

'Alles in relatie'

een verkenning van de samenwerking tussen formele en informele initiatieven in de Utrechtse schuldhulpketen

Author(s)

Broekhuizen, Jonathan; Desain, Lisette; Custers, Anna

Publication date

2024

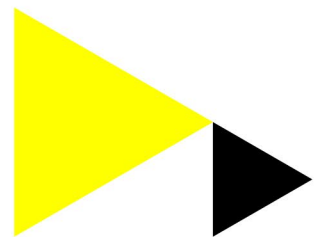
License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Broekhuizen, J., Desain, L., & Custers, A. (2024). *'Alles in relatie': een verkenning van de samenwerking tussen formele en informele initiatieven in de Utrechtse schuldhulpketen*. Hogeschool van Amsterdam.



General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

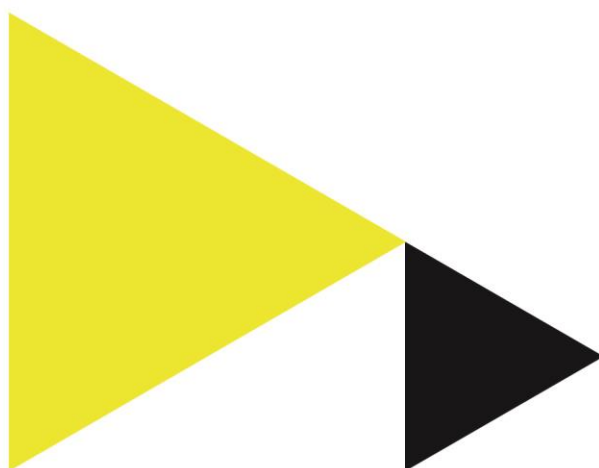


‘Alles in relatie’

Een verkenning van de samenwerking tussen formele en informele initiatieven in de Utrechtse schuldhulpketen

Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies
Hogeschool Utrecht, Lectoraat Schulden en Incasso

2024



‘Alles in relatie’

Een verkenning van de samenwerking tussen formele en informele initiatieven in de Utrechtse schuldhulpketen

Auteurs

Jonathan Broekhuizen
Lisette Desain
Anna Custers

Datum

26-Sep-24

Versie

1.0

a.s.r.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van en gefinancierd door A.S.R

© 2024

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Hogeschool Amsterdam.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	De Utrechtse schuldhulpketen 2015-2024	8
3.	De samenwerking tussen formele en informele partners	12
4.	Richtingen voor innovatie in samenwerking binnen de keten	18
5.	Geraadpleegde bronnen	21

1. Inleiding

‘Voor een halvering van armoede, kinderarmoede en huishoudens met problematische schulden moet het aantal mensen uit de schulden met finale kwijting de komende jaren meer dan verdubbeld, bijna verdrievoudigd worden’. NVVK¹

‘Er werd heel lekker gekookt, door iemand die ook kan helpen met formulieren, verzekeringen, abonnementen en zo. Ondertussen kende ik haar, want ik kwam al een tijdje eten. Op een keer bij het eten vroeg ik: ‘kun je mij daar [mijn schulden] ook bij helpen?’ en toen hebben we een afspraak gemaakt.’
Een bezoeker van een informeel schuldhulpinitiatief²

1.1 Aanleiding

In de afgelopen negen jaar zijn er veel ontwikkelingen geweest in de schuldhulpketen van de gemeente Utrecht. De schuldenaanpak van de gemeente gedurende deze periode, die begon met de decentralisatie van het sociaal domein van het rijk naar de gemeente, is beschreven in drie beleidsstukken: de beleidsnota ‘Eropaf! Utrecht Schuldenvrij’, 2015 – 2019; de actieagenda ‘Utrechters schuldenvrij’, 2019 – 2022; en meest recent de beleidsnota financiële bestaanszekerheid ‘Gelijke kansen voor een zeker bestaan’.³

Over deze periode zijn de gemeentelijke investeringen in de schuldhulpverlening sterk gestegen, maar is het aantal huishoudens dat problematische schulden relatief stabiel gebleven (zie tabel 1). Oorzaken hiervan zijn te vinden in economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren; de coronacrisis en de periode van hoge inflatie die daarop volgde mede door de energiecrisis als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Daarnaast wordt in de studie van het lectoraat Armoede Interventie een aantal andere oorzaken onderscheiden waardoor het moeilijk is gebleken om het ont- en bestaan van problematische schulden tegen te gaan. Door de flexibele arbeidsmarkt, de toename van eenpersoonshuishoudens en het achterblijven van het bestaansminimum worden huishoudens met lage inkomens onder druk gezet. Daarnaast is het steeds makkelijker geworden om schulden aan te gaan en zien we dat de wet- en regelgeving burgers hier onvoldoende tegen beschermen. Binnen de schulddienstverlening zelf zien we dat het onvoldoende gelukt is om aanbevelingen als integraal beleid, verbeteringen in vroegsignalering, preventie en nazorg te implementeren.⁴

Ondanks deze cijfers zijn belangrijke successen geboekt, maar er blijven ook aandachtspunten. Een van die successen, zo blijkt uit een recente evaluatie van de actieagenda, is de halvering van de gemiddelde schuldenlijst bij aanvang van een schuldhulpverleningstraject in vier jaar tijd.⁵ Ook de doorlooptijd van tussen het eerste intakegesprek en de start van een schuldregeling is gedaald. Dit is het

¹ NVVK (2023). *Position Paper – Sneller schuldregelen*. Geraadpleegd op 9 juli 2024 van www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A01481

² Hees et al. (2024).

³ Gemeente Utrecht (2023). *Beleidsnota financiële bestaanszekerheid: Gelijke kansen voor een zeker bestaan*.

⁴ Van Dam et al (2024). *Financiële Dienstverlening; toen, nu en straks*.

⁵ Gemeente Utrecht (2023). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij: Eindrapportage 2019-2022*.

gevolg van een sterke inzet op vroegsignalering, waarop de gemeente bij elkaar zo'n 40 maatregelen heeft ingezet. Tegelijkertijd ontvingen in 2023 2.800 huishoudens in Utrecht professionele schuldhulp, maar steeg het aantal huishoudens met problematische schulden in absolute zin naar 14.200 huishoudens.

Tabel 1. Relevante cijfers over de Utrechtse schuldhulpverlening

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeentelijke uitgaven in EUR (x 1.000.000) *	1,5	1,8	2,7	4,9	5,5	
% huishoudens dat problematische schulden heeft **	7,1	7,0	6,7	6,6	7,0	7,6
Aantal huishoudens met problematische schulden (x 1.000) ***		12,1	12,2	12,0	12,8	14,2
Aantal huishoudens met professionele schuldhulp (x 1.000) ***		2,5	2,4	2,5	2,7	2,8
Mediane schuld bij aanmelding in EUR, Utrecht (x 1.000) ***	43,0	44,0	37,6	27,0	21,3	
Mediane schuld bij aanmelding in EUR, landelijk (x 1.000) ***					37,7	

Bron: * Rekenkamer Utrecht (2023); ** CBS (2024); *** Utrecht Monitor (2024)

Een van de factoren die een belangrijke rol speelt in de effectieve uitvoering van publieke bestuurstaken is de samenwerking tussen de verschillende organisaties en initiatieven die hierbinnen actief zijn.⁶ Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele initiatieven. Formele initiatieven worden uitgevoerd door de gemeente zelf of door organisaties werkend vanuit een gemeentelijke (wettelijke) opdracht middels een aanbesteding. Informele initiatieven daarentegen zijn maatschappelijke en burgerinitiatieven die subsidie ontvangen door de gemeente of door een fonds of goed doel. Vaak zijn hier naast betaalde krachten met name vrijwilligers werkzaam, al worden vrijwilligers ook steeds vaker ingezet binnen formele initiatieven.

Het rapport ‘Pleisters Plakken’ van de Rekenkamer Utrecht pleit voor meer verbinding tussen samenwerkingspartners in de Utrechtse keten van armoede- en schuldenbeleid: ‘De gemeente Utrecht werkt nu voornamelijk intensief samen met de Armoedecoalitie en het sleutelpersonennetwerk. Maar er zijn in de stad veel meer relevante partners en partijen die op armoedebestrijding actief zijn.’⁷ Verder stelt de Rekenkamer dat ‘de gemeente [het] nu vooral aan de partijen zelf [laat] om samenwerkingsverbanden te organiseren... Maar partners weten niet altijd van elkaars bestaan af en/of wat voor dienstverlening de verschillende partners aanbieden. Zij verwachten daarom juist een faciliterende en ook een meer sturende rol vanuit de gemeente op de samenwerking tussen partijen in het netwerk.’

Als gevolg van bovenstaande beleidsevaluaties stelt de afdeling Werk en Inkomen (WenI) van de gemeente Utrecht zichzelf een aantal doelen in haar nieuwe beleidsnota, waaronder:

- **Het beter benutten van het bestaande aanbod** aan (schuld)hulpverlening van de gemeente en partners;

⁶ OECD (2017). *Systems approaches to public sector challenges: Working with change*. OECD Publishing: Paris.

⁷ Rekenkamer Utrecht (2023). *Pleisters plakken: Een onderzoek naar het bereik en de effectiviteit van de armoedeaanpak in de gemeente Utrecht*. p. 12

- **Het verbeteren van de aansluiting van het formele en informele aanbod** van hulp en voorzieningen in de stad gericht op financiën.

In de nota schrijft ze hierover: 'In beginsel is dit een verantwoordelijkheid van de partijen zelf, maar we zien ook de uitdaging van (kleine) partijen om op de hoogte te zijn van elkaars bestaan en dienstverlening. Als gemeente kunnen wij een bijdrage leveren in overleggen en het onderling doorverwijzen. Zo zorgen we er samen voor dat het aanbod in de stad beter op elkaar aansluit. De buurtteams, sociaal raadslieden, scholen en financieel vrijwilligers spelen hierin een belangrijke rol. Hier is een sterke relatie met de ambities binnen de nota WMO 'Samen leven, samen zorgen' en de nota van uitgangspunten 'Met elkaar, voor elkaar'".⁸

De bovenstaande analyse wijst erop dat de Utrechtse schuldhulpketen verder kan worden verbeterd door het versterken van de samenwerking tussen de formele en informele partijen binnen de keten. De meest recente beleidsnota laat zien dat er de politieke wil is om hier stappen in te maken. Maar waar precies ligt er ruimte voor verdere optimalisatie? Hoe kan samenwerking verder worden bevorderd? En welke obstakels liggen er die geadresseerd moeten worden? Op deze vragen richt dit onderzoek zich.

1.2 Het huidige onderzoek

Dit onderzoek wordt uitgevoerd om de samenwerking tussen het formele en informele beter in kaart te brengen en te kijken waar er kansen liggen voor optimalisatie van de huidige schuldhulpketen. Het is een vervolgonderzoek in opdracht van a.s.r. (zie Box 1) op twee eerder uitgevoerde onderzoeken, waaruit onder andere blijkt dat informele initiatieven vaak goede signaleerders zijn van problematische schulden, maar dat deze mensen met grote schulden ook vaak uiteindelijk niet de weg vinden naar de formele schuldhulpverlening.⁹ Zelf zijn deze informele initiatieven niet in staat om mensen met hoge schulden te helpen schuldenvrij te worden. Vervolgens is er in een aantal steden specifiek gekeken hoe de toeleiding tussen informeel en formeel is georganiseerd en waar er ruimte ligt voor verbetering. Hieruit kwamen een viertal aanbevelingen (zie Box 2).

In dit onderzoek trekken we de samenwerking tussen formeel en informeel breder dan enkel de toeleiding en kijken naar de samenwerking door het gehele schuldentrajec van signalering tot preventie. De doelstelling van dit onderzoek is daarmee driedig. Door middel van het onderzoek willen we inzicht verkrijgen in:

- I. welke formele en informele partijen in Utrecht armoede- en schuldenprojecten uitvoeren;
- II. op welke wijze de samenwerking tussen deze partijen nu is vormgegeven;
- III. op welke punten de samenwerking geïntensiveerd dan wel verbeterd kan worden;

Op basis van bovenstaande doelstellingen, formuleerden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke formele en informele partijen zijn er in Utrecht werkzaam op het gebied van armoede- en schuldenprojecten?
2. Op welke wijze is er samenwerking vormgegeven tussen formele en informele partijen?
 - a. Tussen welke partijen is er sprake van samenwerking?

⁸ Gemeente Utrecht (2023), p. 37

⁹ Mak, Van Geuns & Boonstoppel (2021). *Van schulden naar kansen: Weten wat werkt*. Bussum: THOTH.

Mak et al. (2023). *Samenwerken aan een optimale klantreis*. Amsterdam: HvA.

- b. Hoe is deze samenwerking vormgegeven?
 - c. Wat is de opbrengst van deze samenwerking volgens betrokkenen?
3. Wat is er nodig om tot een zo optimaal mogelijke samenwerking te komen?

Box 1. Over de opdrachtgever

Dit onderzoek is gefinancierd door a.s.r. ter verkenning en onderbouwing van hun maatschappelijk programma Doenkracht. Het onderzoek geldt als bredere bijdrage voor het veld waar ook gemeenten en informele initiatieven kennis mee kunnen opdoen. In hoofdstuk 4 geven we een aantal aanbevelingen ter overweging voor a.s.r.

Voor meer informatie, zie: www.asrneland.nl/over-asr/duurzaam-ondernemen/doenkracht

Box 2. Aanbevelingen ter verbetering van de toeleiding door informele initiatieven

Op basis van een kwalitatief onderzoek over de schuldhulpketen in Amsterdam, Den Haag, Groningen en Leeuwarden werden klantreizen opgesteld, waarin inwoners met problematische schulden werden gevolgd van signalering tot toeleiding naar de formele schuldhulp. Het onderzoek biedt vier aanbevelingen:

1. Het beter in kaart brengen van schulden door informele initiatieven, bijvoorbeeld door het inzetten van bestaande, bewezen-effectieve signaleringsinstrumenten;
2. Het vergroten van de zichtbaarheid van informele initiatieven, bijvoorbeeld door een flexibele sociale kaart en uitwisselingsbijeenkomsten;
3. Het sturen op samenwerking door elkaars meerwaarde te erkennen en deze ook te faciliteren, onder andere door formeel vanuit gelijkwaardigheid naar informeel te laten kijken en door informeel zich meer aan de kant van de gemeente te laten scharen;
4. Het blijven inzetten op een (meer) mensgerichte, persoonlijke benadering door het formele aanbod, en het werken aan een 'charmeoffensief' om zo diens imago op te vijzelen.

Bron: Mak et al. (2023). *Samenwerken aan een optimale klantreis*. Amsterdam: HVA.

1.3 Onderzoeksverantwoording

We hebben 21 **kwalitatieve interviews** uitgevoerd bij zowel formele als informele partijen in Utrecht om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden. Een overzicht van de geïnterviewden partijen staat achteraan het rapport onder de geraadpleegde bronnen. Daarnaast hebben we een beknopt **literatuuronderzoek** uitgevoerd waarbij we recente beleidsstukken en onderzoeksrapporten hebben geraadpleegd om de bevindingen in een bredere (beleids)context te kunnen plaatsen.

1.4 Leeswijzer

De beantwoording van de drie onderzoeksvragen doen we achtereenvolgens over drie hoofdstukken. In **hoofdstuk 2** beschrijven we de ontwikkeling van de Utrechtse schuldhulpketen, op basis van beleidsstukken. Dit levert een beeld op van de belangrijkste spelers in de keten. In **hoofdstuk 3** beschrijven we de resultaten van de rondgang langs formele en informele partijen en hoe zij kijken naar de samenwerkingen binnen de keten. In **hoofdstuk 4**, tot slot, zetten we de belangrijkste bevindingen uiteen, en beschrijven we een aantal aanbevelingen voor de optimalisatie van de keten.

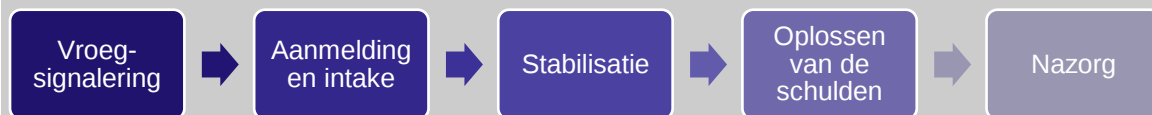
2. De Utrechtse schuldhulpketen 2015-2024

In dit hoofdstuk schetsen we in grote lijnen de belangrijkste ontwikkelingen van de Utrechtse schuldhulpketen sinds 2015, met name gericht op de ontwikkeling van de samenwerking tussen de betrokken partijen in de keten.

Box 3. Hoe is de schuldhulpverlening georganiseerd?

Het uitvoeringsproces van de schuldhulpverlening is wettelijk vastgelegd in de wet gemeentelijke schuldhulpverlening (wgs). Hoewel de specifieke invulling van het uitvoeringsproces per gemeente kan verschillen, bestaan deze min of meer altijd uit vijf fasen (zie Figuur 1). Vroegsignalering is het in beeld krijgen van inwoners met financiële problemen en hen hulp bieden. Inwoners kunnen zichzelf melden of worden gesignaleerd vanuit de nulde of eerste lijn. Sinds 2021 werken 'vaste lasten partners' (woningverhuurders, zorgverzekeraars, waterbedrijven en energieleveranciers) actief mee. Desondanks blijft niet-bereik van mensen met problematische schulden door het hele land fors en daarmee een aandachtsgebied. Het oplossen van de schulden kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door een betalingsregeling waarbij de gehele schuld in termijnen wordt afbetaald, door schuldbemiddeling waarbij een hoge schuld deels wordt afbetaald en deels wordt kwijtgescholden over een bepaalde termijn (voorheen 36 maanden, sinds 1 juli 2023 18 maanden) of door een saneringskrediet waarbij de schuldeisers aan de voorkant een deel van hun vordering krijgen uitgekeerd. Saneringen is de meest gebruikte vorm, en besloeg 65% van alle regelingen in 2022. Nazorg, tot slot, is het blijven ondersteunen van inwoners na een schuldhulpverleningstraject om hun zelfredzaamheid te bevorderen en nieuwe schulden te voorkomen.

Figuur 1. Uitvoeringsproces schuldhulpverlening



Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *De weg naar een schone lei: Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijk schuldhulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2.1 't Utrechts Model

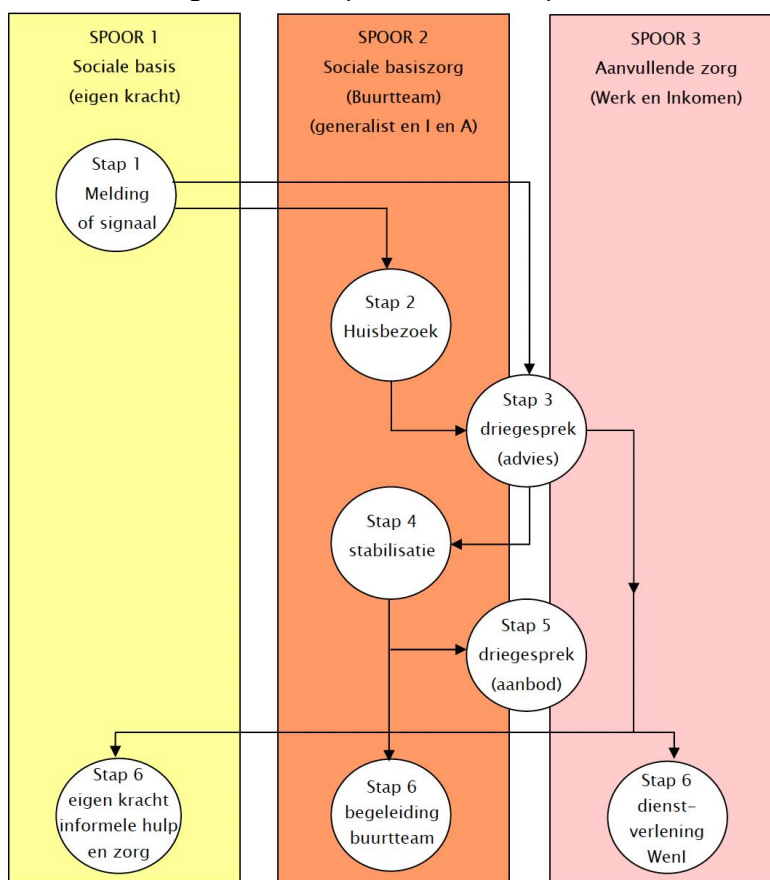
Vanaf 1 januari 2015 zijn de decentralisaties van de Awbz en de jeugdzorg doorgevoerd, waarbij een nieuwe aanpak met de buurtteams als spil van de vernieuwing is geïntroduceerd. Dit nieuwe model – lokaal 't Utrechts Model genoemd – bestaat uit een driesporenbeleid.¹⁰ De sociale basis (spoor 1) zorgt voor informele hulp al dan niet vanuit ondersteuning van informele initiatieven, buurtteams sociaal en jeugd & gezin (spoor 2) signaleren, helpen en verwijzen waar nodig door naar gespecialiseerde zorg, zoals de schulddienstverlening van Werk en Inkomen (spoor 3). Het doel van de drie sporen was een 'beweging naar de voorkant' – van het formele naar het informele.

¹⁰ Gemeente Utrecht (2016). *Raadsbrief 'Aansluiting Schulddienstverlening op het Utrechtse model van zorg, ondersteuning en jeugdhulp'*.

2.2 Kanteling Schulddienstverlening

Per 1 september 2016 werd de schulddienstverlening aan dit model opgehangen, en vormden de buurtteams de ingang voor de schuldhulpverlening in Utrecht.¹¹ Tot dan toe lag de gehele keten bij de gemeente zelf. Dit resulteerde in een werkproces bestaande uit zes stappen (zie Figuur 2). Hierdoor intensiveerde de samenwerking tussen de buurtteams en de schulddienstverlening. Schuldhulpverleners gingen hierdoor bijvoorbeeld ook meer de wijk in samen met de buurtteams, waar ze voorheen enkel op het stadskantoor werkten. Een uitzondering op spoor 3 was de uitbesteding van schuldhulptrajecten aan kwetsbare bewoners naar De Tussenvoorziening in 2018, een stichting die werk en dagbesteding, opvang, woon- en financiële begeleiding biedt aan mensen die in een kwetsbare situatie verkeren.

Figuur 2. Werkproces schuldhulpketen



Bron: Gemeente Utrecht (2016)

2.3 Actieagenda Utrechters Schuldenvrij

In 2019 werd de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij gelanceerd. In deze periode ontstonden een aantal verschuivingen in de keten. Voor kwetsbare inwoners met problematische schulden kwam een specifieke schulddienstverleningstak georganiseerd door De Tussenvoorziening, een organisatie die ooit

¹¹ Ibid.

begon als informeel initiatief. Hierdoor werd de primaire uitvoeringsketen (spoor 3) uitgebreid met een extra partij.

In 2021 werd de samenwerking tussen de buurtteams en schulddienstverlening aangepast. Vanuit de behoefte om betere resultaten te behalen op schulden werd er een rechtstreekse route gecreëerd naar de schuldhulpverlening, waardoor inwoners niet persé meer langs de buurtteams hoefden. Ook werden de schuldhulpverleners van de schulddienstverlening (SDV) verantwoordelijk gemaakt voor de acties in de stabilisatiefase, wat tot dan toe primair door de buurtteams werd gedaan. Vanuit de sociaal raadslieden werd er een extra voordeel gecreëerd in de vorm van De Geldzaak, een fysieke locatie waar inwoners langs kunnen voor vragen over hun financiën. Informele initiatieven werden ook kracht bijgezet door een specifieke subsidie te ontvangen wanneer ze bijdroegen aan de preventie van schulden.

In deze periode werd ook het Huishoudboekje als pilot gelanceerd. Met het Huishoudboekje beheert de gemeente de bankrekening van de inwoner en betaalt hiervan maandelijks de vaste lasten voor de inwoner, wat overblijft krijgt hij of zij als leefgeld. De doelgroep is breed: het is bedoeld voor iedere inwoner die (tijdelijk) ondersteuning nodig heeft bij het beheer van financiën.

2.4 Recente ontwikkelingen

In juli 2023 is het wettelijk schuldsaneringstraject verkort van 36 naar 18 maanden. In Utrecht was er al sprake van een verkorte schuldsanering van 36 naar 24 maanden voordat deze verder werd verkort naar 18 maanden. In Utrecht is per juli 2023 ook de minnelijke schuldregeling verkort naar 18 maanden. Hierdoor kunnen schulden van inwoners sneller worden opgelost.

De organisaties met financieel vrijwilligers hebben zich verenigd in het Utrechts Platform

Financieel Vrijwilligers. De organisaties hebben samen één aanmeldsite gemaakt voor zowel vrijwilligers als inwoners die een financieel maatje nodig hebben: www.financieelvrijwilligers-utrecht.nl. Hiermee is de matching tussen vrijwilliger en cliënt makkelijker geworden. Daarnaast zijn de financieel vrijwilligers beter gepositioneerd in de schuldhulpketen en zijn er afspraken gemaakt over de (aanvullende) werkzaamheden van financieel vrijwilligers en praktisch ondersteuners.

Een andere ontwikkeling is de inbesteding van de schulddienstverlening van kwetsbare inwoners, waarbij per januari 2025 de uitvoering teruggaat van de afdeling Stadsgeldbeheer van De Tussenvoorziening naar de afdeling schulddienstverlening van WenI. De reden hiervoor is dat 'ondanks de extra incidentele middelen die de gemeente elk jaar verstrekke, het Stadsgeldbeheer niet lukte de wachtlijst weg te werken en meer uitstroom te realiseren'.¹² Voor De Tussenvoorziening was dit besluit 'onverwacht' en 'lastig te verteren'.¹³

Tot slot is de groep die beroep doet op de financiële ontzorging middels het huishoudboekje fors toegenomen. Om de verhoogde instroom aan te kunnen heeft de gemeente de afgelopen periode gewerkt aan de overgang naar een nieuw platform. In de loop van 2023 is de gemeente hierop

¹² Gemeente Utrecht (22 maart 2024). *Raadsbrief 'Inbesteding kwetsbare Utrechters'.*

¹³ De Tussenvoorziening (25 maart 2024). Stadsgeldbeheer: behoud het opgebouwde vertrouwen van mensen in kwetsbare situaties. Opgehaald op 19 juli 2024 van tussenvoorziening.nl/nieuws/stadsgeldbeheer-behoud-het-opgebouwde-vertrouwen-van-mensen-in-kwetsbare-situaties/

overgestapt. Vanuit andere gemeenten is er veel interesse voor het Huishoudboekje, samen met de VNG wordt gewerkt aan landelijke opschaling.

2.5 Conclusie

Het Utrechtse model van schuldhulpverlening is, net zoals bij andere hulpvragen vanuit inwoners, gestoeld op een driesporenbeleid tussen de sociale basis, de buurtteams en de schulddienstverlening van Wenl. Binnen alle sporen hebben ontwikkelingen plaatsgevonden. Het sterkst is geïnvesteerd in het eerste en het derde spoor, terwijl het spoor van de buurtteams (spoor 2) in de afgelopen jaren juist is afgeslankt. Een belangrijk omslagpunt in deze beweging was het creëren van een directe route naar de schulddienstverlening in 2021 (van spoor 1 naar spoor 3), waardoor de regie verder verschoof van de buurtteams naar de schulddienstverlening. De schulddienstverlening heeft naast vroegsignalering en toeleiding ook sterk geïnvesteerd in het verhogen van de efficiëntie van diens schuldentrajecten.

3. De samenwerking tussen formele en informele partners

Nu we een overzicht hebben verkregen van de organisatie van de schuldhulpketen in Utrecht, bekijken we in dit hoofdstuk de samenwerking tussen de formele en informele kant van de keten. Hiervoor hebben we een rondgang gedaan langs verschillende formele en informele partijen in Utrecht en hen gevraagd naar de stand van zaken in de huidige samenwerking.¹⁴

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven bestaat de Utrechtse schuldhulpketen in de breedte uit een **samenstelling van formele en informele partijen**. De formele kant van de keten wordt vormgegeven door de schulddienstverlening van de gemeente, de buurtteams en de sociaal raadslieden via U Centraal – die tevens ook een training aanbiedt voor financieel vrijwilligers. Daarnaast zijn er tal van informele initiatieven die vallen op een continuüm van relatief nieuw en kleinschalig tot aan langlopend en semi-professioneel met getrainde vrijwilligers en betaalde coördinatoren.

Hieronder beschrijven we de belangrijkste resultaten die uit de interviews voortkwamen over de **samenwerking binnen de keten**. Deze resultaten zijn opgedeeld in ontwikkelingen die de huidige keten hebben versterkt en signalen waar de keten verder kan worden versterkt.

Ontwikkelingen die de keten hebben versterkt		Signalen waar de keten verder kan worden versterkt	
i)	Initiatieven besteden tijd en aandacht aan het bouwen van relaties met andere initiatieven die in hun buurt werkzaam zijn	I)	Personeel verloop en een hoge werkdruk bemoeilijken lokale samenwerking
ii)	Lokale initiatieven werken op creatieve en flexibele manieren om inwoners de juiste hulp te bieden	II)	Er blijft een ervaren spanningsveld tussen het karakter van formeel en informeel
iii)	Stadsbrede samenwerkingsverbanden helpen om de positie van informele initiatieven te versterken	III)	Er is behoefte aan meer coördinatie over de samenwerking op lokaal niveau

3.1 Ontwikkelingen die de keten hebben versterkt

Allereerst beschrijven we drie ontwikkelingen die de huidige keten versterken op het gebied van de samenwerking tussen formeel en informeel.

- i) **Alle initiatieven die we spraken besteden tijd en aandacht aan het bouwen van relaties met andere initiatieven die in hun buurt werkzaam zijn**

¹⁴ Voor een overzicht van alle geïnterviewde organisaties, zie de geraadpleegde bronnen in hoofdstuk 5.

Professionals en vrijwilligers geven aan dat de mate van lokale samenwerking gerelateerd is aan de mate van het opbouwen van duurzame relaties. Een voorbeeld is van twee informele initiatieven die beide inloopsprekuren houden voor mensen met financiële problemen: 'Zij zijn een keer bij ons komen meelopen. Wij hebben de dinsdag en donderdag en zij de woensdag en vrijdag. Dan kun je naar elkaar gaan verwijzen.' Ook helpt fysieke nabijheid (zie Box 4). Als er plekken zijn voor ontmoeting worden soms de simpelste vragen aan elkaar gesteld. Zo zei een medewerker van bij de voedselbank: 'een buurtteammedewerker liep bijvoorbeeld een keer langs om te vragen hoe hij eigenlijk een cliënt moest aanmelden bij de voedselbank'. Ook werd het creëren van appgroepen genoemd als een manier waarop vrijwilligers en professionals snel kunnen schakelen, elkaar vragen stellen en elkaar op de hoogte te houden van lopende zaken.

Uit de interviews kwam naar voren dat lokale samenwerking vooral ontstaat waar personen werkzaam binnen de formele en informele kant van de keten elkaar leren kennen en weten te vinden. Zo zei een coördinator van een informeel initiatief: 'het hangt samen met persoonlijke relaties. Ik zit nu vier jaar op deze post en leer mensen kennen. Als ik weg zou gaan dan begint het denk ik toch weer een beetje opnieuw. Ik heb bijvoorbeeld bepaalde samenwerkingsafspraken gemaakt en toen zeiden ze dat ze dat bij mijn voorganger ook al hadden gedaan.' Een manager bij de buurtteams concludeerde ook hoe belangrijk relaties zijn: 'De grap is, samenwerking gaat goed als je het informeel goed met elkaar hebt.'

Een bijzondere rol wordt toegedicht aan het inzetten van lokale bewoners als professional of vrijwilliger, omdat ze de buurt en de mensen vaak goed kennen. Zo zei één coördinator van een informeel initiatief: 'Als vrijwilligers buurtbewoners zijn creëert dat direct een vast gezicht: 'Als vrijwilligers je buurman of buurvrouw zijn, of zelf deelnemer zijn geweest, dat speelt een rol. Mensen melden zich dan aan via de burens, dat is anders.' Een andere coördinator zei: 'Deze personen doen dat vaak al vele jaren en hebben een groot netwerk. Er werd een voorbeeld genoemd van iemand die een aantal dagen per week als professional werkt voor een gemeentelijk project en daarnaast een dag in de week ergens anders te vinden is als vrijwilliger. Soms zijn deze inwoners parttime actief bij meerdere initiatieven in de buurt tegelijk.'

Box 4. NOA: Een gedeelde locatie bevordert samenwerking en onderlinge toeleiding

In Utrecht Overvecht zitten sinds begin 2024 zes maatschappelijke initiatieven bij elkaar gehuisvest: Het Leger des Heils, ROC Midden Nederland, Voedselbank Utrecht Overvecht, sociaal ontwikkelbedrijf UW, Werkwinkel en WIJ3.0. De locatie wordt gehuurd van een zorgverlener die de begane grond beschikbaar stelde. Door een gezamenlijke stichting op te richten hoefde de zorgverlener maar met één partij om tafel, de initiatieven huren vervolgens onder bij de stichting.

De locatie heet NOA, wat staat voor natuurlijk, open en aandachtig. Volgens betrokkenen zorgt de locatie zowel voor inwoners als voor de initiatieven zelf voor synergie-effecten: als mensen zich aanmelden bij de Werkwinkel maar ook krap bij kas zitten, kan de arbeidsconsulent samen met de inwoner even naar de Voedselbank lopen. En vice versa. Volgens de coördinator van de Voedselbank heeft het voor sommige van de gehuisveste initiatieven geleid tot een verdubbeling in aanmeldingen. Ook organiseren ze vanuit de locatie samen met andere buurtinitiatieven een maandelijks netwerkluunch, zodat buurtprofessionals elkaar kunnen leren kennen.

ii) Lokale initiatieven werken op creatieve en flexibele manieren om inwoners de juiste hulp te bieden

Daarnaast laten de lokale initiatieven, professionals en vrijwilligers een grote mate van creativiteit zien in de onderlinge samenwerking. Zo legde een buurtteammedewerker uit: 'Als iemand niet voor de Voedselbank in aanmerking komt dan maak ik gebruik van de Marokkaanse Moskee. Zij geven het hele jaar ook voedselpakketten. Die worden deels gesponsord door het Rode Kruis maar ook door veel wijkbewoners.' Ook maken professionals in het formele gebruik van lokale buurtinitiatieven, zoals een Whatsappgroep opgezet door een buurtbewoner waarin mensen hulp kunnen vragen bij elkaar. De professional voegt soms inwoners toe aan deze groep zodat ze daar praktische vragen kunnen stellen. Een professional legde ook uit hoe ze buurtbewoners aan elkaar koppelt die elkaar verder kunnen helpen wanneer er wachtlijsten zijn, zoals een Marokkaanse meneer die het financieel krap had en een alleenstaande oudere Nederlandse mevrouw die behoefte had aan gezelschap en bereid was periodiek te koken voor de meneer. Een coördinator vanuit het informele legde uit: 'Het gaat eigenlijk altijd om meer dan de hulpvraag. Mensen komen bijvoorbeeld voor een U-pas maar hebben ook behoefte aan contact. Daarom komen we ook bij mensen thuis zonder direct over financiën te praten maar gewoon te vragen hoe het ermee gaat.'

In de interviews werden ook tal van voorbeelden genoemd hoe informeel én formeel actief naar elkaar verwijzen. Een manager van het buurtteam legde uit hoe de informele initiatieven inwoners doorverwijzen naar de buurtteams bij zwaardere schulden, maar de buurtteams eveneens doorverwijzen naar informele initiatieven bij lichtere problematiek. Hij vatte het als volgt samen: 'Niet alles hoeft formeel. Ons adagium is 'doen wat nodig is'. Dat betekent ook lichte zorg waar lichte zorg nodig is. Een driegesprek is niet altijd nodig als er sprake is van lichte schulden. Een andere coördinator vanuit het formele zei het als volgt: 'de hele stad de voordeur, dat is de visie. Iedereen brengt de inwoners een stap verder.' Weer een andere coördinator vanuit het informele zei: 'Het is een wijkgerichte aanpak, die afhankelijk van de wijk er anders uitziet.'

iii) De stadsbrede samenwerkingsverbanden helpen om de positie van informele initiatieven te versterken

Op stedelijk en bestuurlijk niveau is er in de afgelopen jaren veel ontwikkeling geweest in bevordering van de samenwerking binnen de schuldhulpketen. Een voortvloeisel uit De Kanteling (zie vorig hoofdstuk) zijn maandelijkse overleggen tussen de formele ketenpartners. Maar er zijn ook een aantal samenwerkingsverbanden opgezet waarin zowel formele als informele initiatieven periodiek overleggen. De belangrijkste van deze verbanden zijn De Armoedecoalitie Utrecht, het Netwerk Informele Zorg Utrecht (NIZU), het Sleutelfigurennetwerk en de Utrechtse Alliantie Financiële Vrijwilligers. 'We halen samen veel signalen op. Wat kunnen we op basis hiervan veranderen en verbeteren? Hier gaan we als gevolg een cursus op ontwikkelen, in samenwerking met het informele en met ervaringsdeskundigen', legt een coördinator vanuit het formele uit.

De Alliantie is een voorbeeld van hoe een aantal formele en informele initiatieven zichzelf organiseren en professionaliseren, onder andere door training en ondersteuning vanuit U Centraal. Uit de interviews kwam naar voren dat het gezamenlijk scholen van zowel professionals als vrijwilligers helpt om wederzijds begrip tussen formeel en informeel te creëren (zie Box 5).

Box 5. Budgetvaardig: Gezamenlijke trainingen bevorderen wederzijds begrip

Budgetvaardig is een financieel scholingsprogramma voor hulpverleners en vrijwilligers in Utrecht gericht op hulp met financiën. Het programma wordt aangeboden door de formele keten en enkele informele initiatieven, maar alle informele initiatieven die werken op het gebied van financiële begeleiding worden aangemoedigd het te volgen.

Omdat zowel professionals als vrijwilligers samen de trainingen doorlopen, ontstaat hierdoor volgens betrokkenen een gedeelde taal en kennisoverdracht. Ook leidt het tot meer begrip voor elkaar. 'Als ze samen een training volgen en ze zien dat een schuldhulpverlener bij de gemeente een caseload van 150 heeft en een buurtteammedewerker een caseload van 20, dan gaan vrijwilligers beter begrijpen waarom deze doen wat ze doen, dat kan leiden tot meer wederzijds begrip.' En door bekend te raken met verschillende initiatieven kunnen vanuit deze trainingen ook nieuwe samenwerkingen ontstaan.

3.2 Signalen waar de keten verder kan worden versterkt

De tweede categorie bevindingen uit de interviews gaat over de signalen waar de huidige keten verder kan worden versterkt op het gebied van de samenwerking tussen formeel en informeel.

I) Personeel verloop en een hoge werkdruk bemoeilijken lokale samenwerking

Hoewel er veel wordt geïnvesteerd in het opbouwen van duurzame werkrelaties (zie bevinding i, 3.1) werden in de interviews ook twee factoren benoemd die de effectiviteit van onderlinge samenwerkingen onder druk zet.

Ten eerste is er veel personeel verloop, zowel bij professionals als bij vrijwilligers. Zoals een coördinator van een informeel initiatief zei: 'Er zijn ontzettend veel overleggen, maar wat vooral nodig is, is dat mensen een tijdje op hun plek blijven zitten.' Een andere coördinator legde uit: 'We werken veel met stagairs en daar zit ook verloop in. We hebben ook een aantal vrijwilligers en die blijven jaren. Maar er zijn ook vrijwilligers die komen in het kader van een reïntegratietraject of om hun Nederlands te verbeteren, en die gaan uiteindelijk ook weer weg.'

Ten tweede bemoeilijkt een hoge werkdruk onder vrijwilligers en coördinatoren de lokale samenwerking. 'Als je naast je caseload ook tijd zou hebben om samenwerking op te zoeken, dat zou helpen. Je wordt geacht overal je gezicht te laten zien, maar er is niet veel tijd om nieuwe samenwerkingen aan te gaan. Een themabijeenkomst ergens is leuk, maar ik ben daar eigenlijk veel te druk voor. En toch is het waardevol, want als mensen je maar vaak genoeg zien weten ze je sneller te vinden. Maar je merkt het aan alle vrijwilligers, iedereen is druk.'

II) Er blijft een ervaren spanningsveld tussen het karakter van formeel en informeel

Van de zes initiatieven die we spraken die met specifieke en soms moeilijk bereikbare doelgroepen werken gaven er vijf aan dat de samenwerking met de formele partijen soms uitdagend is, vanwege een verschil in aanpak naar de doelgroep toe. Eén initiatief werkt bijvoorbeeld met een specifieke doelgroep die vaak geen gebruik maakt van de formele schuldhulp vanuit gevoelens van wantrouwen. Het initiatief heeft door de jaren heen sterk ingezet op het bouwen van relaties met

deze doelgroep. Het idee om een gezamenlijk digitaal aanmeldpunt te hebben voor financieel vrijwilligers (zie hoofdstuk 2) begrijpen ze maar ze hebben er tegelijkertijd ook hun twijfels over. Zoals de coördinator van het initiatief uitlegde: 'Wij moeten de mensen dan aanmelden, want wij zijn vaak hun eerste contactpunt omdat ze ons vertrouwen. En dan worden ze via het aanmeldpunt uiteindelijk weer naar ons toegeleid, omdat ze het best bij onze hulp passen.', legde de coördinator uit. Hierin lijkt zich een spanningsveld af te tekenen tussen beleidsmaatregelen die inzetten op efficiëntie in de keten enerzijds, en het vaak kleinschalige maatwerk dat informele initiatieven bieden. Ook is het niet-gebruik onder deze groepen juist hoog en zorgt het creëren van een formeler karakter in aanmeldprocedures voor terughoudendheid. Sommige van de informele initiatieven gaan een stap verder en zetten zich nadrukkelijk af tegen wat zij een 'formalisering van het informele' noemen. Zoals een coördinator zei: 'Tot waar rijkt de verantwoordelijkheid van de gemeente? Zij willen tot en met ons, dat wij hun werkwijze moeten volgen. Die overigens ook heel gedegen is. Maar daarmee verliezen wij wel ons unieke karakter. Wij willen het verlengde van de mensen zelf zijn: wij zijn de buurman of buurvrouw.'

Sommige inwoners ervaren volgens de informele initiatieven die we hebben gesproken dat de formele hulpverlening een zeker dwingend karakter heeft. En dat is ook logisch, want het formele is wettelijk gemandateerd om mensen met problematische schulden in een schuldenregeling onder te brengen en worden daar politiek op afgerekend. Maar hierbij kan ook de eigen regie van de inwoner in het geding komen. Sommige informele initiatieven profileren zichzelf doordat zij niet aan deze eigen regie willen toornen. Bijvoorbeeld door inwoners bij binnenkomst niet te 'registeren' maar simpelweg te helpen met hun financiële vraag: 'We gaan niet heel actief doorvragen, dat staat in de weg van de veilige omgeving.' Dit is tevens een belangrijk obstakel voor toeleiding: 'Wij kunnen de tent wel sluiten als we steeds zeggen dat je de gemeente moet bellen.'

Onderliggend aan het gevoel van eigen regie ligt het bouwen aan de relatie, zo geven veel initiatieven aan. Hoe sterker de relatie, des te meer de persoon zich durft over te geven aan de hulp die wordt geboden, is hierbij de hypothese. Zoals één coördinator zei: 'wij doen financiële dingen, maar onze hulp aan huis is niet alleen financieel, maar ook sociaal en praktisch. Bijna alle mensen [die bij ons komen] hebben een rugzakje, ze komen bijvoorbeeld voor een U-pas maar thuis kan er van alles aan de hand zijn. Als we langsgaan gaan we niet alleen de post sorteren maar ook praten over dat de persoon het lastig vindt om de deur uit te gaan, of dat iemand niet weet hoe de ov-chipkaart te activeren. Wij zeggen altijd: vertrouwen komt eerst. Eerst de vertrouwensband. Eerst een paar keer thuis langsgaan zonder over financiën te praten.'

De verschillende keuzes die initiatieven maken, waarbij ze zich al dan niet afzetten tegen het formele, lijkt voor een groot deel te kunnen worden verklaard door deze zoektocht naar behoud van relatie en vertrouwen. Als iemand langskomt bij een inloopinitiatief met een betalingsachterstand, moet je hem/haar dan helpen of doorverwijzen? 'Dat is een groot dilemma, want als iemand bij ons aankomt met een betalingsachterstand betekent dat vaak dat er dan al meerdere lopen. De gemeente wil graag dat we deze personen direct doorverwijzen. Maar als ik iemand doorverwijs wil ik zeker weten dat hij of zij goed geholpen wordt. Mensen ervaren doorverwijzen vaak als wegsturen.' Dat betekent niet dat deze initiatieven dat niet doen, maar eerder dat het een zoektocht is. Er wordt daarom ook vaak niet met harde protocollen gewerkt, maar het wordt overgelaten aan het inzicht van de vrijwilliger. Een ander voorbeeld waarin de relatie door initiatieven als leidend wordt gezien is het helpen met de aanvraag van toeslagen. Ook hier is er de voorkeur vanuit het formele dat dit wordt gedaan door sociaal raadslieden, zodat mensen niet achteraf bij een foutieve aanvraag het bedrag moeten terugbetalen en in de problemen komen. 'Maar de dienst toeslagen zegt tegen ons: vraag het wel aan, want anders doen ze

het alleen. De fictie is dat iedereen het alleen moet kunnen. Als ze het alleen moeten kunnen, dan kunnen ze het ook met een vrijwilligers. Want niet iedereen kan de hulp krijgen van een sociaal raadslid.'

III) Er is behoefte aan meer coördinatie over de samenwerking op lokaal niveau

Een derde observatie in deze categorie is een breed gedeelde behoefte aan meer coördinatie over de samenwerking op lokaal niveau. De keerzijde van de flexibiliteit en het bieden van maatwerk is dat men voortdurend waakzaam moet zijn voor versnippering. 'Actieve bewoners of kleine verbanden zijn lastig om bij te houden', merkt een manager vanuit het formele op. 'Het vraagt veel van professionals om overzicht te krijgen en te behouden, juist omdat er zoveel verandering is.' Deze uitdaging speelt ook van informeel naar formeel. 'In één wijk alleen al zijn er soms drie sub-teams en is er ook nog een onderscheid tussen de buurtteams sociaal en gezin, dus dat maakt in totaal zes teams', merkte een coördinator van een informeel initiatief op.

Om de coördinatie verder te verbeteren werden verschillende oplossingen benoemd, zoals gelijknamige wijkallianties per buurt of het creëren van een gedeeld loket per buurt. 'Het zou helpen om in elke buurt een hub te hebben waar je dan eens in de twee maanden een wijkalliantieoverleg hebt', stelde een coördinator vanuit het informele voor. 'De wijkallianties heten nu per wijk anders. Alle schuldoverleggen hebben ook andere namen. Als je dat gelijktrekt krijg je ook al veel meer overzicht', stelde een andere coördinator. Een andere oplossingsrichting die werd aangedragen was het creëren van een gedeeld loket: 'De routekaart zou meer bij de professionals moeten liggen, dat zou de inwoner niet zelf hoeven uit te zoeken.' Het gedeelde loket gaat overigens wel in tegen de eerder benoemde flexibiliteit en maatwerk die nu juist op buurtniveau wordt geboden door het totaalaanbod van initiatieven (zie observatie ii, 3.1). Tot slot benoemde een andere coördinator van een informeel initiatief ook het belang van de buurtteams als regiehouders: 'Ik geloof nog steeds heilig in de buurtteams, die hebben het overzicht.'

4. Richtingen voor innovatie in samenwerking binnen de keten

“We zullen vervolgens dus anders moeten kijken naar de vraagstukken waar we voor staan. Van het oplossen van problemen naar de aanpak van domeinoverstijgende maatschappelijke opgaven... gedeeld eigenaarschap is dan cruciaal.”

Kim Putters¹⁵

In hoofdstuk 2 beschreven we een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen de schuldhulpketen over de afgelopen negen jaar. In hoofdstuk 3 beschreven we de resultaten van de interviews die we met formele en informele partijen in en rondom de schuldhulpketen uitvoerden. In dit laatste hoofdstuk beschrijven we richtingen voor de verdere innovatie van de schuldhulpketen als antwoord op de deelvraag ‘Wat is er nodig om tot een zo optimaal mogelijke samenwerking te komen? Hierbij leggen we specifiek de nadruk op de samenwerking tussen formele en informele initiatieven.

Waar ligt er ruimte om de innovatie in de samenwerking binnen de keten te bevorderen? In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat er een behoefte heerst aan meer afstemming in de samenwerking tussen formeel en informeel op buurtniveau (bevinding III, 3.2). Tegelijkertijd constateerden we ook spanningsveld tussen de praktische logica van formeel en informeel, waar de één meer gericht is op doelmatigheid van beleidsdoelen en de ander meer op flexibiliteit en maatwerk richting inwoners (bevinding II). In de praktijk botsen deze twee behoeften vaak op organisatorisch niveau: enerzijds een behoefte aan lokaal initiatief en experimenteerruimte waarin initiatieven maatschappelijke opgaven op hun eigen manier kunnen aanjagen (diversiteit), en anderzijds een behoefte om hier grip en sturing op te hebben (uniformiteit).¹⁶

Binnen de bestuurskunde wordt er vanuit onderzoek over dit spanningsveld steeds meer gekeken naar lokale samenwerking als een (eco-)systeem van stakeholders, waarbij de totale impact op een vraagstuk het resultaat is van de kwaliteit van de interacties binnen het systeem.¹⁷ Vanuit deze zienswijze gaat het minder om het opschalen van bewezen-effectieve initiatieven als om het creëren van een diversiteit aan initiatieven die verschillende oorzaken van het probleem aanpakken. Een initiatief dat bijvoorbeeld een kritieke groep bereikt maar niet doorverwijst naar het formele heeft volgens deze zienswijze nog steeds een onmisbare functie in het systeem, want anders zitten de mensen die er komen helemaal zonder hulp. Tegelijkertijd kan het ontstaan van dergelijke initiatieven dan ook worden begrepen als het zelforganiserend vermogen binnen het systeem om lacunes op te vullen die het systeem voortbrengt: bijvoorbeeld de toename in informele initiatieven die algemene inkomensondersteuning bieden (aanvragen van regelingen en toeslagen etc.) wat voorheen meer bij de buurtteams lag, maar die op hun beurt een toename in complexe casussen zien vanwege wachtlijsten in de zorg. In die zin vloeien

¹⁵ Putters (2022). *Het einde van de BV Nederland: Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Amsterdam: Prometheus.

¹⁶ Tjeenk Willink (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.

¹⁷ Joosse-Bil et al. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken: Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

formeel en informeel in elkaar over, want allen zijn ontstaan om het maatschappelijke vraagstuk – in dit geval financiële problematiek bij huishoudens – aan te pakken vanuit de mogelijkheden die het tot zijn beschikking heeft.

De systeemwetenschapper Donella Meadows heeft drie elementen beschreven die systemen effectief maken. Ten eerste moet er een diversiteit aan initiatief zijn (waar de één een steek laten vallen pakt de ander dat weer op). Ten tweede moet er een vermogen bij deze initiatieven zijn om gezamenlijk signalen op te vangen, daarvan te leren en erop te kunnen sturen (schulden in de buurt x worden veroorzaakt door oorzaak y en dat vraagt van ons op dit moment aanpak z). Ten derde moeten lokale systemen ondersteuning kunnen ontvangen van bovenliggende systemen om structurele weeffouten aan te kunnen pakken (zoals vanuit gemeentelijke of landelijke wet- en regelgeving). Meadows noemt deze drie genoemde elementen respectievelijk veerkracht, zelfsturend vermogen en hiërarchie.¹⁸

Een toepassing van bovenstaand gedachtegoed in het publieke domein in Nederland waarmee steeds meer wordt geëxperimenteerd is het opgavegericht werken. Opgavegericht werken wordt in toenemende mate door ministeries en gemeenten toegepast op complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals armoede en schuldenproblematiek.¹⁹ Hierbij worden een maatschappelijke opgave en diens belanghebbenden centraal gesteld. Samen met de belanghebbenden wordt vervolgens de opgave geanalyseerd, bijvoorbeeld: *waar komen problematische schulden in deze buurt vandaan en wat kunnen we hieraan doen?* Deze vraag is context-afhankelijk en kan per buurt een andere set aan antwoorden opleveren. Opgavegericht werken is daarmee geen *one-size-fits-all* benadering. Vanuit deze set aan antwoorden kan vervolgens een gezamenlijke actieagenda worden geformuleerd waar alle initiatieven zich achter scharen, bijvoorbeeld middels een convenant; en waar periodiek – bijvoorbeeld driemaandelijks of halfjaarlijks – op wordt gereflecteerd: staan we nog op koers en welke bijsturing is er eventueel nodig? Het komt vaak voor dat er door gezamenlijke ervaringskennis specifiekere oorzaken worden geïdentificeerd van het vraagstuk. Een actieagenda is daarmee een levend document die over tijd aangescherpt kan worden.

Opgavegericht werken kan helpen richting te geven aan het formuleren van een maatschappelijk programma als dat van a.s.r. De vraag verschuift dan van: 'welke initiatieven dienen we te financieren?' naar 'waar liggen de knelpunten in het systeem?'²⁰ Dit kan vervolgens leiden tot een aantal nieuwe handelingsperspectieven: van het versterken van individuele initiatieven naar het versterken van de infrastructuur waarbinnen deze initiatieven hun werk kunnen uitvoeren. Hieronder noemen we er vijf, die zijn afgeleid van de systeemaangrijpingspunten geformuleerd door Meadows. Deze aanpak is in Nederland nog relatief nieuw, dus de voorbeelden hieronder zijn verkennend en dienen ter inspiratie. We verwijzen hierbij ook graag naar recente studies die op dit thema zijn uitgekomen.²¹

1. **Het faciliteren van regelmatig netwerkevenementen en workshops.** Zoals we zagen in Box 5 leidt het gezamenlijk trainen tot meer uniforme communicatie en begrip tussen professionals en vrijwilligers. Dit is een voorbeeld van hoe periodieke gezamenlijke training, kennisuitwisseling en

¹⁸ Meadows (2008). *Denken in systemen: Een handleiding*. Utrecht: Ten Have.

¹⁹ Putters (2022); zie ook www.grenzeloossamenwerken.nl/opgavegericht-werken

²⁰ Beide perspectieven zijn echter waardevol, het gaat om een andere benadering van het maatschappelijke vraagstuk. Het is nog steeds zo dat effectieve initiatieven een duurzame financieringsstructuur nodig hebben.

²¹ Zie bijvoorbeeld Britt et al. (2024). *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst*. [LINK]; zie ook RVS (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting: De buurt als sociale leefomgeving*. [LINK]

netwerken leidt tot verbeteringen in de samenwerking – het is het laaghangend fruit van een effectievere samenwerking.

2. **Het faciliteren van bufferruimte bij professionals en vrijwilligers om fris te kijken naar wat echt gaat werken.** Een van de uitdagingen, benoemd in bevinding I, 3.2, is een ervaren werkdruk bij zowel professionals als vrijwilligers. Hierdoor ontbreekt de ‘inefficiënte ruimte’ die nodig is om te zoeken naar effectieve wegen. Kortgezegd blijft men daardoor doen wat men deed en krijgen we de resultaten die we eerder kregen. Door meer bufferruimte te creëren ontstaat de ruimte voor initiatieven om te innoveren.
3. **Het faciliteren van hubs voor gedeelde huisvesting.** Zoals we zagen in Box 4 is een effectieve methode om samenwerking te bevorderen gedeelde huisvesting, wat tal van synergie-effecten kan ontsluiten. Op dit moment is dat niet standaard georganiseerd – de meeste initiatieven zitten op aparte locaties – en wordt de organisatie hiervan overgelaten aan initiatieven zelf. In het voorbeeld van Box 4 deden initiatieven dat door een gezamenlijke stichting op te zetten en een zorgaanbieder te vinden die de begane grond van zijn pad leeg had staan.
4. **Het faciliteren van een gedeelde actieagenda op buurtniveau.** Opgavegericht werken komt pas echt van de grond als er een gedeelde actieagenda wordt opgesteld met een gezamenlijke stip aan de horizon en een convenant waar alle betrokken zich achter scharen. Voorbeelden hiervan zijn steeds meer in opkomst, zoals de inmiddels circa twintig nationale programma’s die inmiddels in Nederland lopen. Een voorbeeld uit Utrecht is de Alliantie Gezonde Wijk Overvecht.²² Het aanjagen van een kleinere, prefiguratieve beweging kan uiteindelijk ertoe leiden dat een gemeente of andere regisseur deze overneemt en verder opschaalt.²³
5. **Het faciliteren van een *learning community* binnen een buurtgericht programma.** Implementatie van een actieagenda vereist een lerende gemeenschap die bij elkaar wordt gehouden door een faciliterende organisatiestructuur.²⁴ Deze organisatiestructuur is er met name op gericht een lerende cultuur te cultiveren, bekend van methodieken zoals *design thinking*. Kort gezegd: ontwikkel de inzet in zoekende ontwerpprocessen en beloon het lerend verbeteren. Gemeenten zien het van oudsher niet als hun taak om leergemeenschappen op te tuigen, maar door het opgavegerichte werken is hierin een verschuiving zichtbaar.²⁵

Tot slot helpt opgavegericht werken ook om af te bakenen tot waar de gezamenlijke opgave reikt.

Problematische schulden zijn een complex maatschappelijk probleem met tal van oorzaken op verschillende niveaus, en hangen ook samen met landelijk beleid zoals de hoogte van het bijstandsniveau.²⁶

²² Zie www.overvechtgezond.nl/alliantie-gezonde-wijk

²³ Avelino et al. (2020). Translocal empowerment in transformative social innovation networks. *European Planning Studies*.

²⁴ Broekhuizen & Desain (2021). Naar een gezamenlijke aanpak van armoede. In R. Van Geuns, J. Mak, & E. Boonstoppel (Red.), *Van Schulden naar kansen: Weten wat werkt* (pp. 217-234). THOTH.

²⁵ Broekhuizen & Custers (2024). *Wie innoveert het sociale zekerheidsstelsel?* Amsterdam: HvA.

²⁶ SCP (2023). Advies Commissie sociaal minimum: landelijke aanpak bestaanszekerheid. Zie www.scp.nl/actueel/nieuws/2023/09/28/advies-commissie-sociaal-minimum-landelijke-aanpak-bestaanszekerheid

5. Geraadpleegde bronnen

5.1 Geraadpleegde literatuur

- Avelino, F., Dumitru, A., Cipolla, C., Kunze, I., & Wittmayer, J. (2020). Translocal empowerment in transformative social innovation networks. *European Planning Studies*, 28(5), 955-977.
- Britt, A., Van den Bosch, A., Verwajen, G., Glijn, R., & Van den Berg, K. (2024). *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst*. Utrecht: Movisie.
- Broekhuizen, J., & Custers, A. (2024). *Wie innoveert het sociale zekerheidsstelsel?* Hogeschool van Amsterdam.
- Broekhuizen, J. & Desain, L. (2021). Naar een gezamenlijke aanpak van armoede. In R. Van Geuns, J. Mak, & E. Boonstoppel (Red.), *Van Schulden naar kansen: Weten wat werkt* (pp. 217-234). THOTH.
- CBS (2024). Schuldenproblematiek in beeld. Opgehaald op 15 juli 2024 van dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/
- Van Dam, R., Desain, L., & Custers, A. (2024). *Financiële dienstverlening: Toen, nu en straks*. Hogeschool van Amsterdam.
- De Tussenvoorziening (25 maart 2024). Stadsgeldbeheer: behoud het opgebouwde vertrouwen van mensen in kwetsbare situaties. Opgehaald op 19 juli 2024 van tussenvoorziening.nl/nieuws/stadsgeldbeheer-behoud-het-opgebouwde-vertrouwen-van-mensen-in-kwetsbare-situaties/
- Gemeente Utrecht (2024). Utrecht Monitor 2024. Opgehaald op 15 juli 2024 van monitor.nl/economie-inkomen/werk-inkomen/schulden
- Gemeente Utrecht (22 maart 2024). *Raadsbrief 'Inbesteding kwetsbare Utrechters'*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Beleidsnota financiële bestaanszekerheid: Gelijke kansen voor een zeker bestaan*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij: Eindrapportage 2019-2022*.
- Gemeente Utrecht (2016). *Raadsbrief 'Aansluiting Schulddienstverlening op het Utrechtse model van zorg, ondersteuning en jeugdhulp'*.
- Joosse-Bil, H., Teisman, G., Verschoor, S., & van Buuren, A. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken: Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. C. (2023). *Samenwerken aan een optimale klantreis*. Amsterdam: HvA.
- Mak, J., Van Geuns, R., & Boonstoppel, E. (2021). *Van schulden naar kansen: Weten wat werkt*. Bussum: THOTH.
- Meadows, D. (2008). *Denken in systemen: Een handleiding*. Utrecht: Ten Have.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *De weg naar een schone lei: Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- NVVK (2023). *Position Paper – Sneller schuldregelen*. Geraadpleegd op 9 juli 2024 van www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A01481
- OECD (2017). *Systems approaches to public sector challenges: Working with change*. OECD Publishing: Paris.
- Putters (2022). *Het einde van de BV Nederland: Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Amsterdam: Prometheus.

Rekenkamer Utrecht (2023). *Pleisters plakken: Een onderzoek naar het bereik en de effectiviteit van de armoedeaanpak in de gemeente Utrecht*. p. 12.

Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.

5.2 Interviews

Formele initiatieven

Buurtteams sociaal (Incluzio)

“”

“”

Buurtteams jeugd (Lokalis)

De Armoedecoalitie

De Geldzaak

Gemeente Utrecht WENI, afdeling schulddienstverlening

Stadsgeldbeheer (De Tussenvoorziening)

U Centraal

Coördinator

Medewerker

Medewerker

Teammanager

Coördinator

Medewerker

Beleidsadviseur

Coördinator

Teamleider

Informele initiatieven

Al Amal

Big Brothers Big Sisters Utrecht

De Voedselbank Utrecht

“”

De Werkwinkel

DOCK

Get a Grip (Humanitas)

Schuldhulpmaatje

Straatnieuws

Het Papiercafé

Thuisadministratie (Humanitas)

Financieel Spreekuur (ROC Midden)

Coördinator

Coördinator

Coördinator

Medewerker

Coördinator

Coördinator

Medewerker

Coördinator

Coördinator

Coördinator

Coördinator

Coördinator