



## **Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Zuidoost en nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam**

### **1.1 Inleiding**

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam verzond haar conceptrapport op 13 september 2007 met het verzoek aan het dagelijks bestuur van Zuidoost hierop uiterlijk 28 september te reageren. Op verzoek van het stadsdeel is de reactietermijn door de rekenkamer verlengd tot 2 oktober. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie van stadsdeel Zuidoost op 3 oktober ontvangen. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost er niet in geslaagd is om binnen de (al reeds verlengde) termijn te reageren op het conceptrapport. De reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn daarom losbladig ingevoegd in dit rapport.

### **1.2. Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Zuidoost**

#### *Inleiding*

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de schuldhulpverlening in Amsterdam Zuidoost tegelijk met een onderzoek in stadsdeel Bos en Lommer. Dat is een goede zaak, omdat het stadsdeel daarmee zijn voordeel kan doen. Schuldhulpverlening, als onderdeel van het totale armoedebeleid, is immers voor stadsdeel Zuidoost van groot belang. We hoeven daarvoor alleen maar te kijken naar het aantal huishoudens, dat op het minimum zitten. Er zijn in Zuidoost ongeveer 9.400 huishoudens die op dit minimum zitten. Het komt er in feite op neer dat bijna 24.000 mensen in deze kansarme positie zitten. Met andere woorden meer dan 25% van het aantal inwoners in het stadsdeel hebben hiermee te maken. Bij het aantal huishoudens dat op het financieel minimum hun bestaan hebben, kan bedacht worden dat van daaruit ook de grote vraag voortkomt naar schuldhulpverlening, van verwijzing naar andere hulpverleningsinstanties tot het treffen van concrete schuldsanering, al dan niet door tussenkomst van de rechter.

Ook wanneer we kijken naar de gehele stad Amsterdam is het een feit van algemene bekendheid dat de grootste concentratie van deze huishoudens in Amsterdam Zuidoost is te vinden (zie ondermeer Staat van de Stad). Van belang is hierbij te onderkennen dat vaak al veel met deze huishoudens in het verleden is gedaan. Schuldproblematiek staat niet op zichzelf maar gaat gepaard met vele andere problemen; De groep mensen, waar we het hier over hebben, vraagt dan ook om een intensieve aanpak, juist vanwege het reeds opgebouwde hulpverleningsverleden. Het moge duidelijk zijn dat wanneer je al vaker een helpende hand hebt toegestoken gekregen voor bijvoorbeeld andere problemen zonder dat dit veel heeft uitgehaald, je niet direct zonder enig wantrouwen begint aan een schuldhulpverleningstraject. Het beleid van het stadsdeel is in de afgelopen jaren verschillende malen bijgesteld en met de raad besproken. De toenmalige raad en de huidige hebben daarbij alle



informatie gekregen, die hierbij nodig was. Bestrijding van armoede is in het geldende bestuursakkoord speerpunt, De bijstelling van het beleid, juist op de punten, waar wij zelf als stadsdeel van mening waren dat er verbeteringen nodig waren, heeft ook zijn vruchten afgeworpen. In 2006 zijn er 1254 intakes geweest voor schuldhulpverlening. Voor een duidelijk begrip: op het moment van de intake heeft reeds de schifting plaatsgevonden en is ook duidelijk dat er schuldhulpverlening dient plaats te vinden. Bij deze 1254 intakes heeft dit in 519 gevallen geleid tot een geslaagde schuldhulpverlening. Dat is 41% van het aantal intakes. Er is ook een duidelijke toename in de schuldhulpverlening. Het aantal schuldhulpverleningstrajecten is gestegen en de afspraken daarover met MADI zijn door het stadsdeel op de toename in de vraag aangepast.

#### *Bestuurlijke context*

Schuldhulpverlening is complex en vergt een intensieve samenwerking van de betrokken partijen. In Amsterdam draagt niet alleen het stadsdeel verantwoordelijkheid in de schuldhulpverlening. Diensten van de gemeente, zoals de Gemeentelijke Kredietbank en DWI, hebben daarin eveneens een belangrijke rol en verantwoordelijkheid. Er is sprake van een grote onderlinge afhankelijkheid om met elkaar de vereiste resultaten te halen. Het gestalte geven aan die samenwerking vergt afstemming, waarvoor in de voorbije en huidige bestuursperiode steeds meer aandacht is, zowel bij de gemeente en zijn diensten als bij de stadsdelen. Het besef dat diensten, bedrijven, en stadsdelen in hun samenwerking zich dienen te richten op een goede dienstverlening aan de burgers is gegroeid. Dit besef brengt met zich mee dat bij de beoordeling van hoe thans de stadsdelen in samenwerking met de gemeente de schuldhulpverlening gestalte geven, niet direct vertrokken kan worden bij de formele bevoegdheidsverdeling die in onder meer de Verordening op de stadsdelen staat. Omdat de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam alleen zijn werkterrein heeft tot de individuele stadsdelen wordt een onderzoek naar schuldhulpverlening door die beperking in het werkterrein gehinderd. De gemeente en zijn diensten zijn ook betrokken en het onderzoek spreekt zich, al was het maar impliciet, ook over hen uit. De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft niettemin dit onderzoek uitgevoerd. Enerzijds heeft dit opgeleverd dat nog op meerdere punten verbeteringen zijn te realiseren. Het stadsdeel zal daar zijn voordeel mee doen. Anderzijds is ook in het rapport duidelijk de beperking van het werkterrein van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam te zien, zeker waar het de samenwerking van diensten en stadsdelen betreft en de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam zich niet kan uitspreken over de gemeente en zijn diensten.

#### *Aanbevelingen*

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn voor het dagelijks bestuur in de eerste plaats aanleiding om .nog eens opnieuw kritisch te kijken naar wat tot nu toe tot stand is gebracht.

Binnen het stadsdeel is met de armoedenota reeds een belangrijke stap gezet naar een beleidsvisie. Daarin zijn ook duidelijk de te bereiken effecten, doelgroepen en prestaties vastgelegd. Een aantal zaken zullen meer specifiek en meetbaar worden geformuleerd. In deze armoedenota is ook reeds de aanpak van de "er-op-af methode" bij huisuitzettingen en afsluiting van nutsvoorzieningen verwoord; deze is inmiddels geïmplementeerd. De aanbeveling over de taakverdeling tussen MaDi Zuidoost, Stida,



Recogin en Sikaman wordt overgenomen. Ook op de andere punten zullen de aanbevelingen worden verwerkt. Uitzondering wordt gemaakt voor de aanbeveling betreffende de afspraken over de verantwoordelijkheden en taken tussen de stadsdelen en de gemeente. Daarover neemt het dagelijks bestuur van Amsterdam Zuidoost een ander standpunt in.

#### *Verdeling van verantwoordelijkheden en taken*

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel zijn verantwoordelijkheden te beperkt invult en dat DWI vanuit de stedelijke regiefunctie een deel van deze taken vervult. Hierboven is al aangegeven welke bestuurlijke context in Amsterdam bestaat en de stedelijke regiefunctie van DWI moet daarin worden geplaatst en gezien. Het is niet alleen zinvol, efficiënt en effectief om de hoofdlijnen voor het schuldhulpverleningsbeleid in Amsterdam gezamenlijk uit te zetten, het is ook een vereiste voor een goede dienstverlening. Het stadsdeel is zeer tevreden over deze regievoering, die op hoofdlijnen wordt uitgevoerd. Er is geen behoefte om op verschillende punten zelf het wiel uit te vinden en een eigen aanpak neer te zetten, die afwijkt van de rest van de stad. Er is ook geen sprake van dat met de stedelijke regievoering door DWI het stadsdeel direct zijn bevoegdheden op dit punt zou hebben overgedragen. Juist vanuit de eigen formele verantwoordelijkheid stemt stadsdeel Zuidoost in met deze stedelijke regievoering en met bijvoorbeeld het Dienstenboek, die DWI heeft ontwikkeld.

Ten aanzien van het beleid van het stadsdeel binnen die stedelijke regiefunctie van DWI merken wij op dat dit breed binnen het integrale armoedebeleid wordt ingevuld. Het blijkt uit de contourennota en het convenant preventieve schuldhulpverlening In de uitvoering is DWI medefinancier van de schuldhulpverleningstrajecten. Het stadsdeel is hierin de bepalende partij voor de uitvoering en benadert daarin DWI als zijn strategische partner. Het is een logisch uitvloeisel van het feit dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van stadsdeel en DWI op elkaar ingrijpen. Het is dan ook het stadsdeel dat de prestatieafspraken maakt met stichting MADI. Het stadsdeel stelt vast of deze afspraken zijn gehaald en indien actie is gewenst, ziet het bijvoorbeeld op naleving toe. Het is ook het stadsdeel dat de beschikking uitbrengt. Bij het kwartaaloverleg met MaDi participeert DWI als medefinancier. Deze taakverdeling is verder verankerd in documenten als het Bestuursakkoord en in de portefeuillehoudersoverleggen van de stadsdelen. Derhalve wordt de aanbeveling betreffende de taakverdeling tussen stadsdeel en gemeente niet overgenomen. Er vindt op dit punt een problematisering door de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam plaats die een verbetering in de schuldhulpverlening voor de gehele gemeente Amsterdam niet dichterbij zal brengen.

#### *Sturing Schuldhulpbureaus via subsidiebeschikking*

De rekenkamer constateert dat er geen duidelijke set van subsidieafspraken in de subsidiebeschikkingen wordt opgenomen. Volgens het dagelijks bestuur betreft het hier een onjuiste en inmiddels achterhaalde constatering. De onderbouwing bestaat eruit dat het stadsdeel tot 2007 met DWI en MADI eerst samen hebben bepaald hoeveel een formatie-eenheid kost en wat van die formatie-eenheid aan direct rendabele inzet mag worden verwacht. MADI doet op basis hiervan een subsidieaanvraag. Het betekent dat bij een toekenning voor bijvoorbeeld 12 fte dit



betrekking heeft op 1200 schuldhulpverleningstrajecten. In het kwartaaloverleg wordt vervolgens lopende het jaar actief gestuurd op de verschillende deeltrajecten (zoals budgetspreekuur, crisisinterventie en inkomensreparatie). Vanaf 2007 wordt bovendien gewerkt op basis van outputfinanciering. Daardoor is meer inzicht ontstaan in de kosten van de verschillende trajecten en hoeveel daarvan wordt geleverd.

#### *Verantwoording aan Stadsdeelraad*

De rekenkamer concludeert dat de verantwoording over de schuldhulpverlening aan de raad van het stadsdeel onvoldoende zou zijn. Zo gesteld is dit een onjuiste conclusie; het Dagelijks Bestuur kan zich hierin dan ook niet vinden. In de raadscommissievergaderingen Werk en Diversiteit en tijdens de begrotingsbehandeling in de stadsdeelraad het Armoedebeleid en de uitvoering hiervan (Plan van Aanpak) uitgebreid aan de orde geweest. In het verlengde hiervan is het Armoedebeleid breed uitgedragen naar de organisaties in het veld. Er hebben onder andere twee bijeenkomsten plaatsgevonden waarin de betrokken organisaties werden geïnformeerd over de beleidsvoornemens en zij hierop konden reageren omdat de keuze voor een integraal beleid ook impliceert dat oud beleid deels komt te vervallen. Bovendien is schuldhulpverlening regelmatig onderwerp van beraad geweest in de raad. Ook zijn voor de leden van de stadsdeelraad formele documenten zoals kwartaal- en jaarverslagen van onder meer de instellingen beschikbaar. Daarmee kunnen en konden zij zich informeren. Voorts hebben de betrokken instellingen als Madi en Stida in 2008 zich nog gepresenteerd in de raad. De raadsleden werden toen uitgebreid in de gelegenheid gesteld vragen te stellen over het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan.

#### *Effecten van het beleid*

In het rapport hanteert de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam twee verschillende benaderingen om de effecten van het beleid af te kunnen lezen. Enerzijds noemt het 'een blijvende verbetering in de financiële positie van de cliënt c.q. vermindering van het aantal schuldenaren'. Anderzijds komt het tot een bredere benadering waarin tot succesvolle resultaten ook wordt gerekend 'het voorkomen van nadelige neveneffecten die niet direct zichtbaar zijn, maar wel voorkomen dat er meer schuldenaren komen'. Deze laatste benadering sluit goed aan bij die van Stadsdeel Zuidoost en de doelstelling van de schuldhulpverlening in het stadsdeel. Hierbij valt te denken aan (de kosten van) huisuitzettingen en 'maatschappelijke opvang. Om deze reden voert het stadsdeel een integraal armoedebeleid waarin intensief wordt samengewerkt met andere disciplines en er steeds meer aandacht is voor preventie. Het Dagelijks Bestuur wil u er op wijzen dat het voorkomen van negatieve neveneffecten moeilijk in een effectmeting is op te nemen. Ditzelfde geldt voor het effect van preventieve activiteiten. Ondanks dat deze resultaten moeilijk zijn te meten (en er dan ook geen direct politiek voordeel mee is te halen) stellen wij ons op het standpunt dat dergelijke activiteiten onontbeerlijk zijn binnen een goed integraal armoedebeleid.

Daarnaast willen wij het meten van effecten van stedelijk/stadsdeelbeleid nog verder problematiseren door erop te wijzen dat schuldhulpverlening zich niet alleen binnen gemeentelijke grenzen/organisaties afspeelt. Voor het wel/niet succesvol inzetten van schuldhulpverlening zijn ook externe partijen, zoals de banken, kredietmaatschappijen en postorderbedrijven van groot belang.

Landelijk wordt dit algemeen erkend. De conclusies over effectmeting bij schuldhulpverlening willen wij dan ook graag genuanceerd zien en, voor zover u dit

Separate bijlage bij rapport: *Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost*



niet zult betrekken in uw uiteindelijke beoordeling, nemen wij een afwijkend standpunt daarover in.

Met bovenstaande opmerkingen blijft voor het Degelijks Bestuur staan dat de effecten van het beleid beter meetbaar moeten worden gemaakt. Met DWI en de andere stadsdelen zal voor de toekomst worden bekeken hoe dat bereikt kan worden. Een punt van andere orde ten aanzien van effectmeting is de beperkte kwaliteit van de beschikbare basiscijfers. De rekenkamer wijst daarop. Daarover merken wij op dat voorheen een verschil bestond in registeren tussen de Madi-instellingen enerzijds en DWI anderzijds. Daardoor verschilden de cijfers over de verschillende trajecten. De Madi-instellingen gingen voorheen uit van gestarte trajecten en DWI ging uit van afgesloten trajecten. Er is veel in geïnvesteerd om de registratie goed te krijgen. Inmiddels loopt de registratie goed en behoren verschillen in registeren tot het verleden.

#### *Bereik schuldenaren*

Over het bereik van schuldenaren door de reguliere schuldhulpverlening merkt de Rekenkamer op dat meer dan 58% van de schuldenaren in Zuidoost niet wordt bereikt. Voor de verschillende partners in de schuldhulpverlening (stadsdelen en DWI) komen deze cijfers uit de lucht vallen en komen zij niet overeen met de werkelijkheid. De wijze waarop de Rekenkamer tot deze cijfers is gekomen, is niet te volgen. Het begint met de aanname dat 19,2% van de minimahuishoudens schulden zou hebben. Deze aanname mag dan nog juist zijn, maar hierbij zal toch een onderscheid moeten worden gemaakt naar de aard van de schulden. Er kan sprake zijn van verantwoorde leningen en kredieten naast problematische schulden. Schuldhulpverlening heeft alleen betrekking op de laatste groep. Omdat niet bekend is hoeveel minima problematische schulden hebben, zijn de percentages over het bereik van de schuldhulpverlening op basis van de aanname met betrekking tot minimahuishoudens uiterst speculatief en daarom niet bruikbaar om te komen tot een goed en verantwoord inzicht.

Het punt van het bereik van de schuldhulpverlening kan ook anders worden benaderd. Wanneer we als indicator het aantal huisuitzettingen nemen, is van belang dat er ongeveer 1400 huisuitzettingen per jaar in Amsterdam plaats vinden. Een deel van deze huisuitzettingen voor de schuldhulpverlening van minder belang; het gaat om huisuitzettingen wegens overlast, GGZ-problematiek en woningfraude. Na aftrek van deze komt de schatting op ongeveer 700 huisuitzettingen die een direct gevolg zijn van huurachterstand en schulden. Dit aantal huisuitzettingen, afgezet tegen het aantal aanmeldingen schuldhulpverlening in 2006 (10.224), leidt tot de conclusie dat 7% van de problematische schuldenaren niet wordt bereikt.

Overigens erkennen alle partijen dat niet alle mensen met problematische schulden worden bereikt. Dit is ook de reden voor een aantal initiatieven om proactief schuldenproblematiek op te sporen zoals, projecten huisbezoeken en afspraken met woningcorporaties.

#### *Aantal gestarte saneringstrajecten*

Daarnaast meldt de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam in zijn rapport dal in Zuidoost slechts bij 13% van de schuldenaren daadwerkelijk word gestart met het saneren van schulden. Ook deze cijfers komen de betrokken partners niet bekend voor en zijn ons



inziens ook foutief. Hoe deze becijfering is gemaakt, valt niet te achterhalen, nog afgezien of de onderliggende aannames juist zijn.

Voor de duidelijkheid merkt het dagelijks bestuur op dat onder een geslaagde schuldregeling wordt verslaan: een door schuldeisers of rechtbank goedgekeurd plan voor sanering van de schulden. Het is dus uiteindelijk de Kredietbank en de rechter die beslissen of er daadwerkelijk met een saneringstraject wordt gestart.

Ten opzichte van de door de Rekenkamer geponeerde 13% voor Zuidoost kan worden opgemerkt dat in Zuidoost in 2006 1865 aanmeldingen, 656 aanvragen Kredietbank en 388 Wsnp aanvragen lagen. Het totaal aantal geslaagde schuldregelingen:  $(0,2 * 856) + 388$  bedraagt 519 schuldregelingen. Dit is  $519 / 1865 = 28\%$  van de aanmeldingen en geen 13%.

Nog juister zou zijn om te rekenen met het aantal intakes want een aanmelding van een klant kan ook een informatievraag zijn of een verwijzing naar een andere hulpverleningsdiscipline. Bij de intake is reeds duidelijk dat er sprake is van een aanvraag voor schuldhulpverlening. In Zuidoost vonden in 2006 1254 intakes plaats. Het percentage wordt dan  $519 / 1254 = 41\%$  van de intakes van schuldenaren waarbij daadwerkelijk wordt gestart met het saneren van schulden.

#### *Overige opmerkingen*

In een eerder stadium zijn ambtelijk opmerkingen gemaakt. Op veel punten hebt u er voor gekozen deze opmerkingen niet over te nemen dan wel geen aanvulling te doen op de tekst. De enige onderbouwing die hiervoor wordt gegeven, is dat deze naar uw inzichten niet relevant zouden zijn. Op een aantal plekken bestaan daardoor nog steeds feitelijke onjuistheden, waarvoor het te ver voert om in deze bestuurlijke reactie daarop in te gaan. Het Dagelijks Bestuur neemt wel de vrijheid om thans nogmaals aan te geven dat het stadsdeel op de volgende punten een ander inzicht heeft, namelijk:

- **Beoordeling Algemene Subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006**  
Bij de beoordeling van de subsidieverordeningen van de beide stadsdelen neemt u tot norm ten aanzien van de tussentijdse verantwoording dat de subsidieverordening daartoe een verplichting voor de gesubsidieerde instelling dient te bevatten. In de Algemene subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006 is deze verplichting opgenomen in artikel 27 waarin is bepaald dat uiterlijk op 1 juni van het subsidiejaar de gesubsidieerde instelling verslag dient uit te brengen over de voortgang van de activiteiten en een prognose dient te geven voor de resterende periode van het jaar. Deze tussenrapportage is niet beperkt tot alleen de inhoudelijke beschrijving van de voortgang maar er dient ook aandacht te worden gegeven aan de financiële en organisatorische aspecten.

- *Indeling subsidieproces*

In paragraaf 4.2.2 stelt u dat het subsidieproces dient te starten met een verzoek van het stadsdeel aan een uitvoerende organisatie om een subsidieaanvraag in te dienen bij het stadsdeel. Het Dagelijks Bestuur wil u er op wijzen dat het subsidieproces kan starten bij het verzoek van het stadsdeel aan een uitvoerende organisatie om een subsidieaanvraag in te dienen. Er is geen wettelijke bepaling (Awb of subsidieverordening) die verplicht tot het eerst uitbrengen van een verzoek om een subsidieaanvraag in te dienen. Het kan uit oogpunt van het afstemmen van verwachtingen en het leggen van een verbinding met het voorgestane beleid wel



verstandig zijn om als bestuursorgaan met een dergelijk verzoek het subsidieproces te beginnen. Dat is reeds uit hoofde van de eerder door u uitgebrachte onderzoeksrapportage over subsidieverlening in dit stadsdeel aan u aangegeven. Wel is van belang te onderkennen dat het organisaties geheel vrij staat om zelf een subsidieaanvraag in te dienen, los van de vraag of een bestuursorgaan een verzoek tot het indienen van een subsidieaanvraag heeft uitgebracht. Bovendien is de rol en de positie van het maatschappelijk middenveld van dien aard dat deze in veel gevallen goed in staat moet worden geacht om zonder een uitdrukkelijke uitnodiging tot het doen van een subsidieaanvraag al ervan op de hoogte te zijn aan welke eisen en verwachtingen de subsidieaanvraag inhoudelijk en formeel moet voldoen.

- *Betrekken van financiële en organisatorische situatie van stichtingen bij subsidieverlening*

Op bladzijde 35 van uw rapport schrijft u dat uit de subsidieverordening blijkt dat het stadsdeel Zuidoost niet specifiek kijkt naar de financiële en organisatorische situatie van MADI en STIDA. Op welke wijze u tot dit standpunt bent gekomen wordt niet duidelijk. Weliswaar wordt in de verleningsbeschikking in de desbetreffende jaren daarnaar niet verwezen, maar dit betekent nog niet dat het stadsdeel in het geheel geen aandacht aan deze aspecten heeft gegeven. In de onderzoeksperiode is verschillende malen met name met MADI overleg geweest over de financiële en organisatorische situatie. Hiervan is verslaglegging aanwezig. Tevens wordt bij de vaststelling van de subsidie na afloop van het subsidiejaar ook naar deze aspecten gekeken. Om dit intern binnen de ambtelijke organisatie beter vast te leggen wordt vanaf 1 januari 2005 gebruik gemaakt van een inhoudelijk en financieel beoordelingsformulier, die reeds uit hoofde van het eerder door u gehouden onderzoek naar de subsidieverlening in het stadsdeel in uw bezit is. Voorts kunt u hierbij ook betrekken hetgeen u verder in uw conceptrapport opneemt over de vaststelling van de subsidie over 2005 aan STIDA. Deze is aanvankelijk op nihil vastgesteld, omdat een accountantsverklaring ontbrak. Dit ontbreken van de accountantsverklaring dient te worden bezien in het licht van het feit dat de accountant zijn verklaring ook dient uit te strekken over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Wij verwijzen u hiervoor naar het door het stadsdeel gehanteerde controleprotocol.

- *Halfjaarrapportages*

Op bladzijde 37 brengt u naar voren dat de organisaties Stida, Recogin en Sikaman niet betrokken zijn bij het kwartaaloverleg dat het stadsdeel met DWI en MaDi voert. Dit klopt en het Dagelijks Bestuur voegt hier graag aan toe dat dit ook niet functioneel zou zijn. Het bewuste overleg heeft betrekking op het curatieve gedeelte van de schuldhulpverlening, zoals eerder aan u is uiteengezet. Het opnemen van de bedoelde opmerking zonder verdere toelichting uwerzijds wekt de suggestie alsof dit zonder meer wel gewenst zou zijn.

*Verantwoording over uw onderzoeksopzet*

Op dit punt nemen wij de vrijheid om enige opmerkingen te maken over de wijze waarop u verantwoording geeft over het gedane onderzoek. In de door u eerder uitgebrachte Nota van bevindingen, die u voor controle op de juistheid van de feiten hebt toegestuurd, hebt u geen enkele mededeling gedaan over de samenloop van het



onderzoek van de rekenkamer met die van de gemeentelijke ombudsman. Met name is dit van belang omdat de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam aangeeft dat het voor zijn beoordeling gebruik maakt van onder meer de gegevens die naar voren zijn gekomen uit het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman. Een dergelijke vermenging van beide onderzoeken op een dergelijk laat moment in de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten is naar onze mening niet in overeenstemming met algemeen aanvaarde normen ten aanzien van het doen van onderzoek, waaronder het voldoende gelegenheid bieden tot wederhoor op het gehele feitencomplex dat uit het onderzoek naar voren is gekomen.

Daarnaast brengen wij naar voren dat eerder reeds bij de reactie op de Nota van bevindingen naar voren is gebracht dat u zelf in die Nota aangaf dat de activiteiten van Recogin en Sikaman niet in het onderzoek waren betrokken. Naar aanleiding van de reactie op de Nota van bevindingen stelt u nu op bladzijde 14 in het rapport dat “de activiteiten van Recogin en Sikaman beperkt worden behandeld”. Naar onze mening brengt u op die manier achteraf wel een verruiming aan in uw eigen onderzoek, terwijl onder meer uit de lijst van geïnterviewde personen blijkt dat u nimmer hebt gesproken met personen van deze beide organisaties. Wij stellen het daarom er prijs op dat u alsnog aangeeft waaruit uw onderzoek naar de activiteiten van deze beide organisaties daadwerkelijk heeft bestaan, op basis waarvan u de activiteiten van Recogin en Sikaman thans in uw conceptrapport beperkt meent te kunnen behandelen en mee kunt nemen in de beoordeling van de schuldhulpverlening.

Ten derde merken wij op dat in uw wijze van werken besloten ligt dat u interviews houdt met een aantal betrokkenen rondom het onderzoeksonderwerp. Deze betrokkenen zullen vanuit hun eigen perspectief en beleving aan u informatie geven, vaak vergezeld met hun mening en interpretatie. In de Nota van bevindingen en in dit conceptrapport maakt u niet duidelijk op welke wijze u de door deze betrokkenen mondeling aangeleverde informatie hebt gevalideerd en weten te objectiveren van het subjectieve standpunt van de desbetreffende persoon of instelling. Naar onze zienswijze is dan ook op verschillende punten in de conceptrapportage de mening of beleving van een gesprekspartner venwoord als een voor iedereen te begrijpen en vaststaand feit, zonder dat daarvoor een voldoende basis is aan te wijzen. Het enkele feit dat een geïnterviewde daarover iets te berde heeft gebracht brengt dit niet met zich mee.

Wij gaan ervan uit dat u deze bestuurlijke reactie integraal zult opnemen in het definitieve rapport van de Rekenkamer.

### **1.3 Nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam**

De rekenkamer meent dat het dagelijks bestuur in zijn reactie onvoldoende duidelijk maakt of het de conclusies van het rapport deelt. Wel stelt de rekenkamer met genoegen vast dat het dagelijks bestuur vijf van de zes aanbevelingen overneemt. Verder geeft de reactie van het dagelijks bestuur de rekenkamer aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

#### *Werkterrein rekenkamer*

In zijn reactie suggereert het dagelijks bestuur dat de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam in het onderzoek naar schuldhulpverlening gehinderd wordt door de beperking in het werkterrein tot de individuele stadsdelen. Naar de mening van de rekenkamer is geen sprake van enige hinder of enige beperking. De rekenkamer heeft er

Separate bijlage bij rapport: *Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost*





bewust voor gekozen om het onderzoek schuldhulpverlening te richten op het beleid voor, de uitvoering van (en daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het stadsdeel over) dit onderwerp van twee specifieke stadsdelen. Het was uiteraard mogelijk om ook de andere stadsdelen en de centrale stad onderwerp van onderzoek te maken, maar de rekenkamer heeft hiervoor bewust niet gekozen. Aan de basis voor de keuze van de rekenkamer ligt haar opvatting dat schuldhulpverlening de primaire verantwoordelijkheid is van de stadsdelen (zie hiervoor ook de Verordening op de stadsdelen). De rol van de centrale stad voor schuldhulpverlening is kaderstellend, zoals voor vele andere beleidsterreinen ook het geval is. Overigens komt die rol van de centrale stad in het rapport terdege aan de orde. De keuze van de rekenkamer voor juist deze twee stadsdelen, Bos en Lommer en Zuidoost, is bepaald door de specifieke problematiek in deze twee stadsdelen, waar een relatief groot aantal mensen een beroep doet op schuldhulpverlening. Gelet op de rol en de taak van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam zijn haar conclusies en aanbevelingen ook gericht op het bestuur (de raad en het dagelijks bestuur) van beide stadsdelen. Dat neemt niet weg dat dit rapport mogelijk ook informatie oplevert die voor de besturen van de andere stadsdelen en de centrale stad interessant is.

De rekenkamer wil met het bovenstaande nog eens duidelijk maken wat de specifieke rol en taak van de Rekenkamer *Stadsdelen* Amsterdam is, omdat zij constateert dat twee jaar na haar instelling nog steeds onduidelijkheid bestaat over dit punt bij het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost.

#### *Verdeling verantwoordelijkheid en taken*

Uit de reactie van het dagelijks bestuur leidt de rekenkamer af dat één aanbeveling, die over de afbakening van verantwoordelijkheden en taken tussen stadsdelen en centrale stad, niet wordt overgenomen. Het dagelijks bestuur is hierover van mening dat er geen noodzaak is “om een eigen aanpak neer te zetten” en het bestuur zegt in te stemmen met de regievoering door de centrale stad en het Dienstenboek. De rekenkamer onderstreept de noodzaak om stadsdeelspecifiek beleid voor schuldhulpverlening tot stand te brengen, gelet op de specifieke samenstelling van de bevolking van stadsdelen en daarmee de doelgroep. De rekenkamer constateert dat het Dienstenboek niet meer dan een kader biedt, dat nader moet worden uitgewerkt door de stadsdelen naar de doelgroep. Stadsdeelspecifiek beleid dient richtinggevend te zijn voor prestatieafspraken met de uitvoerende instelling; in het bijzonder wat betreft de kwantiteit en kwaliteit van de verschillende trajecten op het gebied van schuldhulpverlening. Het dagelijks bestuur merkt in zijn reactie op dat wel sturing op trajecten plaatsvindt, maar het is de rekenkamer niet duidelijk hoe sturing op deeltrajecten kan plaatsvinden, waarover geen (prestatie)afspraken zijn gemaakt. De rekenkamer constateert dat er ‘een gat’ zit tussen enerzijds de gemeentebrede kaders en de regievoering op het terrein van schuldhulpverlening (rol centrale stad) en anderzijds de operationele afspraken met de stichting MaDi; het ontbreken van stadsdeelspecifiek beleid.

#### *Verantwoording aan de raad*

Het dagelijks bestuur deelt de opvatting van de rekenkamer niet, dat de verantwoording over de schuldhulpverlening door het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad onvoldoende is. Het dagelijks bestuur noemt in zijn reactie een aantal voorbeelden van passieve informatievoorziening aan de raad, zoals het beschikbaar stellen van documenten of de presentatie van instellingen aan de raad.

Separate bijlage bij rapport: *Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost*



De rekenkamer blijft hierover bij haar mening, aangezien ook dit voorbeeld illustratief is voor de informatievoorziening aan de raad. De rekenkamer hoopt dat dit rapport een stimulans is voor de stadsdeelraad om het dagelijks bestuur aan te zetten tot een actievere wijze van informatievoorziening dan via de genoemde voorbeelden.

#### *Effecten van het beleid*

Het dagelijks bestuur constateert dat de effecten van het beleid voor schuldhulpverlening moeilijk te meten zijn en bovendien afhankelijk zijn van de medewerking van verschillende andere partijen. De rekenkamer is van mening dat, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van het stadsdeel voor het beleid voor schuldhulpverlening, het in de rede ligt dat het dagelijks bestuur de effecten van het beleid in beeld brengt. Daarmee kan het dagelijks bestuur de eigen effectiviteit van het handelen bepalen en verantwoording afleggen aan de raad en de samenleving.

#### *Bereik schuldenaren*

Het dagelijks bestuur meent dat de percentages in het rapport over het bereik van de schuldhulpverlening uiterst speculatief zijn en daarom niet bruikbaar om te komen tot een goed en verantwoord inzicht. De rekenkamer erkent dat de bepaling van het bereik van schuldhulpverlening onder de schuldenaren is gebaseerd op een aantal aannames omdat concrete cijfers over het aantal huishoudens met problematische schulden niet bekend zijn. De rekenkamer is van mening dat zij op een zorgvuldige manier het bereik benadert. De rekenkamer is voor de minimumbepaling van de doelgroep uitgegaan van het aantal minimahuishoudens met schulden, waarbij andere huishoudens met schulden buiten beeld blijven, omdat over hen geen gegevens bekend zijn. De rekenkamer wijst er op dat het aantal minimahuishoudens met schulden ook in diverse documenten van de centrale stad over armoedebeleid en schuldhulpverlening als referentiegroep wordt gebruikt. De rekenkamer vindt de benadering van het bereik onder schuldenaren door het dagelijks bestuur door middel van het aantal huisuitzettingen minder voor de hand liggend. Niet alleen mensen die hun huis uit worden gezet hebben problematische schulden; dit is veeleer een extreem gevolg van de schuldenproblematiek. Over de achtergronden van huisuitzettingen valt nogal wat op te merken; het gaat daarbij niet altijd om mensen met schulden. Anderzijds komen niet alle gevallen van dreigende huisuitzetting bij de schuldhulpbureaus. Het verbaast de rekenkamer wel dat het dagelijks bestuur zijn redenering illustreert met gegevens over huisuitzettingen in de gehele stad, zeker omdat het aantal huisuitzettingen in Zuidoost relatief hoger is dan het stedelijk gemiddelde (namelijk 240 op 1466 aanmeldingen, te weten 16%).

De rekenkamer heeft voor de berekening van het aantal geslaagde schuldregelingen de cijfers gebruikt van de stichting MaDi over 2006. Het is illustratief voor de kwaliteit van gegevens op het terrein van schuldhulpverlening, dat het dagelijks bestuur in zijn reactie andere gegevens noemt.

Het dagelijks bestuur merkt hierbij op, dat hierbij beter kan worden uitgegaan van de intake, in plaats van de aanmelding, zoals de rekenkamer doet. De rekenkamer tekent hierbij aan dat het haar doel was in het rapport de omvang van het aantal mensen, waarvan de inkomenssituatie gesaneerd is, te relateren aan de omvang van het maatschappelijke probleem. Daarom is voor het aantal aanmeldingen gekozen. Indien voor de intake als maatstaf wordt gekozen, zoals het dagelijks bestuur voorstelt, ontstaat een meer technisch op het werkproces gerichte indicator, die (de mate van) het



functioneren van het schuldhulpbureau aangeeft. Overigens is dit getal iets lager (namelijk 12%) dan het door ons gebruikte (13%).

#### *Overige opmerkingen*

Het dagelijks bestuur geeft op een aantal punten, waarover eerder ambtelijk opmerkingen zijn gemaakt, nog eens zijn zienswijze weer. De rekenkamer maakt hierbij de volgende kanttekeningen:

- in de Algemene Subsidieverordening Amsterdam Zuidoost van 2006 is een artikel opgenomen over de verplichte tussentijdse verantwoording door gesubsidieerde instellingen. De rekenkamer blijft van mening dat in de verordening opgenomen moet worden dat in de tussentijdse verantwoording verslag wordt gedaan van de financiële en organisatorische situatie van de instelling;
- de rekenkamer blijft van mening dat het subsidieproces dient te starten met een verzoek van het stadsdeel aan een uitvoerende organisatie om een subsidieaanvraag, ondanks dat hiertoe geen wettelijke bepaling verplicht. De rekenkamer meent dat er zo een koppeling wordt gelegd tussen het door het stadsdeel voorgestane beleid en de plaats daarin van de activiteiten van de instelling, die de subsidie aanvraagt. De rol van het stadsdeel naar de instelling wordt zo duidelijker, het stadsdeel kan condities aan uitvoering van de subsidie stellen en bovendien ontstaat een doorzichtiger en strakkere P&C-cyclus;
- de rekenkamer blijft van mening dat er in de subsidiebeschikking voorwaarden moeten worden gesteld aan de financiële en organisatorische situatie van instellingen die subsidie verkrijgen, dus ook van MaDi en Stida. Het is de rekenkamer bekend dat er bij de verantwoording van subsidies door het stadsdeel in de praktijk met deze aspecten rekening wordt gehouden. Onduidelijk is de rekenkamer, hoe systematisch dit gebeurt.

#### *Verantwoording onderzoeksopzet*

Tenslotte maakt het dagelijks bestuur een aantal opmerkingen over de wijze waarop de rekenkamer verantwoording geeft over het uitgevoerde onderzoek.

Het dagelijks bestuur merkt op dat de rekenkamer in de Nota van bevindingen geen mededeling heeft gedaan over de samenloop van dit onderzoek met een onderzoek van de gemeentelijk ombudsman. Er is echter al in de onderzoeksopzet van de rekenkamer melding gemaakt van de twee onderzoeken en er heeft tussen de rekenkamer en de ombudsman ook afstemming plaats gevonden over de uitvoering van de onderzoeken. Door het dagelijks bestuur wordt verder gewezen op de betrokkenheid van Recogin en Sikaman bij dit onderzoek. Deze instellingen zijn niet bij het onderzoek van de rekenkamer betrokken en zijn door de rekenkamer in het rapport alleen behandeld vanuit het oogpunt van samenwerking tussen de diverse organisaties in Zuidoost. Een laatste opmerking van het dagelijks bestuur betreft de weergave van de standpunten van personen, die volgens het bestuur in het rapport als feiten worden weergegeven. De rekenkamer tekent hierbij aan dat er voor elk onderzoek gesprekken plaatsvinden met diverse betrokkenen en belanghebbenden, waarvan de opvattingen voor de rekenkamer nooit doorslaggevend zijn voor haar oordeelsvorming, maar soms wel illustratief. De rekenkamer is zich goed bewust dat subjectieve meningen in geen geval voldoende bewijsmateriaal zijn om een oordeel op te baseren.