een goede invulling aan de Wgs.
- Er zijn voor Rijnstad en Plangroep meetbare doelen opgesteld. Periodiek is er met de gemeente overleg over de realisatie van deze doelen.

Verbeterpunt voor het beleid is:

- Er zijn geen meetbare doelen t.a.v. schulddienstverlening geformuleerd voor de Sociale Wijkteams. De Wijkteams hebben hun registratie inmiddels wel enigermate uitgebreid.

2.1.2 Conclusies ten aanzien van de uitvoering

- De gemeente voert actief regie op de taakuitvoering en samenwerking.
- Indien een persoon zich tot de gemeente wendt voor schulddienstverlening, vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
- Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats, waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
- De overdracht van inwoners van Rijnstad naar PLANgroep verloopt over het algemeen goed.

Verbeterpunten in de uitvoering zijn:

- Het effect van wat wijkteams doen is thans onduidelijk. Er is geen helder beeld over het aantal cliënten, de bestede tijd en geld en het bereikte effect, noch over de doorlooptijd. De registratie is niet op orde.
- De taakopvatting en kennis van wijkcoaches ten aanzien van schulddienstverlening verdient blijvende aandacht. De doortastendheid waarmee inwoners met problematische schulden nu worden geholpen verschilt per coach.
- De overdracht van wijkteam naar Rijnstad verdient aandacht. Met name de financiële gegevens vragen extra aandacht. Zo zijn de ervaringen met de berekening van het vrij te laten bedrag wisselend.

- De regierol van de wijkcoach na overdracht aan Rijnstad en PLANgroep moet beter worden geborgd. Als de wijkcoach uit positie raakt kan deze ook geen regie voeren.
- Gedurende de ondersteuning moet meer aandacht besteed worden aan het verhogen van de financiële zelfredzaamheid, om te voorkomen dat inwoners na het beëindigen van de dienstverlening opnieuw in de problemen komen.
- De nazorg moet explicieter worden belegd. Onder andere: binnen een jaar na het beëindigen van de dienstverlening contact opnemen om te informeren of inkomsten en uitgaven nog steeds in evenwicht zijn.

2.1.3 Conclusies ten aanzien van bereik en kosten

- Naar schatting maakte in 2017 per 10.000 Arnhemmers er tussen de 130 en 194 gebruik van schulddienstverlening. Dit is hoger dan in gemeenten van vergelijkbare omvang in dat jaar (110) en dan het landelijk gemiddelde (92). Een verklaring hiervoor is dat Arnhem ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare omvang, meer huishoudens heeft die moeten rondkomen van een laag inkomen.
- De gemeente heeft maatregelen genomen op belangrijke factoren die de toegankelijkheid van de schulddienstverlening kunnen belemmeren.
- Arnhem geeft meer geld uit aan schulddienstverlening dan het landelijk gemiddelde. Arnhem besteedt 1.574 euro per 100 inwoners, landelijk is dat 1.190 euro per 100 inwoners.
- Er is overigens geen inzicht in de kosten die wijkteams maken ten aanzien van schulddienstverlening.

Verbeterpunten met betrekking tot bereik en kosten zijn:

- Inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep inwoners met problematische schulden en welk gedeelte hiervan wordt bereikt.
- Inzicht in hoeveel mensen worden geholpen met de hulp van het wijkteam. Inmiddels is de registratie hierop uitgebreid. De komende tijd moet blijken of deze het gewenste inzicht oplevert.

2.1.4 Conclusies ten aanzien van ervaringen van inwoners

- Inwoners weten hun weg naar het wijkteam snel te vinden.
- De ervaringen met wijkcoaches zijn positief. Mensen voelen zich gehoord door hun coach. Zij hebben het gevoel dat de coach aan hun kant staat en voor hun belang opkomt. Dat betekent niet per sé dat daarmee iets bereikt wordt.
- Het kan lang duren voordat schulddienstverlening echt op gang komt.
- Het duurt regelmatig lang voordat er duidelijkheid is over inkomen, uitgaven en schulden. Het duurt ook regelmatig lang voordat duidelijk is wel traject het meest passend is. Stabilisatietrajecten verlopen zelden in een rechte lijn. De meeste trajecten kennen hick ups. Alledaagse zaken kunnen leiden tot onduidelijkheid en tot vertraging.
- De hulp aan ondernemers met schulden moet worden verbeterd. Duidelijk moet worden hoe het Bureau bijstandverlening zelfstandigen het best kan worden betrokken bij de Arnhemse route.

2.2 Overall beeld

De overall conclusies die uit het rapport getrokken worden, zijn indringend.

Het komt vaak voor dat mensen lang in hun schuldenval gevangen blijven. Dat wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat veel hulpverlening binnen de wijkteams weinig doel- en resultaatgericht is. Vele wijkcoaches kunnen vanuit hun warme betrokkenheid rekenen op grote waardering van hun cliënten. Dat is waardevol en moet behouden blijven.

De opdracht van de wijkteams is "doen wat nodig is". Dat mag de algemene doelstelling zijn, ten aanzien van de langjarige schuldenproblematiek (die bij velen steeds toeneemt naarmate ze langer in de schuldenval zitten) is hij niet effectief genoeg. De wijkteams registreren niet hoeveel mensen met welke schulden bij hen komen en ze pakken de problematiek niet doelgericht genoeg aan. Het maken van een plan en het voeren van de regie op de complexe processen die aan schuldenproblematiek ten grondslag liggen wordt onvoldoende strak aangestuurd en is in de analysefase (wat is het probleem en wat zou de oplossingsrichting kunnen zijn) niet doorwrocht genoeg. Daardoor wordt te weinig snelheid gemaakt.

Triage (het bepalen welke hulp nodig is) vergt specifieke vakkennis. Wij zien die niet altijd goed, tijdig en snel ingezet worden. Meer specifiek is de kennis ten aanzien van ondernemers/zzp'ers die met schulden bij de gemeente aankloppen onvoldoende. Vaak is er een ingewikkeld juridische en fiscale problematiek die specifieke kennis vraagt.

Omdat de afspraken met Rijnstad en PLANgroep ten aanzien van hun doelen en meetbare resultaten strak ingekaderd zijn, zijn de resultaten hier helderder. Ben je als schuldenaar eenmaal zo ver dat je daar terecht komt – maar dat is voor velen een lange, kronkelige en moeizame weg – dan word je meestal goed en effectief geholpen.

3. Aanbevelingen

De Rekenkamer formuleert aanbevelingen voor zowel het college als voor de raad van Arnhem. Deze worden in afzonderlijke paragrafen gepresenteerd.

3.1 Voor het college van B&W

1. *Versterk de intake bij potentiële schuldhulpverleningssituaties*

De problematiek ter zake van schulden is vaak zo complex dat een zware "trriage" noodzakelijk is. Omdat de intakefase een belangrijk onderdeel is van de Arnhemse route dient daarin altijd een wijkcoach betrokken te worden die specialistische kennis heeft over schulddienstverlening. Dit om:

- Sneller tot een goed overzicht te komen van inkomsten, uitgaven en schulden.
- Met de inwoner sneller te bepalen welk traject de beste perspectieven biedt.
- De inwoner (eventueel) sneller naar de volgende fase in de Arnhemse route te begeleiden.

Op dit moment kan het lang duren (soms zelfs jaren) voordat een schuldhulpverleningstraject wordt gestart. De interviews met inwoners hebben geleerd, dat zij ook sneller willen weten waar zij aan toe zijn. Dat betekent: goed registreren (efficiënt en effectief, zonder in bureaucratische overdoses te vervallen), en het maken van scherpe en diepe analyse van de problematiek en de bijzondere omstandigheden van de cliënt door een gespecialiseerde professional, zodat een gericht plan kan worden gemaakt.

2. *Ga beter en gericht registreren*

Om in beeld te krijgen hoeveel Arnhemmers een beroep doen op schulddienstverlening, moet de registratie van de schuldhulpvraag onderdeel worden van het intakeproces. Duidelijk moet worden hoeveel Arnhemmers een beroep doen op schulddienstverlening; hoe zij worden geholpen; en, wat de doorlooptijd van hulptrajecten is. Er is inmiddels gestart met registratie door de Sociale Wijkteams. Komend jaar moet duidelijk worden of dit ook het gewenste inzicht geeft. Het geeft geen pas dat er geen helder inzicht is in het aantal cliënten, hun hulpvraag en de bij de hulp gerealiseerde effecten en gemaakte kosten.

3. *Zorg voor borging van regiefunctie van de wijkcoach*

De regiefunctie van de wijkcoach moet beter worden geborgd. Bij overdracht van een inwoner aan Rijnstad of PLANgroep moeten Sociale Wijkteams en schuldhulpverleners altijd afspreken wat de regiefunctie concreet zal gaan inhouden (casus- en/of procesregie). Bijvoorbeeld moet per inwoner worden afgesproken met welke frequentie c.q. op welke momenten de wijkcoach op de hoogte wordt gesteld over de voortgang.

4. *Besteed meer aandacht aan ondernemers*

De hulp aan ondernemers met problematische schulden verdient meer aandacht. Wanneer een ondernemer zich vanwege schulden meldt bij het Bureau bijstandverlening zelfstandigen, dan wel bij het Wijkteam, moet sneller worden bepaald wat de beste route is. Voorkomen moet worden dat betrokkene over en weer wordt doorverwezen.

5. *Evalueer de afspraken over berekening "vrij te laten bedrag"*

De wenselijkheid om de berekening van het 'Vrij te laten bedrag' onderdeel te laten zijn van de intakefase moet opnieuw geëvalueerd worden. De huidige situatie functioneert volgens meerdere betrokkenen niet goed. Bepaal in deze lijn eventueel opnieuw wat de meest effectieve taakafbakeningen tussen de wijkcoaches en Rijnstad zijn en wat het beste overdrachtsmoment is.

R e k e n
k a m e r
A r n h e m
● ● ● ● ●

6. *Definieer wat nazorg moet inhouden en beleg deze beter*

Het moet explicieter worden wat onder nazorg wordt verstaan. Vervolgens moet deze nazorg expliciet worden toebedeeld aan één van de partners van de Arnhemse route.

3.2 Voor de raad

1. *Versterk het inzicht*

Het inzicht inzake de effecten van schuldhulpverlening is nu nog te vaag. Wij adviseren u ervoor te zorgen, dat de Meerjarenbegroting te meten en te controleren doelen ter zake bevat, en dat in het jaarverslag daarover gerapporteerd wordt.

2. *Zie toe op aanpak en vervolg*

Verzoek het college om binnen drie maanden na besluitvorming van dit rapport in de raad met een plan van aanpak te komen voor de implementatie van de aanbevelingen die gericht zijn aan het college.

4. Reactie College van B&W

Aan Rekenkamer Arnhem
t.a.v. de heer A.H. Teeuw, voorzitter
Koningstraat 38
6811DG ARNHEM

Datum : 23 april 2019
Zaaknummer : 356405
Contactpersoon : Astrid Sleiderink
Telefoonnummer : 026 3774772

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Schulddienstverlening in Arnhem

Geachte heer Teeuw,

De Rekenkamer Arnhem heeft ons college uitgenodigd een reactie te geven op de bestuurlijke nota 'Schulddienstverlening in Arnhem' (versie d.d. 3 april 2019). In deze nota heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van het onderzoeksrapport 'Evaluatie schulddienstverlening in Arnhem' (versie d.d. 29 maart 2019). In de vergadering van 23 april 2019 is de volgende bestuurlijke reactie vastgesteld.

Algemene reactie

Wij bedanken de rekenkamer voor het onderzoek naar de schulddienstverlening in Arnhem. Er ligt een goed en prettig leesbaar rapport en bestuurlijke nota met heldere conclusies en aanbevelingen die we gaan gebruiken voor verdere verbetering van de schulddienstverlening in Arnhem. Het rapport komt op een gunstig moment, omdat de schulddienstverlening dit jaar opnieuw wordt aanbesteed.

Reactie op conclusies

Ons college erkent de meeste conclusies van de rekenkamer, maar wil bij enkele conclusies een aantal kanttekeningen plaatsen:

- Ook wij zijn van mening dat mensen (te) lang in hun schuldenval gevangen blijven. De conclusie die de rekenkamer trekt dat dit in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de hulpverlening binnen de wijkteams, vinden we niet voldoende onderbouwd.
- We erkennen dat er verbetermogelijkheden zijn voor uitvoering van de schulddienstverlening in Arnhem: in het bijzonder bij de sociale wijkteams. We vinden het zorgelijk dat verschillen in taakopvatting, kennis en doortastendheid van wijkcoaches de uitvoering negatief beïnvloeden. Dit aandachtspunt is eerder gesignaleerd waarop de wijkteams actie hebben ondernomen (o.a. het instellen van aandachtsfunctionarissen en het organiseren van bijscholing). Helaas heeft dat tot onvoldoende resultaat geleid.
- De conclusie dat er geen meetbare doelen voor de sociale wijkteams zijn geformuleerd, willen we graag toelichten. De opdracht voor de sociale wijkteams vanuit de gemeente is helder: doen wat nodig is. Binnen deze integrale opdracht voeren zij voor schulddienstverlening de aanmelding en intake uit. Dat zij deze hulp tot voor kort niet registreerden is het gevolg van keuzes die in het verleden door de gemeente zijn gemaakt. Dit om de administratieve last bij wijkteams zoveel mogelijk te beperken. Inmiddels zijn gemeente en wijkteams tot de conclusie gekomen dat cijfers onmisbaar zijn om inzicht te krijgen in het bereik van de doelgroep en de resultaten. Er zijn dan ook afspraken gemaakt over de registratie.

- Ons college is van mening dat er in Arnhem veel aandacht is voor het verhogen van de financiële zelfredzaamheid. Het is de kern van het beleid en de uitvoering van de stabilisatiefase door Rijnstad. Daarbij erkennen we dat er wellicht te veel financiële zelfredzaamheid wordt gevraagd van inwoners aan het begin van een traject. Het kan wenselijk zijn om pas te gaan werken aan het verhogen van de financiële zelfredzaamheid zodra er schuldenrust is gecreëerd bij de inwoner.

Reactie op aanbevelingen voor het college

Wij nemen de aanbevelingen als volgt over.

- *Versterk de intake bij potentiële schuldhulpverleningssituaties.* De rekenkamer constateert dat de problematiek bij schulden vaak zo complex is dat zware triage (het bepalen welke hulp nodig is) noodzakelijk is. Hiervoor is specialistische kennis nodig. De conclusies van de rekenkamer over de uitvoering geven aanleiding om de taakverdeling tussen integraal werkende coaches en specialistische schuldhulpverlener opnieuw te bekijken en te herijken.
- *Ga beter en richter registreren.* De sociale wijkteams zijn sinds 1 oktober 2018 begonnen met registratie. Wij onderschrijven de noodzaak om inzicht te hebben in wie worden bereikt en wat de resultaten zijn van hulp bij schulden.
- *Zorg voor borging van de regiefunctie van de wijkcoach.* De regie voor hulpverlening ligt bij de inwoner en de sociale wijkcoach. Dat de regiefunctie beter geborgd moet worden onderschrijven we. Hiervoor is het nodig dat duidelijke afspraken gemaakt worden over wat regie inhoudt en wat dat concreet betekent voor de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partners. Dit vraagt niet alleen wat van de sociale wijkteams, maar van alle partners die betrokken zijn bij schulddienstverlening.
- *Besteed meer aandacht aan ondernemers.* Hoe we schulddienstverlening in Arnhem voor ondernemers en ZZP'ers hebben georganiseerd werkt in de praktijk kennelijk onvoldoende. Wij onderschrijven dat dit meer aandacht vraagt.
- *Evalueer de afspraken over berekening "vrij te laten bedrag".* De berekening van het vrij te laten bedrag is onderdeel van de intakefase en wordt nu uitgevoerd door de sociale wijkteams. Dat deze afspraak opnieuw geëvalueerd moet worden is in lijn met de aanbeveling dat de intake versterkt moet worden en dat daarmee kritisch gekeken moet worden wat de meest effectieve taakafbakening is tussen de integraal werkende wijkcoach en de specialistisch werkende schulddienstverleners.
- *Definieer wat nazorg moet inhouden en beleg deze beter.* Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat nazorg niet goed gedefinieerd is en niet expliciet belegd is. Wij vinden het belangrijk dat dit alsnog gebeurt in het belang van de inwoners.

Wat gaat ons college doen met de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek?

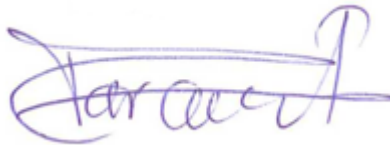
- In de aanbesteding van de schulddienstverlening die nu loopt en vanaf 1-1-2020 van kracht wordt, houden we rekening met de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.
- We gaan de taakverdeling tussen de integraal werkende wijkcoaches en specialistische schulddienstverlening bekijken en aanpassen.
- We zien erop toe dat er duidelijke afspraken komen tussen alle partijen over de regiefunctie van sociale wijkcoaches.
- We willen dat de registratie bij de sociale wijkteams zo snel mogelijk leidt tot betrouwbare cijfers over bereik en resultaten. Hierbij zijn zij afhankelijk van de systemen van de gemeente die registratie bemoeilijken.
- We gaan de nazorg beter beleggen bij één van de partijen.

- We gaan meer aandacht geven aan schulddienstverlening voor ZZP'ers en ondernemers. We gaan vast stellen wat hiervoor meer nodig is dan wat nu geregeld is en we komen met een plan van aanpak om dit te realiseren.
- Op basis van de onderzoeksresultaten wil ons College kijken of de doorlooptijd van schulddienstverlening verkort kan worden. Dit willen wij enerzijds doen door kritisch te kijken naar de uitvoering zoals hierboven gemeld, maar ook door te kijken of andere instrumenten ingezet kunnen worden zoals een saneringskrediet.
- De rekenkamer constateert dat in verhouding met andere gemeenten de kosten van schulddienstverlening in Arnhem hoog zijn. Dit vraagt wat ons betreft om een verkenning waardoor dit verschil wordt veroorzaakt. Wij streven daarbij naar een zo effectief mogelijke inzet van middelen.

Reactie op aanbevelingen voor de raad

De rekenkamer heeft twee aanbevelingen voor de raad opgenomen: versterk het inzicht en zie toe op aanpak en vervolg. Wij zijn bereid de raad jaarlijks informatie te verstrekken hoeveel inwoners bereikt worden met schulddienstverlening en wat daarvan de resultaten zijn. Wij komen binnen drie maanden met een plan waarin de aanbevelingen van de rekenkamer zijn verwerkt.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,



5. Nawoord



De Rekenkamer waardeert de bestuurlijke reactie van het College en de daarin gedane toezeggingen dat

- a. de conclusies en aanbevelingen al op korte termijn betrokken gaan worden bij de aanbesteding van de schulddienstverlening en
- b. er binnen drie maanden een plan zal liggen waarin de aanbevelingen van de rekenkamer zijn verwerkt.

Wij willen slechts één opmerking maken naar aanleiding van de reactie van het College. Wij hebben geconcludeerd: "Het komt vaak voor dat mensen lang in een schuldenval gevangen blijven. Dat wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat veel hulpverlening binnen de wijkteams weinig doel- en resultaatgericht is". Het College geeft aan dat wij niet voldoende onderbouwd zouden hebben dat de mensen te lang in de schuldenval gevangen blijven door de hulpverlening in de wijkteams.

Wij zijn van mening dat een belangrijke factor voor de langdurigheid van het proces te wijten is aan de organisatie van de hulpverlening (de triage, het gebrek aan doelgerichtheid, het niet altijd inzetten van ter zake kundigen), maar niet aan de mensen die de hulpverlening verstrekken. Aan hun intenties en inzet twijfelen we niet.

De Rekenkamer vertrouwt er op dat er op basis van het onderzoek een goed debat gevoerd gaat worden in de gemeenteraad en er gewerkt kan worden aan een verdere verbetering van de schulddienstverlening in Arnhem

Bijlage: Essay - Vasco Lub

Sociale wijkteams en schulddienstverlening: reflectie op de 'Arnhemse route'

Vasco Lub

Vasco Lub is socioloog en heeft in de vorm van het Bureau voor Sociale Argumentatie een eigen onderzoeks- en adviespraktijk. Hij is daarnaast via een gastvrijheidsovereenkomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, afdeling Bestuurskunde & Sociologie. De Rekenkamer heeft Vasco Lub gevraagd een essay te schrijven ter verdieping van de resultaten van het onderzoek vanuit zijn expertise op het gebied van wijkteams en wijkgericht werken.

Enkele jaren geleden publiceerde ik met Silke van Arum het artikel *Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten* (2014) in het online vakblad *Beleidsonderzoekonline*. De verwachtingen over de wijkteams waren destijds hooggespannen. Menig gemeente zag hun inzet als dé nieuwe oplossing in de aanpak van sociale problematiek, vooral in aandachtswijken. In het artikel analyseerden we 32 gemeentelijke beleidsnota's, waarbij we nagingen wat gemeenten nu precies met de wijkteams beoogden, waar hun meerwaarde uit zou moeten bestaan naar kwetsbare burgers, en in hoeverre gemeenten via de wijkteams kleur en inhoud gaven aan de decentralisatie van zorg- en welzijnstaken. De analyse gaf – op zijn zachtst gezegd – aanleiding voor kritische kanttekeningen. Zo bleken de gemeentelijke plannen nogal cosmetisch en eenvormig, werden doelen en doelgroepen van de wijkteams zelden geëxpliciteerd, en bleef veelal onduidelijk hoe de samenwerking met andere instanties 'in de keten' efficiënt en ordelijk zou moeten verlopen. Kortom, het leek er vijf jaar geleden op dat de meeste gemeenten met het optuigen van de wijkteams vooral een beleidsmode achterna liepen, maar vergaten na te gaan waarom zij het fenomeen überhaupt omarmden.

Kritische blik

In Arnhem zijn binnen de zogenoemde 'Arnhemse route' van schulddienstverlening de wijkteams verantwoordelijk voor informatie en advies naar schuldenaren alsook de intake van burgers met schulden, en voeren zij formeel de regie van de dienstverlening ten opzichte van andere instanties. In de recent verschenen evaluatie van de uitvoering van de schulddienstverlening in Arnhem uitgevoerd door de Arnhemse Rekenkamer, komen de wijkteams er echter niet goed uit. Het rapport brengt stevige tekortkomingen aan het licht over hun sturing, efficiëntie en doelmatigheid. Het is daarom opportuun om enkele bevindingen van de evaluatie na te lopen en te voorzien van een kritische blik, ook met het oog op de risico's van de onduidelijkheid over de inzet van wijkteams die wij vijf jaar geleden al voorzagen. Niet om extra zout in de wond te strooien, maar om op basis van de conclusies van de Rekenkamer te reflecteren op hoe het beter kan. Ik heb me daarbij vooral gericht op het gebrek aan goed doordacht beleid. Mijns inziens is dat een dieperliggende oorzaak van veel van de door de Rekenkamer geconstateerde obstakels en tekortkomingen.

Over beleidsontwerp: voordelen voorkomt nadenken

Een eerste aspect dat opvalt uit het rapport, is de invloed van het onderliggende beleidsontwerp ten aanzien van schulddienstverlening, of eerder gezegd het ontbreken daarvan. Via 'beleid' geeft een bestuurslaag aan welke keuzes waarom worden gemaakt¹. Beleid geeft dus inhoud aan de wijze waarop een gemeente lokale problemen – in dit geval burgers met schulden – tracht te sturen, te beïnvloeden en op te lossen. Hoewel de gemeente Arnhem via de 'Arnhemse route' de keuzes voor de

schulddienstverlening expliciteert (een samenwerking met een specifieke taakafbakening tussen de wijkteams, welzijnsinstelling Rijnstad en PLANgroep), is het de vraag of daarmee het beleid ten aanzien van schulddienstverlening ook inhoudelijk is onderbouwd, zoals de Rekenkamer concludeert. Beleid moet niet alleen gaan over praktische speerpunten (het hoe), maar ook – en vooral – over de argumentatie over de inhoudelijke keuzes daarachter (het waarom). Wat is precies de meerwaarde van de Arnhemse route? Waarom is er voor deze weg gekozen, en niet voor een andere? Waarom is de regie neergelegd bij de wijkteams? En wat legitimeert de taakafbakening tussen de verschillende instanties? Dit zijn vragen die onbeantwoord blijven. Het ontbreken van een dergelijke onderbouwing vormt al een eerste obstakel naar een effectieve dienstverlening omdat de inhoudelijke beweegredenen voor die keuzes vaag blijven.

Georganiseerde discontinuïteit

Duiken we wat dieper in de keten van dienstverlening, dan blijkt ook uit het evaluatierapport dat het gebrek aan beleidsonderbouwing negatief doorwerkt in de dienstverlening van instanties. Welzijnsorganisatie Rijnstad is verantwoordelijk voor de 'stabilisatie', wat betekent dat zij de schuldenaar helpt uitgaven en inkomsten met elkaar in balans te brengen zodat er geen nieuwe schulden bijkomen. Rijnstad moet ook bepalen welk specifiek schulddienstverleningstraject het meeste perspectief biedt. Schuldhulpverleningsinstantie PLANgroep is vervolgens verantwoordelijk voor het feitelijke budgetbeheer en het minnelijk traject met schuldeisers. Als derde partij is de wijkcoach van het wijkteam verantwoordelijk voor de intake en moet er samen met de schuldenaar voor zorgen voor dat alle inkomsten, uitgaven en schulden in beeld worden gebracht, dat hierbij duidelijk wordt hoe financiële problemen samenhangen met andere problemen, en dat er een plan van aanpak wordt opgesteld. Onduidelijk blijft waarin deze drie verantwoordelijkheden en takenpakketten inhoudelijk nu precies van elkaar verschillen, zodanig dat zij een afzonderlijke inzet vereisen van drie verschillende instanties, en wat deze aanpak nu precies 'integraal' maakt. Het 'in balans brengen van uitgaven en inkomsten' (taak Rijnstad) heeft nogal wat raakvlakken met 'budgetbeheer' (taak PLANgroep), en het opstellen van een plan van aanpak (taak Wijkteam) overlapt met de bepaling van een specifiek schulddienstverleningstraject (taak Rijnstad). Deze operationele overlapping en ongedefinieerde taakafbakening tussen de drie instanties is mogelijk een belangrijke oorzaak van de geconstateerde tekortkomingen en ervaren belemmeringen van schuldenaren in de dienstverlening. Binnen de Arnhemse route ontstaat hierdoor een risico van 'georganiseerde discontinuïteit'ⁱⁱ, waarbij het samenspel tussen instanties in plaats van doelmatig, rommelig, verwarrend en onbevredigend uitpakt.

De invloed van financiering

De wijze waarop de sociale wijkteams thans worden gefinancierd, draagt eveneens niet bij aan een doelmatige inzet. Het Rekenkamerrapport vermeldt dat de wijkteams hun activiteiten in het kader van de schulddienstverlening verrichten vanuit een lumpsum die zij krijgen voor alle taken die zij moeten uitvoeren. Schulddienstverlening is dus slechts één van de dingen die de wijkteams doen. Hoewel vanuit de integrale taakstelling van de wijkteams een dergelijke financiering misschien voor de hand ligt, wordt daarmee wel veel vrijheid gegeven aan de wijkteams. De wijkteams maken waarschijnlijk ook zelf een prioritering van hoe zij hun middelen het beste kunnen besteden en voor welke problematiek zij die inzetten. Er zal dan ook gedetailleerder moeten worden gekeken naar de werkbelasting van de professionals binnen de wijkteams, de domeinen waarop zij worden geacht een bijdrage te leveren, en hoeveel prioriteit schuldhulpverlening binnen dat totale takenpakket zou moeten krijgen. Wellicht is het

een beter idee de gemeentelijke budgetten voor zorg en welzijn niet aan organisatietypen of specifieke instanties te koppelen, maar deze thematisch te ordenen, en te verbinden met specifieke beleidsdoelenⁱⁱⁱ.

Meetbare doelen

Het rapport constateert dat er geen meetbare doelen zijn geformuleerd voor de sociale wijkteams, en dat de wijkteams hun intakes en al dan niet geboekte resultaten gebrekkig registreren. Mijns inziens hangt deze bevinding nauw samen met het eerder aangestipte on-onderbouwde beleidsontwerp ten aanzien van de Arnhemse schulddienstverlening. Het streven naar meetbare doelen en registraties maakt het ontwikkelen van een gemeentelijke visie op schuldenproblematiek des te noodzakelijker. Zonder visie, geen doelen. Zonder doelen, geen evaluatie. En zonder evaluatie, geen zicht op 'wat werkt'. Die visie en doelen moeten dan wel een zekere mate van concreetheid hebben, anders verzandt de beoordeling van de werkzaamheid van beleid alsnog in vrijblijvendheid. Vijf jaar geleden bleek bijvoorbeeld dat de meeste gemeenten de 'doelen' van wijkteams vooral formuleerden in termen van *output* (wat er wordt gedaan) in plaats van *outcome* (wat er wordt bereikt). Als er bijvoorbeeld X procent minder doorverwijzingen zijn door de inzet van wijkteams, of Y procent burgers doet hun schuldsanering sinds hun inzet op 'eigen kracht', dan kan worden berekend hoeveel in de nieuwe situatie bespaard is ten opzichte van eerdere professionele inzet. Maar dergelijke informatie wil natuurlijk niet zeggen dat daarmee ook de schuldenproblematiek van de doelgroep is opgelost (efficiency staat niet gelijk aan effectiviteit). Om dat vast te stellen is empirisch onderzoek nodig. Wanneer de doelen van sociale wijkteams vaag blijven, kunnen bovendien bepaalde gewenste uitkomsten (bijvoorbeeld X% minder doorverwijzingen) als een succes worden gelabeld, zonder dat duidelijk is of er een verband is tussen de inzet van wijkteams en minder schuldenproblematiek. Het is dus van belang dat scherp wordt gekeken naar de instrumentele doelmatigheid van sociale wijkteams. Zijn burgers met de wijkteams beter af dan voorheen? En waar is hun werkzaamheid van afhankelijk?

Ten besluit

In het genoemde artikel over sociale wijkteams dat ik schreef met Van Arum in 2014, besloten we onze analyse met de vaststelling dat het wrang zou zijn als we 'over een aantal jaren tot de conclusie komen dat de inzet van sociale wijkteams onvoldoende effectief is gebleken.' Hoewel we voorzichtig moeten zijn met het generaliseren van de Arnhemse casus, is het niet ondenkbaar dat andere gemeenten met soortgelijke problemen kampen. Het illustreert hoe belangrijk het is dat er een visie wordt ontwikkeld op sociale problemen zoals schuldhulpverlening. Zeker nu door de decentralisaties de Rijksoverheid naar de achtergrond is verdwenen en gemeenten hun eigen beleidsboontjes moeten doppen. Hoewel het op korte termijn zinvol is de intake van wijkteams te versterken, hen beter en gericht schuldenaren te laten registreren en de regiefunctie van de wijkcoach te versterken (aanbevelingen uit de Bestuurlijke nota), is het de vraag of dit op de lange termijn de fundamentele tekortkomingen van Arnhemse schulddienstverlening oplost. Het is iets te gemakkelijk om de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen van de wijkteams in de schulddienstverlening ook louter die partij te verwijten en daar de oplossingen te willen zoeken, een geval van *shooting the messenger*.

Op de korte termijn is het raadzaam de wijkteams enkel een signaleringsfunctie te laten vervullen (intake), en de regie vervolgens bij Rijnstad neer te leggen en die intensief te laten samenwerken met PLANgroep. Zij zijn inhoudelijk gezien de meest relevante instanties. Op de lange termijn is het evenwel zaak dat de gemeente beter van tevoren aangeeft wat het belangrijk vindt in de aanpak van schulden van Arnhemse burgers en de rol van overige instanties hierin (het waarom van het

schulddienstverleningsbeleid), zodat de inzet van specifieke instanties zich daarnaar kan verhouden (het hoe van het schulddienstverleningsbeleid). We zijn in Nederland gewend geraakt door een procedurele bril naar schuldenproblematiek te kijken en zien dan regels, inzet van professionals en protocollen^{iv}. Maar wellicht zijn er ook andere manieren om met schulden om te gaan. In hoeverre de wijkteams hierin een rol hebben te vervullen, zal moeten blijken. Maar dat beter over hun inzet moet worden nagedacht, is evident. Onduidelijkheid van beleid zet de deur open naar willekeur in de uitvoering.

Noten

ⁱ Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.

ⁱⁱ Ewijk, H. van, Scheijmans, I., Vliet, K. van, & Waal, V. de (2008). *Samenspel in de buurt. Burgers, sociale professionals en beleidsmakers aan zet*. Amsterdam: SWP

ⁱⁱⁱ Zie ook Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht. Actiepunten voor een weerbare wijkaanpak*. Utrecht: LSA.

^{iv} Verhagen, S. e.a. (2014). *Verlossing van schuld en boete. Onorthodoxe oplossingen voor betaalde rekeningen*. Amsterdam: Van Gennip.



R e k e n
k a m e r
A r n h e m



Colofon

De Rekenkamer Arnhem neemt een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Op basis van artikel 182 van de Gemeentewet onderzoekt de Rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. In Arnhem bestaat de Rekenkamer uit drie externe leden, waaronder de voorzitter. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris-onderzoeker en een junior onderzoeker.

Voorzitter Leden

Dhr. drs. A. Teeuw
Dhr. drs. H. Verdellen
Mw. drs. L. Zwier-Kentie

Secretaris-onderzoeker Junior onderzoeker

Dhr. drs. P. Bosch
Mw. M. de Lange MSc

Contact

Postbus 9029
6800 EL Arnhem
026 - 377 3721

rekenkamer@arnhem.nl
paul.bosch@arnhem.nl
meriam.de.lange@arnhem.nl
www.rekenkamerarnhem.nl

zaaknummer

273186