



Nota van Bevindingen vroegsignalering en preventie schuldhulp Gemeente Zutphen

behorend bij Bestuurlijke Nota
vroegsignalering en preventie schuldhulp
Gemeente Zutphen 09-07-2025



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Rekenkamer Zutphen
Versie: DEF.

Inhoud

1. Onderzoeksopzet	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Doel- en vraagstelling: afbakening naar preventie en vroegsignalering	5
2. Onderzoeksopzet	9
3. Preventiebeleid schuldhulp	11
3.2 Beleidsplan Passende schuldhulp 2021-2024	14
3.2.1 Bouwstenen voor het huidige beleidsplan	15
3.3 Beleid ten aanzien van preventie en vroegsignalering	18
3.3.1 Ambitie, uitgangspunten en speerpunten	18
3.4 Evaluatie huidige beleid en voorbereiding nieuw beleid	22
4. Uitvoering en werkwijze	23
4.1 Preventie en vroegsignalering in het gehele proces van schuldhulp	24
4.2 Preventie en voorlichtingsactiviteiten gemeente	26
4.2.1 Spreekuren en inloopmomenten	27
4.2.2 Preventie activiteiten MEE	29
4.2.3 Preventie gericht op ondernemers	29
4.2.4 Preventie gericht op statushouders	30
4.3 Vroegsignalering-activiteiten	31
4.4 Interne en externe samenwerking	34
4.4.1 Doorverwijzing naar ketenpartners	34
4.5 Constateringen	36
4.5.1 Constateringen ten aanzien van preventie activiteiten	36
4.5.2 Constatering t.a.v. activiteiten rondom vroegsignalering	38
4.5.3 Constateringen t.a.v. interne en externe samenwerking	38
4.6 Profielen vanuit het perspectief van inwoners I	40
5. Doelbereik van uitvoering	46
5.1 Monitoring en rapportage van voortgang	47
5.1.1 Algemeen beeld schuldhulp	47
5.1.2 Specifiek beeld preventie en vroegsignalering: meten en rapporteren	48
5.1.3 Preventie	50
5.1.4 Vroegsignalering	51
5.2 Bereikt de gemeente de inwoner?	53
5.3 (Hoe) helpt de gemeente de inwoner?	56
5.3.1 Preventie	56
5.3.2 Vroegsignalering	56
5.3.3 Toeleiding van preventie en Vroegsignalering naar schuldhulp	56
5.4 Constateringen	57
5.5 Profielen vanuit het perspectief van inwoners II	59

6. Betrokkenheid van de gemeenteraad	65
6.1 Kaderstelling	65
6.2 Informatievoorziening	65
6.2.1 Aangeboden schriftelijke informatie aan de raad	65
6.2.2 Gevraagde schriftelijke informatie door de raad	67
Bijlage	69
Bijlage 1. Geraadpleegde inwoners	70

1. Onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond

De Gemeente Zutphen heeft sinds 2017 een focus op preventie in schuldhulpbeleid. Met het nieuwe 4-jarige 'Beleidsplan voor een brede integrale schuldenaanpak in Zutphen 2021-2024' wil zij haar integrale aanpak van de schuldenproblematiek verbeteren en aanscherpen met een focus op preventie: het voorkomen dat schulden ontstaan, oplopen en uitgroeien tot problematische schulden en opnieuw ontstaan na schuldhulp.

Ook in het huidige coalitieakkoord 2022-2026 is als doel opgenomen de schuldaanpak en hierbij de doorbraakmethode:

“We zetten in op preventie en stappen actief op bewoners af, ook nadat de eerste ondersteuning is geboden. In het opbouwen van het contact en het vertrouwen bij inwoners kunnen inwoners, die eerder een schuldhulptraject hebben doorlopen, een effectieve en mensgerichte rol vervullen. Een aanbod voor concreet armoedebeleid en schuldhulpverlening is noodzakelijk om de tweedeling in de samenleving aan te pakken.”
En: *“Armoedeaanpak dient gericht te zijn op preventie en het voorkomen van schulden.”*
En: *“Preventieve maatregelen houden ook in dat we in de wijken inzetten op samenwerking en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven en zorgen voor een laagdrempelige toegang voor onze inwoners voor ondersteuningsvragen en aanbod. Door wijkgericht te werken en proactief inwoners te ontmoeten zijn meer schulden te voorkomen en is armoede in een eerder stadium gesignaleerd. Ook het tegengaan van laaggeletterdheid, hulp bij administratie en budgetcoaching zijn uitstekend in wijken te faciliteren.”* Met dit laatste sluit het coalitieakkoord aan op het schuldhulpbeleid. Bij dit alles wordt de mens centraal gesteld, niet de schulden en/of het proces.

Rond het einde van de looptijd van het meerjarenbeleidsplan 2021-2024, tegen de achtergrond van het coalitieakkoord en de algemene maatschappelijke ontwikkelingen, is het een goed moment om een balans op te maken van de nieuw ontwikkelde instrumenten uit het beleidsplan. De rekenkamer richt zich daarbij op de instrumenten gericht op het (opnieuw) voorkomen van (problematische) schulden: preventie en vroegsignalering.

1.2 Doel- en vraagstelling: afbakening naar preventie en vroegsignalering

Dit onderzoek is gericht op het bieden van inzicht. De focus ligt daarbij op de wettelijke taken van de gemeente in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), specifiek ten aanzien van preventie en vroegsignalering. De Nationale Ombudsman constateert dat 'Wet- en regelgeving complex is en de schuldhulpverlening niet altijd toegankelijk blijkt, waardoor inwoners met financiële problemen niet of niet makkelijk hun

weg vinden naar de (schuld)hulp van gemeenten.¹ Schaamte voor financiële problemen en wantrouwen tegenover de overheid spelen een rol bij het niet vroegtijdig in beeld krijgen van inwoners met (dreigende) problematische schulden. Het duurt gemiddeld drie tot vijf jaar voordat inwoners daadwerkelijk bij een gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening.² Tegen de tijd dat inwoners om hulp vragen zijn schulden vaak opgelopen. Het is daarom van belang om inwoners met (dreigende) problematische schulden zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen. Dit is een belangrijke reden voor de rekenkamer om in dit onderzoek de focus te leggen specifiek op preventie en vroegsignalering. De rekenkamer hanteert daarbij een 'smalle' definitie van preventie en vroegsignalering, volgend aan de wettelijke taken van de gemeente op basis van de Wgs. De rekenkamer is zich ervan bewust dat de gemeentelijke inzet op veel andere beleidsterreinen ook een preventieve werking kan hebben (zoals werk, wonen en zorg). De scope van dit onderzoek is niettemin beperkt gehouden.

Doelstelling

De rekenkamer wil met dit onderzoek de gemeenteraad achtereenvolgens inzicht bieden in:

- Het beleid en de ambities van de gemeente;
- De maatregelen die de gemeente en partnerorganisaties inzetten;
- De werkwijzen die daarbij worden gehanteerd;
- De resultaten van die inzet;
- De wijze waarop de raad is betrokken.

In dit onderzoek is onderzocht op welke wijze beleid, maatregelen, werkwijze en zicht op resultaten zijn opgezet. Ook de werking van het beleid in de praktijk is in dit onderzoek in beeld gebracht. De centrale vraag luidt:

“Hoe geeft de gemeente Zutphen vorm aan preventiebeleid schuldhulp en vroegsignalering en wat is er bekend over de resultaten hiervan?”

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke doelstellingen formuleert de gemeente Zutphen op het gebied van schuldpreventie en vroegsignalering?
2. Welke maatregelen zijn gekozen om de doelstellingen te bereiken?
 - a. Sluiten de maatregelen op elkaar aan?
 - b. Is de keuze van maatregelen onderbouwd?
3. Welke resultaten heeft de gemeente Zutphen geboekt en hoe verhouden deze zich tot de doelstellingen van het beleid?
4. Op welke manier wordt de voortgang bijgehouden?

¹ Nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish, 11 juni 2020 (nr. 2020/010), Zelfstandigen over de drempel, 14 april 2022 (nr. 2022/075).

² Schuldhulpmaatje, webpagina Wie hebben schulden?, geraadpleegd op 29-10-2024.

5. Voldoet de gemeente Zutphen aan de normen gesteld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) zover deze betrekking hebben op preventie en vroegsignalering?
6. Op welke manier wordt de raad betrokken?

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer bemerkt dat het beleid niet in heldere bewoordingen de maatregelen weergeeft. Omdat de rekenkamer wel over de uitvoering van beleid een en ander wil zeggen, is hoofdstuk 4 ingevoegd. Hierin wordt niet een onderzoeksvraag beantwoord of de beoogde uitvoering, maar wordt beschreven wat in de praktijk plaatsvindt aan uitvoering van beleid. Verder zijn aan het eind van het vierde en vijfde hoofdstuk constatering van de rekenkamer opgenomen ten aanzien van de uitvoeringspraktijk en van de monitoring en voortgang hiervan. De constatering vormen de opmaat voor de conclusies en aanbevelingen. Deze worden opgenomen in de Bestuurlijke Nota.

Hieronder is in figuur 1.1 weergegeven welke informatie te vinden is in de tekst. Groene velden behoorden tot de focus van het onderzoek. De witte velden waren geen deel van het onderzoek. Echter in ontvangen documenten en gedurende de interviews met inwoners, kwamen aspecten van de schuldhulpverlening en nazorg toch aan bod. Waar relevant hebben we dit beschreven.

Figuur 1.1. Wijze van onderzoeken per onderwerp van schuldhulp en per soort gesprekspartner

Onderzoek schuldhulpverlening			
	Gemeente	Partners / maatschappelijke organisaties	Inwoners
Preventie	Documenten, interviews	Documenten, interviews, veldwerk	Veldwerk, interviews
Vroegsignalering	Documenten, interviews	Documenten, interviews, veldwerk	Veldwerk, interviews
Toe leiden	Documenten, interviews	Documenten, interviews, veldwerk	Veldwerk, interviews
Schuldhulpverlening			
Nazorg			

1.3 Onderzoeksmethodiek

De rekenkamer heeft data verzameld tot en met 2024. Het gaat dan om (beleid)documenten, interviews, veldwerk en gesprekken met inwoners die in een schuldhulptraject zitten of dit doorlopen hebben.

Om de afzonderlijke deelvragen te kunnen beantwoorden, is het onderzoek in drie fases opgedeeld. De eerste fase bestond uit een documentstudie om een beter beeld te vormen van de stand van zaken als het gaat om het beleid inzake schuldhulp, preventie en vroegsignalering in het bijzonder. Het gaat om beleidsdocumenten zoals Passende

Schuldhulp: het Beleidsplan voor een brede integrale schuldenaanpak in Zutphen 2021-2024 en om afspraken in de vorm van convenanten met partners waaronder Perspectief en (toen nog) Schuldhelpmaatje (later BudgetBuddy geheten). De tweede fase bestond uit gesprekken met betrokken ambtenaren en portefeuillehouders en convenantpartners van de gemeente Zutphen inzake schuldhelp. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met Perspectief, en Schuldhelpmaatje, woonbedrijf Ieder1 en verschillende hulporganisaties.

De derde fase bestond uit veldwerk en interviews. De onderzoekers van onderzoeksbureau Unravelling zijn op bezoek gegaan bij wijkcentra, hulpverlenende organisaties, tijdens inloopspreekuren en koffieochtenden, om contact te leggen met inwoners die te maken hebben met (beginnende) schulden. Er is tijdens het veldwerk ook gesproken met professionals. Tenslotte zijn één-op-één interviews gehouden met inwoners die in een schuldhelptraject zitten of dit doorlopen hebben. Deze inwoners hebben deels voor en deels na 2021 schuldhelp ontvangen.³

1.4 Leeswijzer

De nota opent eerst met een korte inleiding in hoofdstuk 2 waar schuldproblematiek en schuldhelp in breder perspectief wordt beschouwd. In hoofdstuk 3 beschrijven we het beleid en het maatregelenpakket voor zover die betrekking hebben op preventie en vroegsignalering. Hierna volgt in hoofdstuk 4 een beschrijving van de uitvoering van vroegsignalering en preventie door de gemeente en de samenwerking daarin met signaal- en ketenpartners. Hoofdstuk 5 betreft de wijze waarop de gemeente voortgang en resultaten monitort. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de betrokkenheid van de gemeenteraad.

Elk hoofdstuk begint met een beknopte weergave van de relevante feiten (bevindingen, in kader geplaatst), gevolgd door een analyse. Deze analyse bevat eerst een opsomming van de bevindingen uit het onderzoek, gevolgd door een onderbouwing.

Verder zijn aan het einde van de hoofdstukken 4 en 5 inwonersprofielen opgenomen ter illustratie van de interviews met de inwoners. Deze 12 profielen zijn gebaseerd op interviews met 12 inwoners. Zij hebben gereageerd op een oproep om geïnterviewd te worden of zijn via de gemeente Zutphen of via een maatschappelijke organisatie bij Unravelling gekomen om hun verhaal te doen. We zijn hen dankbaar voor hun eerlijke en kwetsbare verhalen en hebben deze geanonimiseerd weergegeven.

In een bijlage is opgenomen met geïnterviewde medewerkers van organisaties en inwoners van Zutphen.

Tot slot

De vroegere rekenkamercommissie is het onderzoek gestart, de huidige rekenkamer rondt het onderzoek af.

³ Voor inwoners ná 2021 geldt een andere werkwijze bij de intake, er wordt dan gewerkt met een intakeformulier (werkproces) waarbij aandacht is voor brede intake en integraliteit. 6 van de 12 geïnterviewden hebben afgelopen 4 jaar te maken gehad met de gemeente vanwege schulden.

2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt zeer globaal de context van schuldenproblematiek en de hieruit voortvloeiende consequenties voor schuldhulp gepresenteerd. Schuldhulp staat namelijk niet op zichzelf; het leidt tot andere problemen zoals bijvoorbeeld gezondheidsklachten en problemen in de gezinssituatie. Als gevolg daarvan staat een goede aanpak ook niet op zichzelf, maar vraagt om een integrale benadering.

Moeite hebben om rond te komen, in armoede leven en/of problematische schulden hebben, heeft ingrijpende persoonlijke en maatschappelijke effecten. Het hebben van schulden kan een gevolg zijn van een probleem op een ander leefgebied, het hangt in ieder geval vaak samen met een probleem op een ander leefgebied. Het vraagt om een integrale blik en aanpak die oplossingen zoekt op het snijvlak van gezondheid, participatie en/of onderwijs. De ambitie tot een integrale aanpak is gemeengoed in gemeentelijk beleid geworden, zo ook in de Gemeente Zutphen.

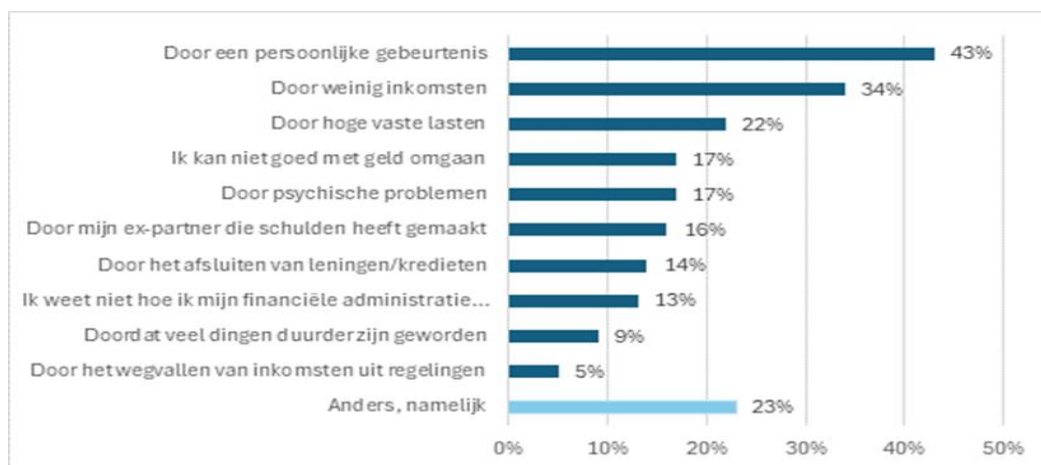
Met de decentralisaties in 2015 van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning werd beoogd dat gemeenten hun inwoners sneller en beter konden helpen bij hun zorg- of ondersteuningsvragen en dat zij een samenhangend en integraal beleid konden voeren bij de zorg en ondersteuning aan inwoners in kwetsbare situaties. Het komt namelijk vaak voor dat inwoners meerdere problemen hebben die verschillende wetten of beleidsdomeinen raken. Zo zijn bestaanszekerheid en armoedebestrijding meer dan alleen schuldhulp en vraagt schuldhulp soms ook dat de gemeente ondersteuning biedt aan inwoners op het gebied van werk (Participatiewet), zorg (Wmo), wonen etc. Daarom ook de noodzaak om samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen te organiseren, waarbij schuldhulp een onmisbare schakel is voor een goede bestaanszekerheid van de inwoners. En om hen te bewegen hulp te vragen, is preventie en vroegsignalering van essentieel belang. Of met de woorden van de Nationale Ombudsman: "Vroegsignalering is een waardevol instrument. Gemeenten benaderen burgers proactief in een zo vroeg mogelijk stadium, waardoor (dreigende) problematische schulden kunnen worden voorkomen. Zelfs als burgers het hulpaanbod niet (direct) accepteren, kan vroegsignalering een positief effect hebben. Het kan ervoor zorgen dat burgers zich bewust worden van hun financiële situatie en van de mogelijkheid om hulp te krijgen van hun gemeente. Vroegsignalering kan op die manier de drempel naar schuldhulpverlening verlagen, maar ook de drempel tot andere dienstverlening van de overheid."⁴

De gemeentelijke aanpak schuldhulp heeft te maken met kaders vanuit de Rijksoverheid. Zo is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor inkomenspolitiek (zoals het bepalen van de hoogte van bijstandsuitkeringen). In de praktijk is gebleken dat een aantal landelijke kaders grote impact hebben op de financiële situatie van inwoners. Denk hierbij aan de toeslagenaffaire, maar ook de Participatiewet die soms belemmerend werkt. En het

⁴ Nationale Ombudsman: Hoe eerder, hoe beter. Vroegsignalering van schulden door gemeenten, februari 2024.

belastingstelsel zit zodanig in elkaar dat de kosten voor kinderopvang (meer) gaan werken niet altijd lonend maakt. Of recent de energiearmoede: er is geen structureel landelijk beleid om bij stijging van de kosten van levensonderhoud te voorkomen dat inwoners geldzorgen ervaren. De gemeente mag geen inkomenspolitiek bedrijven, maar draagt wel de verantwoordelijkheid om inwoners te helpen bij het voorkomen van schulden. Op individueel niveau spelen zogeheten life-events een rol bij het ontstaan van schulden. Denk aan een persoonlijke gebeurtenis zoals het krijgen van kinderen, maar ook het overlijden van een naaste, een echtscheiding of ontslag. Daarnaast kunnen verschillende andere persoonsgebonden factoren bijdragen aan het ontstaan van financiële problemen, zoals laaggeletterdheid, psychische problematiek en lichamelijke of cognitieve beperkingen.⁵ Naast life-events en persoonsgebonden factoren, komen inwoners ook door economische ontwikkelingen zoals inflatie en hoge gasprijzen in financiële problemen. Het ontstaan van schulden is daarmee een veelkoppig monster, zoals ook blijkt uit de antwoorden in het klanttevredenheidsonderzoek onder Zutphense inwoners uit 2022:

Figuur 2.1: Start geldzorgen/schulden (n = 224)⁶



De gemeente Zutphen heeft in 2020 een nieuwe start gemaakt met een integrale aanpak van schuldhulp en armoede. Hiervoor is nagegaan wat er goed gaat, wat beter kan en hoe (kwetsbare) inwoners nog beter kunnen worden ondersteund als het gaat om armoede en geldzorgen. Dat heeft geleid tot een hernieuwde ambitie en doelstelling, met bijbehorende speerpunten, waarbij onder meer wordt ingezet op preventie als middel gericht op voorkoming van armoede dan wel financiële problemen. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan.

⁵ Ontleend aan de Beleidsnota Passende Schuldhulp [.....] p. 11 waarin deze factoren worden opgesomd vanuit de CBS monitor 2020.

⁶ Gemeente Zutphen, Klanttevredenheidsonderzoek Schuldhulp, 2022.

3. Preventiebeleid schuldhulp

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen formuleert de gemeente Zutphen op het gebied van schuldpreventie?
2. Welke maatregelen zijn gekozen om de doelstellingen te bereiken, sluiten de maatregelen op elkaar aan en is de keuze voor maatregelen onderbouwd?

In dit hoofdstuk wordt het opgezette beleid gepresenteerd. De rekenkamer is nagegaan welk beleid de Gemeente Zutphen heeft geformuleerd: welke doelstellingen, indicatoren en maatregelen. Vervolgens is gekeken wat er is vastgelegd over hoe het beleid wordt uitgevoerd.

Het hoofdstuk start met de bevindingen die tezamen een antwoord zijn op de onderzoeksvragen (zie kader). De tekst in de grijze kaders aan het begin van elk hoofdstuk bevatten een beknopte weergave van de relevante bevindingen door de rekenkamer. De bevindingen worden vervolgens toegelicht in de onderstaande tekst.

Bevindingen

- De algemene ambitie van de gemeente Zutphen voor schuldhulp luidt: “Minder inwoners met schulden, meer financieel gezonde inwoners”. Preventie is hierbij één van de uitgangspunten voor schuldhulp. Dit uitgangspunt wordt omschreven als het “voorkomen van ontstaan en oplopen van schulden.” De focus op preventie vloeit voort uit een door de gemeente uitgevoerde beleidsevaluatie naar schuldhulpverlening uit 2021 en is hiermee onderbouwd.
- De algemene ambitie voor schuldhulp is uitgewerkt in vier speerpunten, waarvan er twee gericht zijn op preventie en vroegsignalering: 1. schuldpreventie en financiële educatie en 2. vroegsignalering van geldproblemen.
- De twee speerpunten zijn ten dele uitgewerkt in concrete maatregelen die moeten bijdragen aan doelbereik. Met name het speerpunt vroegsignalering mist een uitwerking in concrete maatregelen.
- De maatregelen gekoppeld aan preventie zijn weinig concreet. Dit geldt zowel voor het beleidsdocument dat is vastgesteld door de gemeenteraad als voor interne ambtelijke documenten.
- De gemeente Zutphen voldoet aan de bij wet gestelde voorwaarden voor vroegsignalering en preventie. Enige uitzondering is dat er geen specifiek uitvoeringsplan is voor een norm gesteld in artikel 2: gezinnen met kinderen.

3.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en gewijzigde Wgs met Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening in praktijk gebracht door de Gemeente Zutphen

De kaderwet voor schuldhulpverlening door de gemeenten is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (vanaf nu: Wgs). In lijn met de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek komen in deze paragraaf alleen de kaders aan bod die voor het voeren van een beleid gericht op Schuldhulppreventie.

Sinds de inwerkingtreding van de Wgs in 2012 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. In de Wgs staat dat gemeenten inwoners met schulden hulp moeten bieden. De Wgs regelt dat inwoners met (dreigende) problematische schulden bij de gemeente terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet. De gemeente heeft een regierol in het voorkomen en oplossen van (problematische) schulden bij inwoners. Ook is het verplicht om minstens elke vier jaar een beleidsplan vast te stellen, waarin richting wordt gegeven aan de integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat inwoners betalingsverplichtingen aangaan die zij niet kunnen betalen. Om als gemeente aan het verplichte karakter van het beleidsplan op grond van de Wgs te voldoen is het belangrijk om onderstaande verplicht wettelijke onderdelen op te nemen:

- preventie voor het voorkomen van schulden;
- de beoogde resultaten van de schuldhulpverlening;
- maatregelen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen, zoals klanttevredenheidsonderzoeken;
- beoogde termijn tussen hulpvraag (of ontvangst vroegsignaal) en het eerste gesprek (intake);
- de vormgeving van schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen;
- de vormgeving van vroegsignalen, *inclusief samenwerking met vaste lasten partners*.⁷

Alleen het eerste en laatste thema dus heeft betrekking op het onderzoek van de rekenkamer. In de wet zijn geen nadere voorwaarden gesteld aan preventie. De overige onderdelen hebben enkel betrekking op het proces of traject van schuldhulp (als geheel). De rekenkamer heeft laten nagaan hoe de Gemeente Zutphen gevolg heeft gegeven aan het wettelijk kader. Hieronder is dit in tabelvorm gepresenteerd.

⁷ VNG, Het beleidsplan Een handleiding voor gemeenten 24-06-2024, pag. 5.

Tabel 3.1: wettelijk kader, doorvertaling in Zutphen, kanttekeningen rekenkamer

Wettelijk kader	Rechten en plichten m.b.t. preventie/vroegsignalering	Hoe hieraan in Zutphen gevolg is gegeven	Kanttekening van de rekenkamer hierbij
Artikel 4 Wgs	Gemeenten kunnen om tot een afgestemde hulpverlening te komen, contact leggen met andere hulpverleners of klantmanagers die binnen dezelfde gemeente werkzaamheden uitvoeren in het sociaal domein op grond van de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet.	Er wordt een brede uitvraag gedaan bij de intake. Indien van toepassing vindt een warme overdracht plaats tussen klantmanagers van een ander team/domein. ⁸	Wat betreft het afstemmen van de hulpverlening tussen verschillende teams c.q. domeinen geeft de gemeente in interviews aan dat dit niet in cijfers is te meten.
Gewijzigde Wgs met Besluit gemeentelijke schuld-hulpverlening	Verhuurders moeten eerst zelf inspanningen hebben gedaan om betalings-achterstand(en) aan te pakken. Pas dan mag de verhuurder melding maken in het systeem van vroegsignalering.	De gemeente geeft aan dat verhuurders hiervoor hebben getekend. Verhuurders hebben alle een eigen incasso-procedure. Voordat zij een vroegsignaal mogen geven, moeten ze in ieder geval één keer een betaalherinnering sturen naar de huurder.	In de samenwerking (gezamenlijk optreden na eigen inspanningen door de woningbouwverenigingen) blijkt niet dat de verenigingen eigen inspanningen hebben nagelaten vóór melding in het vroegsignaleringsysteem.
	Gemeenten moeten uit eigen beweging schuldhelp aanbieden aan inwoners na ontvangst van vroegsignalering via de in het Besluit aangewezen schuldeisers. Deze zijn beperkt tot betalings-achterstanden van inwoners bij woningverhuurders, zorgverzekeraars, drinkwater- en energiebedrijven.	Deelname aan Landelijk Convenant Vroegsignalering. Naast dat de sociale woningbouwverenigingen zijn aangesloten bij het convenant, probeert de gemeente ook particuliere verhuurders te laten aansluiten bij het convenant. Inmiddels zijn een 20-tal particuliere verhuurders.	Wat betreft het uit eigen beweging schuldhelp aanbieden na een signaal van vroegsignalering geeft de gemeente in interviews aan dat de mate waarin dit gebeurt niet in cijfers is te meten.

⁸ Het leidende brondocument binnen de Gemeente Zutphen is de Beleidsnota Passende Schuldhelp 2021-2024.

Sinds begin 2021 hebben gemeenten de plicht tot vroegsignalering. Dit moet voorkomen dat betalingsachterstanden uitgroeien tot problematische schulden. Door de wetswijziging mogen schuldeisers zonder toestemming informatie over betalingsproblemen van een klant of huurder delen. Schuldeisers zijn dit verplicht en een gemeente moet na het ontvangen van een signaal in actie komen. Het gaat hierbij om verhuurders van woningen (zoals woningbouwcorporaties), energieleveranciers, drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Na een signaal van een betalingsachterstand zijn gemeenten verplicht om de inwoner een hulpaanbod te doen. Uitgangspunt daarbij is dat ieder signaal proportioneel wordt opgevolgd. Een inwoner is niet verplicht om de aangeboden hulp te accepteren.⁹

De Gemeente Zutphen neemt sinds 2021 deel aan het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Hier wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zutphen aan de bij wet gestelde voorwaarden voor vroegsignalering en preventie voldoet. Enige uitzondering is dat er geen aparte uitvoering is voor het gestelde in artikel 2 van de Wgs als het gaat om de verplichte beschrijving in het beleidsplan hoe de gemeente schuldhulp aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen vorm geeft.

In het beleidsplan Passende Schuldhulp 2021-2024 is aandacht voor gezinnen met kinderen een richtinggevend criterium voor de vormgeving van vroegsignalering, uit te werken in uitvoeringsplan team Schuldhulp. Dit uitvoeringsplan is er niet gekomen (meer hierover in paragraaf 3.3.2). Het is de rekenkamer ook niet uit andere documenten duidelijk geworden of, en zo ja, hoe aan de genoemde wettelijke norm wordt voldaan. In interviews is aangegeven dat bij de brede intake voor schuldhulp naar de gezinssamenstelling en het mogelijke hulpaanbod wordt gekeken, maar er geen sprake is van een aparte aanpak specifiek voor gezinnen met inwonende minderjarigen.

3.2 Beleidsplan Passende schuldhulp 2021-2024

De gemeente Zutphen stelt vierjaarlijks een beleidsplan omtrent schuldhulpverlening vast. Het huidige beleid voor schuldhulp ligt vast in de beleidsnota 'Passende schuldhulp, beleidsplan voor een brede integrale schuldenaanpak in Zutphen 2021-2024' (hierna: beleidsnota Passende schuldhulp). De Infographic uit deze beleidsnota (weergegeven op pagina 13 van dit rapport) geeft de essentie van het schuldhulpbeleid weer. In de navolgende paragrafen lichten we dit nader toe, waarbij we ons beperken tot de elementen die relevant zijn voor dit rekenkameronderzoek naar het gemeentelijke beleid voor wat betreft preventie en vroegsignalering. De aandacht gaat daarmee grofweg uit naar de rood omcirkelde delen in de Infographic.

⁹ VNG, Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?, januari 2024.

3.2.1 Bouwstenen voor het huidige beleidsplan

In 2021 is het beleidsplan 2017-2021 geëvalueerd. Het onderstaande kader geeft de uitkomsten van deze evaluatie weer. Het aantal plus- en minpunten is verkort overgenomen uit de huidige beleidsnota waarin deze evaluatie is opgenomen.¹⁰

Uitkomsten gemeentelijke evaluatie Beleidsplan Armoede & Schulden 2017-2020 uit 2021

Grootste pluspunten:

1. De toegankelijkheid schuldhulp vergroot, mede door het loslaten van strenge selectiecriteria. Het uitgangspunt is maatwerk.
2. Nieuwe producten zijn geïntroduceerd om brede toegankelijkheid mogelijk te maken. Na afloop van de schuldregeling wordt bovendien gedurende een half jaar nazorg aangeboden.
3. Samen met Stichting Schuldhulpmaatje, Perspectief en MEE is Budgetondersteuning op maat (BOOM) ontwikkeld. Dit is een combinatie van budgetbeheer door schuldhulpverlening en budgetcoaching door genoemde samenwerkingspartners.
4. In de dienstverlening is meer oog voor de persoonlijke situatie van de inwoners. Uit een enquête-onderzoek uit 2019, onderdeel van de audit van de brancheorganisatie NVVK, blijkt de klanttevredenheid 7,9 gemiddeld.

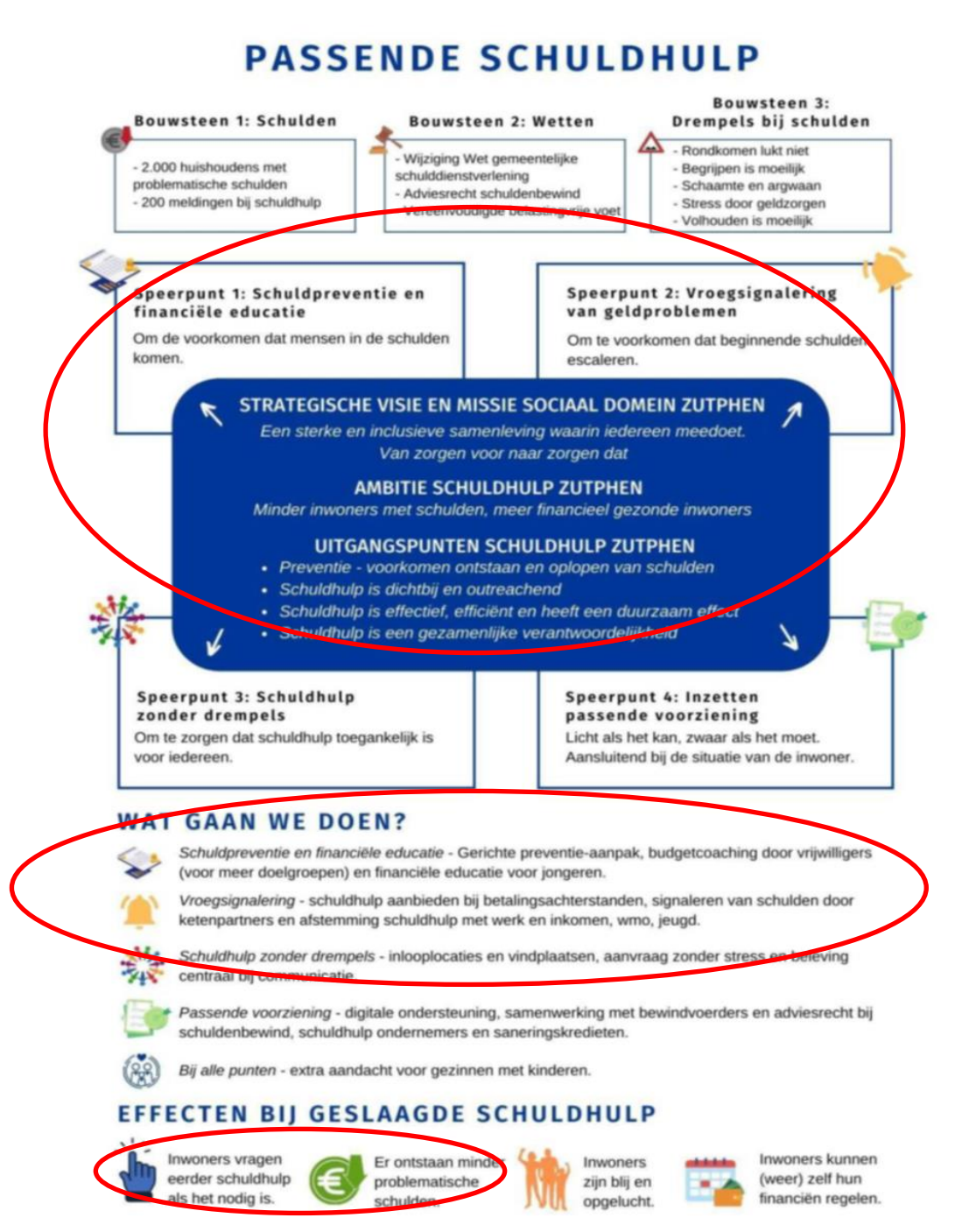
Minpunten:

Niet alle beleidsvoornemens werden gerealiseerd en de realisatie van een aantal beleidsvoornemens was voor verbetering vatbaar. Dit lag voornamelijk in de samenloop van twee ontwikkelingen: de opheffing van Het Plein en het terugdringen van het grote tekort in het sociale domein. Het leidde bovendien tot veel wisselingen in het (leidinggevende en uitvoerende) personeel, wat de uitvoering van het schuldenbeleid evenmin ten goede kwam.

1. Versterking van preventie en vroegsignalering was in de vorige nota een belangrijk focuspunt. Het heeft echter niet de benodigde aandacht gekregen. De verwachting dat het aantal meldingen met name als gevolg van de vroegsignalering zou stijgen naar 500 per jaar, is niet uitgekomen.
2. De uitgaven van bijzondere bijstand voor bewindvoerderskosten zijn niet gedaald ondanks de ontwikkeling van Budgetondersteuning op maat (Boom) als alternatief voor beschermingsbewind.

¹⁰ Beleidsnota Passende Schuldhulp 2021-2024, p.7-9.

Afbeelding 3.1: Infographic overgenomen uit beleidsnota Passende Schuldhelp 2021-2024 waarbij de focus van het rekenkameronderzoek rood omcirkeld is.



Op basis van de evaluatie van de vorige beleidsnota (2017-2020) heeft de gemeenteraad bepaald op welke onderdelen de beleidsnota voor de nieuwe periode aangescherpt moest worden. De aanscherpingen zijn, zonder nadere onderbouwing, als 3 bouwstenen

weergegeven in 'Kansen voor schuldhulp in Zutphen. Bouwstenen voor het beleidsplan'.¹¹ Deze zijn achtereenvolgens:

- a. Aantal huishoudens met problematische schulden in Zutphen;
- b. Nieuwe wetten om schuldhulp verder te verbeteren en;
- c. De mens centraal, niet de schulden en het proces.

a. Aantal huishoudens met problematische schulden

Zutphen kent (van oudsher) een groot aantal huishoudens met een laag inkomen. Bij het uitkomen van de beleidsnota Passende schuldhulp in 2021 ging het in Zutphen om bijna 2.000 huishoudens met schulden die ze zelf niet meer konden oplossen. Het aantal inwoners dat zich jaarlijks meldt bij schuldhulp is zo'n 10-12,5% daarvan. De gemeente Zutphen wil het aantal huishoudens met schulden omlaag brengen, onder andere door het versterken van preventie en vroegsignalering.¹² Een concrete doelstelling is inderdaad opgenomen in de huidige beleidsnota, hierover meer in paragraaf 3.3.

b. Wetten

Bij het opstellen van de beleidsnota Passende Schuldhulp anticipeerde de gemeente Zutphen op nieuwe wetgeving. In het kader van dit rekenkameronderzoek naar schuldhulppreventie is de wetwijziging van de Wgs in 2021 relevant. Deze verplicht gemeenten om een hulpaanbod te doen aan inwoners met betalingsachterstanden van huur, energievoorzieningen, water en zorgverzekering. De gemeente Zutphen heeft dit meegenomen als bouwsteen voor het destijds nieuw opgestelde beleidsplan voor schuldhulp.

De gemeente Zutphen neemt namelijk, als logisch gevolg van deze aanvullende wettelijke taak (vroegsignalering), deel aan het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Dit convenant is ondertekend door de VNG en de diverse brancheorganisaties van de signaalpartners. Op basis van dit convenant maakt de gemeente Zutphen sinds 2021 afspraken met de afzonderlijke signaalpartners die actief zijn in Zutphen over onder andere het moment van melding van het signaal en de terugkoppeling van het resultaat.

c. Drempels bij schulden betreft de bouwsteen: De mens centraal, niet de schulden en het proces. (Deze titel wijkt af van opsomming hierboven)

De gemeente ziet een aantal drempels voor een effectieve en duurzame aanpak van schulden. Vanuit de focus op schuldhulppreventie vindt de gemeente het belangrijk om inwoners met geldproblemen en schulden eerder in beeld te krijgen. Het is voor de gemeente een uitdaging om deze inwoners te bereiken en te overtuigen van de noodzaak om hulp te aanvaarden. Door de term schuldhulp in plaats van schuldhulpverlening te gaan gebruiken, wil de gemeente aangeven geen hulpverlener maar een dienstverlener te zijn. Dat moet het makkelijker maken om geldproblemen en schuldenproblematiek eerder bespreekbaar te maken en het aanbod dat de gemeente voor de aanpak ervan doet, te aanvaarden.

Schuldhulp als nieuwe term markeert tevens de door de gemeente gewenste omslag naar een proactieve, outreachende en mensgerichte aanpak voor gemeentelijke schuldhulp. De

¹¹Gemeente Zutphen, Passende schuldhulp, beleidsplan voor een brede integrale schuldenaanpak in Zutphen 2021-2024, vastgesteld door de gemeenteraad op 31 mei 2021.

¹² Afgeleid uit de voortgangsrapportage teamjaarplan 2022 (d.d. begin 2023). Hier wordt verderop op ingegaan.

Gemeente Zutphen heeft in uitvoeringsdocumenten niet uitgewerkt wat deze termen concreet betekent en hoe proactief, outreachend en mensgericht expliciet vorm wordt gegeven in bepaalde maatregelen.

De beschreven bouwstenen hebben hun beslag gekregen in de huidige beleidsnota voor schuldhulp, zoals zichtbaar is in afbeelding 3.1 op p. 16. In de volgende paragraaf wordt dit verder toegelicht. De rekenkamer constateert dat de focus op preventie en vroegsignalering in het huidige beleid voortvloeit uit de evaluatie van het hieraan voorafgegane beleid en is hiermee als zodanig onderbouwd.

3.3 Beleid ten aanzien van preventie en vroegsignalering

3.3.1 Ambitie, uitgangspunten en speerpunten

De Gemeente Zutphen geeft haar ambities, uitgangspunten en speerpunten kernachtig weer in een Infographic (zie afbeelding 3.1 op pag. 16 van dit rapport). De algemene ambitie van de gemeente Zutphen voor schuldhulp luidt: “Minder inwoners met schulden, meer financieel gezonde inwoners”. Daarbij is preventie één van de vier uitgangspunten voor schuldhulp: “schuldhulp in alle fasen van de schuldenproblematiek, met focus op preventie”. Preventie wordt verder omschreven als “het voorkomen, ontstaan en oplopen van schulden.”

Naar aanleiding van de hiervoor besproken evaluatie en daaruit voortvloeiende bouwstenen voor de nieuwe beleidsperiode, ligt in de huidige beleidsnota Passende schuldhulp (2021-2024) een focus op schuldpreventie en vroegsignalering van geldproblemen. Dit zijn speerpunten van het huidige schuldhulpbeleid. Schuldpreventie heeft als doel het voorkomen van schulden en het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Het doel van vroegsignalering is vroegtijdige herkenning, opsporing en behandeling.

3.3.2 Uitwerking speerpunten in maatregelen

De vier speerpunten van het gemeentelijke schuldhulpbeleid zijn in de beleidsnota Passende schuldhulp uitgewerkt in aanpak/beleidslijnen. Hiermee heten de speerpunten concreetiseerd te zijn voor uitvoering.

De rekenkamer presenteert voor een goed overzicht dit alles eerst in tabelvorm (zie tabel 3.1). Het blauw gearceerde deel geeft de uitwerking weer van de speerpunten in de aanpak/beleidslijnen die gericht zijn op preventie en vroegsignalering. In de laatste kolom is de aanvullende informatie uit de tekst van de beleidsnota op de aanpak/beleidslijnen verkort weergegeven. In paragraaf 3.3.3 worden de door de gemeente geformuleerde indicatoren en gewenste effecten besproken.

Tabel 3.1: Speerpunten, aanpak/beleidslijnen en nadere uitwerking¹³

Speerpunt	Aanpak / Beleidslijnen	Nadere uitwerking van de aanpak/beleidslijnen
1. Schuldpreventie en financiële educatie	- Gecoördineerde aanpak schuldpreventie: aandachtsfunctionaris en aanspreekpunt schuldpreventie - Intensiveren inzet vrijwilligers bij financiële problematiek (Schuldhelpmaatje) - Financiële educatie jongeren	<u>Bevat in ieder geval de volgende zaken:</u> - Gericht aanbieden van informatie en actieve voorlichting, relatie met armoedebelid: gebruik inkomensondersteunende regelingen - Gerichte informatieverstaving bij ingrijpende life events met potentieel grote financiële gevolgen - Verhogen kennis en deskundigheid financiële en schuldenproblematiek bij partners in sociaal domein en consultants W&I, Wmo en Jeugd - Schuldpreventie afstemmen met andere preventie-activiteiten in sociaal domein - Inschakelen bedrijven in stad en regio bij voorkomen of tijdig signaleren schuldenproblematiek
2. Vroegsignalering van geldproblemen	- Proactief aanbieden schuldhulp - Versterken signalerend vermogen partners - Versterken integrale aanpak bij signalen Participatiewet, Wmo, Jeugdwet	<u>Richtinggevend criteria</u> voor de vormgeving van vroegsignalering, uit te werken in uitvoeringsplan team Schuldhulp: - Aanbod gesprek bij urgentie, maar nog geen escalatie - Aanpak woningbedrijf Ieder1 laten aansluiten op landelijk convenant - Voorkomen dat inwoners wanbetaler worden door niet betalen van de zorgpremie - Extra alert op signalen die betrekking hebben op gezinnen met kinderen - Bij een samenloop van twee of meer signalen en bij betalingsachterstand hoger dan 75 Euro op huisbezoek gaan. - Versterken signalerend vermogen partners - Versterken integrale aanpak bij signalen Participatie, Wmo en Jeugdwet
3. Schuldhulp zonder drempels	- Laagdrempelige toegang - Proces zonder stress - Communicatie die inspeelt op de beleving van inwoners met schulden	<u>Gemaakte beleidskeuzes:</u> - Tussen melding en eerste gesprek maximaal 4 weken - Tussen eerste gesprek en besluit schuldhulp max 8 weken - Informatie nodig voor besluit door gemeente ontsloten - Weigering van schuldhulp kán bij verwijtbare fraude en recidive, maatwerk is uitgangspunt - Aansluiten bij landelijke overheids campagne - Hanteren klantprofielen - Proactieve informatievoorziening over voortgang schuldhulp, in begrijpelijke taal - Informatie over geldproblemen op plaatsen waar inwoners komen - Rekening houden met laaggeletterdheid
4. Inzetten passende voorziening	- Waar mogelijk inzetten alg. voorzieningen - Schuldhulp (minnelijk traject) als het kan, beschermingsbewind als het moet (rechtbank) - Effectief en efficiënt schuld regelen	<u>Effectief en efficiënt schuld regelen bevat:</u> - Schuldhulp voor ondernemers - Saneringskredieten - Nazorg - Slim digitaal schuldregelen

¹³ De gegevens in de tabel zijn ontleend aan de beleidsnota Passende Schuldhulp 2021-2024. De arcering is aangebracht door de rekenkamer.

De rekenkamer constateert dat in de beleidsnota de speerpunten ten dele zijn geconcretiseerd in aanpak/beleidslijnen. Het betreft hier geen uitwerking in maatregelen. De nadere toelichting bevat weinig concrete maatregelen, zoals blijkt uit de onderstreepte formuleringen uit de nota. De rekenkamer constateert verder dat:

- De maatregelen die gekoppeld zijn aan de aanpak voor schuldpreventie en financiële educatie (speerpunt 1) weinig concreet zijn;
- Voor vroegsignalering van geldproblemen (speerpunt 2) geen concrete maatregelen benoemd zijn in de beleidsnota Passende Schuldhulp. Daarmee is niet duidelijk hoe de gemeente het speerpunt tot uitvoering wil brengen en;
- Het niet helder is op welke wijze de gemeente bij beide speerpunten de gewenste 'extra aandacht voor gezinnen met kinderen' invulling wil geven.

Omdat de speerpunten in de beleidsnota niet volledig zijn uitgewerkt, heeft de rekenkamer gekeken naar andere documenten waarin die uitwerking mogelijkerwijs is opgenomen. De rekenkamer heeft geen uitvoeringsplan of soortgelijk document aangetroffen dat aan de gemeenteraad is verstrekt. Dit document zou moeten voorzien in een koppeling tussen speerpunten en activiteiten, een duiding van capaciteit en financiële middelen. De rekenkamer heeft wel ambtelijke plannen aangetroffen zoals het preventie- en educatieplan '*Onderweg naar een duurzaam schuldenvrije toekomst*' (2022) en de teamjaarplannen 2022 en 2023. Voor 2024 is in verband met personele wisselingen geen teamjaarplan opgesteld voor dit kalenderjaar. Deze documenten omvatten alleen een opsomming van geplande activiteiten.

In het ambtelijk Preventie- & educatieplan is opgenomen dat de gemeente naar een gecoördineerde aanpak streeft. Deze aanpak omvat in ieder geval:

- gericht aanbieden van informatie, actieve voorlichting, inzet van inwoners die eerder een schuldhulptraject hebben doorlopen en educatie over onder meer het voorkomen van schulden;
- zorgen voor gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen door inwoners;
- gerichte informatieverschaffing en het inzetten van een 'financiële APK' bij ingrijpende life events;
- meer aandacht besteden aan financiële educatie voor jeugd tot 18 jaar en jongeren van 18 tot en met 25 jaar. Deze leeftijdsgroepen zijn extra kwetsbaar, en;
- Versterken integrale aanpak schuldpreventie en vroegsignalering bij signalen Participatiewet, Wmo en Jeugdwet.

Ook wordt ingezet op vindbaarheid van volwassenen en hoe hen te bereiken via instanties en in de wijk door middel van posters, flyers, toolkits en verwijzingen op websites.

Qua uitwerking van de speerpunten in ambtelijke plannen constateert de rekenkamer dat:

- Het ambtelijke preventie- en educatieplan voorziet in een uitwerking van schuldpreventie voor de doelgroepen jongeren onder de 18, jongeren van 18 tot 26 jaar en volwassenen inclusief ondernemers waarbinnen een nadere onderverdeling is aangebracht. De onderverdeling is dan: alleenstaanden (al dan niet met kinderen), sociale minima, werklozen, verslaafden, laaggeletterden, laagopgeleiden, statushouders, inwoners met een licht verstandelijke beperking, ex-gedetineerden.

- De uitwerking van schuldpriortie is geprioriteerd naar hoog, midden en lage en naar haalbaarheid op korte, middellange en lange termijn. Ook zijn vindplaatsen genoemd en in te zetten initiatieven. Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden waar de priortiering op gebaseerd is en hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak uit de beleidsnota om extra aandacht te geven aan gezinnen met kinderen (voorwaarde Wgs).
- In de teamjaarplannen uit 2022 en 2023 wordt vroegsignalering niet genoemd als speerpunt. Wel krijgt het speerpunt preventie een nadere uitwerking in maatregelen, zoals geldlessen voor jongeren tot 25 jaar, inzet van ervaringsdeskundige(n), inzet van communicatiemiddelen en een pilot voor inlooppreekuren. Ook wordt de doorontwikkeling van vroegsignalering genoemd als uitwerking van het speerpunt preventie. Wat de 'doorontwikkeling' behelst, wordt niet concreet benoemd in het teamjaarplan.

Teamjaarplan en preventie- en educatieplan versus uitvoeringsplan

De rekenkamer wijst erop dat beide ambtelijke documenten qua aard geen vervanging zijn van een uitvoeringsplan omdat deze onder andere geen gedetailleerde planning bevatten. Ook heeft de gemeenteraad er geen kennis van kunnen nemen waardoor de raad geen zicht heeft op de wijze van uitvoering die het college voorstaat.

De rekenkamer heeft verder in de documenten geen gedetailleerde planning aangetroffen d.w.z. een kwartaalplanning daar waar wel op kwartaalbasis wordt gerapporteerd over aanmeldingen en aantallen trajecten en opbrengsten van ingezette interventies. Ten aanzien van preventie en vroegsignalering wordt daar alleen het aantal voorlichtingscampagnes vermeld.

3.3.3 Effecten en indicatoren voor preventie en vroegsignalering

De Gemeente Zutphen heeft in de beleidsnota Passende schuldhulp de maatschappelijke effecten ingedeeld in twee typen. Aan de ene kant de strategische of langere termijn doelen die de gemeente Zutphen voor ogen heeft en aan de andere kant de operationele doelen die uitdrukking geven aan de inzet van de gemeente en andere partijen op kortere termijn. De ambitie zou moeten worden vertaald naar SMART doelstellingen (effecten).

In de beleidsnota valt te lezen dat aanpak en acties zich zouden moeten vertalen in 'maatschappelijke effecten'. De rekenkamer merkt op dat het hier het geheel van schuldhulp betreft. De gemeente heeft geen onderscheid aangebracht in de verschillende effecten van preventie en vroegsignalering. De rekenkamer heeft daarom *gecursiveerd* welke effecten en prestatie indicatoren specifiek betrekking hebben op preventie en vroegsignalering.

In 2024 zouden de hieronder genoemde beoogde effecten en streefdata moeten zijn behaald:

- Het aandeel huishoudens met problematische schulden neemt af van 8,9% naar 6%;
- *er vinden (bijna) geen huisuitzettingen plaats vanwege huurschulden, en;*
- de instroom in het wanbetalersregime neemt elk jaar met 50% af.

De effecten zijn in de beleidsnota niet direct gekoppeld aan een speerpunt. De rekenkamer merkt op dat huisuitzettingen op basis van de convenantafspraken tussen gemeente en signaalpartners zou moeten afnemen en als zodanig is dit effect te koppelen aan vroegsignalering. Verdere causale verbanden tussen maatregelen en effecten heeft de rekenkamer niet expliciet benoemd gezien. Medewerkers geven in interviews aan dat het in het sociaal domein heel moeilijk is om te bepalen in hoeverre richtinggevende criteria en/of maatregelen bijdragen tot doel(bereik).

Verder zijn onder het motto ‘meten is weten’ de volgende prestatie indicatoren bepaald:

- *15% van de ontvangen signalen van betalingsachterstanden leidt tot een eerste gesprek;*
- 80% van de plannen van aanpak wordt succesvol afgesloten;
- 90% van de beëindigde schuldregelingen wordt succesvol afgesloten;
- *80% van de trajecten budgetcoaching leidt tot financiële zelfredzaamheid, en;*
- klanttevredenheid middels inhoudelijke bespreking klanttevredenheidsonderzoek.

De *gecursiveerde* indicatoren zijn de enige die rechtstreeks aan preventie en vroegsignalering gelinkt kunnen worden. De rekenkamer merkt nadrukkelijk op ‘kunnen worden’ omdat in de beleidsnota niet expliciet duidelijk wordt gemaakt of het om preventie of vroegsignalering of beide gaat.

De overige indicatoren hebben betrekking op de uitvoering en doorloop van het traject van schuldhulp. De rekenkamer valt verder op dat de indicatoren alle kwantitatief van aard zijn en dat er geen kwalitatieve indicator is opgenomen.

De meetbaarheid van output voor preventie is over het algemeen moeilijk. Dit wordt ook erkend door de branchevereniging voor financiële hulpverlening, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Er zijn wel een aantal vaste punten voor kwaliteitsmeting:

- het aantal meldingen, en
- termijnen die wel/niet gehaald worden.

Team schuldhulp werkt hier ook mee. De prestatie-indicatoren zijn gedurende de looptijd van de beleidsnota Passende schuldhulp niet bijgesteld.

3.4 Evaluatie huidige beleid en voorbereiding nieuw beleid

Eind 2024 is de huidige beleidsnota ambtelijk geëvalueerd. Dit had een drieledig doel:

- het huidige beleidsplan liep dat jaar af;
- Inwoner in Beeld is van start gegaan in 2023. Als eerste is met de dienstverlening vanuit de Participatiewet gestart. In de toekomst geldt deze koers ook voor andere beleidsterreinen, waaronder schuldhulp. En verder;
- Schuldhulp maakt onderdeel uit van een verder thema bestaanszekerheid. De gemeente wil op thema een lokale aanpak ontwikkelen en aan de gemeenteraad presenteren.

De lokale aanpak bestaanszekerheid is bij het schrijven van deze nota van bevindingen ambtelijk voorbereid. De politieke besluitvorming op basis van het BOB-vergadermodel: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming is voorzien voor het zomerreces van dit jaar.

4. Uitvoering en werkwijze

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze van uitvoering schuldhulp met betrekking tot preventie en vroegsignalering uiteengezet zoals we het in dit onderzoek hebben geconstateerd. In hoofdstuk 5 wordt gekeken of het in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd en gemonitord. Op die plek wordt ook ingegaan op de vraag wat er goed gaat en waar de gemeente het huidige preventiebeleid nog kan aanscherpen.

In het vorige hoofdstuk 3 is het beleid beschreven dat de gemeente wil gaan doen. Ondanks dat maatregelen in de beleidsdocumenten weinig concreet zijn uitgewerkt, zet de gemeente Zutphen wel in op preventie en vroegsignalering. Dit gebeurt op basis van ambtelijke documenten. Deels gebeurt dit in samenwerking met ketenpartners waar een (financiële) relatie mee bestaat zoals Perspectief en BudgetBuddy Zutphen. Deze zijn de grootste samenwerkingspartners voor geldzorgen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat de gemeente daadwerkelijk doet en worden de activiteiten beschreven op het gebied van preventie en vroegsignalering. Op sommige punten wordt ook de toeleiding naar schuldhulp beschreven, bijvoorbeeld omdat deze toeleiding integraal deel uitmaakt van activiteiten die in de basis preventief van aard zijn (denk aan inloopsprekuren voor formulieren). De beschrijvingen zijn gebaseerd op interviews met ketenpartners.

In de interviews met uitvoerende partijen en inwoners zijn sterke en zwakke punten in de uitvoering en werkwijze benoemd. Dit kan enerzijds gaan om de uitvoering zoals deze is opgezet, anderzijds kan het gaan om de effecten van de uitvoering voor de inwoner. Aan het einde van de afzonderlijke paragrafen over activiteiten op het gebied van preventie, vroegsignalering en interne en externe samenwerking presenteert de rekenkamer constatering. Het hoofdstuk wordt afgesloten met ervaringen van inwoners met het aanbod van preventie en vroegsignalering.

Bevindingen

Preventie:

- informatie over schuldhulp wordt door de gemeente gericht aangeboden, zij het voornamelijk in passieve vorm, zoals bijvoorbeeld via de website en flyers en reclame in bushokjes.
- inloopsprekuren en ontmoetingsplekken in de wijk, georganiseerd door gemeente en partners, fungeren als laagdrempelige toegang tot ondersteuning en maken het mogelijk om inwoners vroegtijdig te bereiken. Ook de gemeente is daar aanwezig. De hoeveelheid spreekuren per wijk varieert en moet in sommige wijken nog groeien.
- de gemeente heeft specifieke aandacht voor de doelgroep ondernemers in haar preventieve aanpak.

Vroegsignalering:

- de gemeente heeft een functionerend systeem voor vroegsignalering en werkt

daarbij samen met onder andere Perspectief en woonbedrijf Ieder1 om problematiek in kaart te brengen, inwoners ondersteuning te bieden en waar nodig door te verwijzen.

Samenwerking:

- de gemeente wisselt informatie uit met organisaties en legt op uitvoerend en beleidsmatig niveau contact met het netwerk van ketenpartners en maatschappelijke organisaties. De gemeente experimenteert samen met de bestaande organisaties met nieuwe mogelijkheden op het gebied van preventie en het bereiken van inwoners.
- de gemeente heeft vaste, structurele overleggen met een aantal ketenpartners, ook naar behoefte van de ketenpartners zelf. De korte lijntjes met deze organisaties bevorderen makkelijke informatie-uitwisseling op casus- en beleidsniveau.

Uitvoering in het algemeen:

- de gemeente maakt veel gebruik van de vrijwilligersorganisatie BudgetBuddy voor preventie en ondersteuning tijdens het schuldhulptraject. De gemeente kiest er daarnaast voor om BudgetBuddy voor preventie in te zetten op specifieke doelgroepen, zoals jongeren en statushouders.

4.1 Preventie en vroegsignalering in het gehele proces van schuldhulp

Figuur 4.1 is bedoeld als samenvatting van de activiteiten rondom schuldhulp. De rekenkamer heeft deze tabel gemaakt. De tabel is niet op basis van beleidsdocumenten schuldhulp van de gemeente Zutphen omdat daar geen helder overzicht van de activiteiten is opgenomen. Figuur 4.1 geeft weer hoe de uitvoering er feitelijk uit ziet en is een reconstructie van de uitvoering met behulp van interviews met de gemeente en partnerorganisaties.

In de linkerkolom is weergegeven welk aanbod aan diensten is ingericht inwoners met financiële problemen. Dit aanbod is georganiseerd in opeenvolgende stappen in een traject van schuldhulp. Eerst krijgt de inwoner (in het ideale geval) te maken met **preventieve** activiteiten. Als er toch schulden ontstaan, kan **Vroegsignalering** in werking treden. Dan kan de inwoner op diverse manieren worden **toegeleid** naar eigenlijke **schuldhulp**. Schuldhulp voor de inwoner bestaat grofweg uit drie stappen: 1) inwoner krijgt hulp aangeboden 2) intake 3) traject. Daarna volgt **nazorg**.

Figuur 4.1. Activiteiten die worden ondernomen in de schuldhulp in Zutphen.

Activiteiten schuldhulpverlening		
	Gemeente	Partners / maatschappelijke organisaties
Preventie	Campagne's, flyers, aanwezig in wijk bij inloop-uren, overleg en coördinatie met partners	Organiseren inloopsprekken in de wijk, educatie aan jongeren en statushouders, budgetcoaching, ondersteuning in natura, overleg met gemeente
Vroegsignalering	Vroegsignalering in RIS Vroeg Eropaf (applicatie)	Perspectief i.s.m. gemeente uitvoering Vroegsignalering
Toe leiden	Campagne's, flyers Tijdens inloop-uren wordt doorverwezen	Tijdens inloopsprekken in de wijk, educatie en budgetcoaching wordt waar nodig doorverwezen
Schuldhulpverlening	Hulpaanbod, intake, traject schuldhulp	
Nazorg	Nazorg	

Het aanbod van schuldhulp wordt uitgevoerd door de gemeente, en komt tot stand na vroegsignalering en preventie. In de fases van preventie en vroegsignalering werkt de gemeente samen met andere partijen. Voor vroegsignalering wordt samengewerkt met signaalpartners op basis van convenanten. De partijen die wettelijk verplicht zijn om een betalingsachterstand aan de gemeente te melden zijn: nutsbedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties.

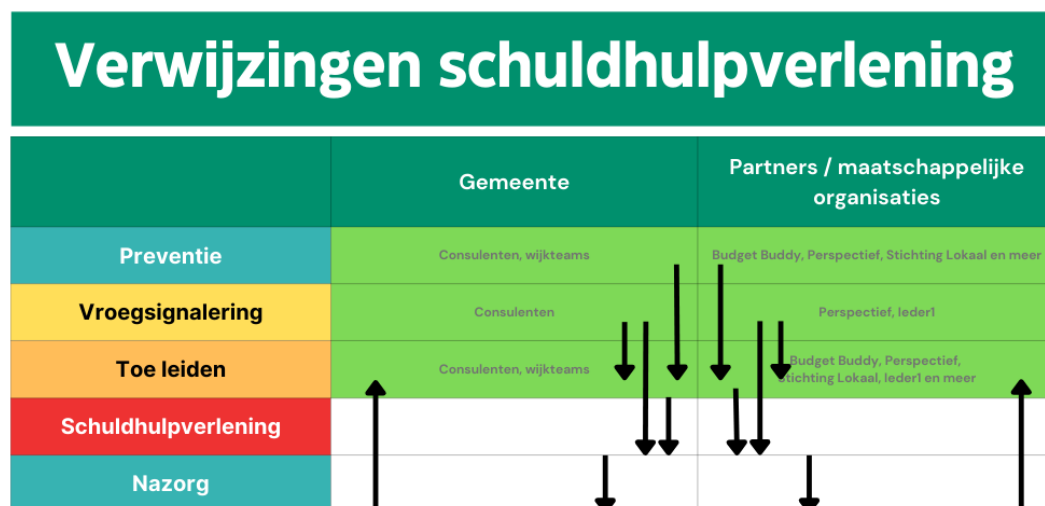
Figuur 4.2. Rolverdeling tussen gemeente en partners in de schuldhulp in Zutphen.

Rollen schuldhulpverlening		
	Gemeente	Partners / maatschappelijke organisaties
Preventie	Consulenten, wijkteams	Budget Buddy, Perspectief, Stichting Lokaal en meer
Vroegsignalering	Consulenten	Perspectief, Ieder1
Toe leiden	Consulenten, wijkteams	Budget Buddy, Perspectief, Stichting Lokaal, Ieder1 en meer
Schuldhulpverlening		
Nazorg		

Voor preventie wordt samengewerkt met ketenpartners, waarvan Perspectief en BudgetBuddy Zutphen de belangrijkste zijn. Inloopsprekken worden in buurthuizen georganiseerd, zo organiseert Stichting Lokaal in wijkcentrum Waterkracht een dagelijkse

formuliereninloop waar ook gemeenteconsulenten en Budget Buddy aanwezig zijn en hulp bieden.

Figuur 4.3. Verwijzingen van inwoners naar de juiste hulp in de schuldhulp in Zutphen.



4.2 Preventie en voorlichtingsactiviteiten gemeente

De gemeente onderneemt op basis van een preventieplan de nodige preventie-activiteiten en organiseert laagdrempelige toegang tot schuldhulp voor inwoners. Dat valt onder speerpunt 3 van de figuur op pagina 16: schuldhulp zonder drempels. Onder de eerder genoemde 'actieve voorlichting' vallen in ieder geval de volgende activiteiten:

- deelname NSR campagnes (NSR =: Nederlandse Schuldhulproute) in het voor- en najaar;
- 2x per jaar lokale campagnes: net voor de feestdagen en net voor zomervakantie;
- Posters (zowel intern gemaakt als aangeleverd door de NSR) worden in het straatbeeld opgehangen. Verspreiding gebeurt overal, zwaartepunt in postcodegebieden waar het meest gebruik wordt gemaakt van de minimaregelingen en;
- De gemeente werkt tenslotte met actiematerialen die worden aangeboden bij onder andere de Voedselbank.

Verspreiding van posters gebeurt door heel Zutphen en Warnsveld in de postcodegebieden waar het meest gebruik wordt gemaakt van de minimaregelingen en met een zwaartepunt in de wijken met de meeste minimuminkomens. Het wordt niet bijgehouden of aanmeldingen voor schuldhulp stijgen na een actie.

Er wordt contact gezocht met organisaties die bij inwoners in beeld komen tijdens life-events. Voor de kwetsbare doelgroepen wordt op vindbaarheid ingezet in buurtcentra en het voortgezet onderwijs, ook hier middels posters, flyers en toolkits. Lesprogramma's worden ook genoemd. Actueel biedt Budget Buddy een lesprogramma aan op één MBO-locatie. Verdere lesprogramma's moeten in de toekomst nog worden ontwikkeld en uitgezet.

In het kader van Preventie en Vroegsignalering is er een werkgroep 'communicatie schuldenhulp en armoede' ingesteld. De leden hebben maandelijks communicatie overleg, waarbij te voeren lokale- en landelijke campagnes worden besproken. In dit team zitten

zowel collega's vanuit Schuldhulp als vanuit bestaanszekerheid en beleid. In 2024 zijn preventie en de hierbij behorende acties onderdeel geworden van de maandelijkse communicatie overleggen. Binnen Schuldhulp is verder 3-maandelijks overleg over het huidige preventie- & educatieplan om dit door te nemen op actualiteitswaarde. Dit overleg is gestart na de inwerkingtreding van het preventieplan. De rekenkamer is niet nagegaan wat uit deze overleggen is gekomen.

De schuldpventie wordt afgestemd met andere preventie-activiteiten in het sociaal domein zoals beschreven in de preventienota Jeugd.¹⁴ Op deze manier moeten meer kansen worden geboden om met name in het (preventieve) voorveld tot een meer integrale aanpak te komen. De integraliteit moet dan komen uit het contact tussen de consultants voor de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet om financiële problematiek te signaleren, bespreekbaar te maken en vervolgens hierover afspraken te maken.

Verder staat in het beleidsplan handhaving sociaal domein 2021 met betrekking tot het sociaal domein genoemd dat regelmatig contact centraal staat van de Gemeente Zutphen met de inwoners, die een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen.¹⁵ Dit vergroot ook de mogelijkheid voor de gemeente om schuldenproblematiek op het spoor te komen. Het is een optie om bij een signaal een concreet aanbod vanuit Handhaving te doen voor een gesprek over schuldhulp, in afstemming met het team schuldhulp. Als een verzoek voor schuldhulp heeft plaatsgevonden, is uitwisseling van (bepaalde) gegevens tussen Participatiewet, Wmo, Jeugdwet en schuldhulp toegestaan op basis van de Wgs.

4.2.1 Spreekuren en inloopmomenten

BudgetBuddy houdt in het kader van preventie onder andere spreekuren bij Wijkcentrum Waterkracht in het Waterkwartier en in de wijk Helbergen bij het Ketelhuis. Het Wijkcentrum Waterkracht wordt beheerd door Stichting Lokaal. Naast Wijkcentrum Waterkracht hebben zij ook de locatie Cultuurhuis Geweldig! in Zutphen. Stichting Lokaal creëert en ondersteunt ontmoetingsplekken voor buurtbewoners en faciliteert daarbij ook spreekuren. Er is iedere ochtend een algemene formuliereninloop. Deze inloop wordt bemenst door (o.a. juridisch geschoolde) vrijwilligers van Budget Buddy en medewerkers van Perspectief. Een coördinator met kennis en ervaring overziet de spreekuren en dient als achtervang. Ook zijn er gemeentelijke consultants vanuit onder andere de WMO en de schuldhulp regelmatig aanwezig.

De vragen die inwoners stellen, hebben betrekking op onderwerpen zoals het aanvragen van inkomensregelingen, hulp bij het aanvragen van betalingsregelingen voor overheid gerelateerde facturen en schulden, het aanvragen van toeslagen, vragen over documenten gerelateerd aan inburgering en verblijf en (in de relevante periode) de belastingteruggave. Er komen ook vragen voorbij over semioverheidsinstellingen, zoals een factuur van de OV-chipkaart, DUOO of de zorgverzekering. Uit een telling van de vragen die gesteld zijn in

¹⁴ Dit staat zo verwoord in de beleidsnota Passende Schuldhulp 2021-2024, paragraaf 3.1, p. 16 over gecoördineerde aanpak schuldpventie. De rekenkamer heeft deze preventienota niet aange troffen.

¹⁵ Beleidsplan handhaving sociaal domein Gemeente Zutphen 2021-2024.

maart 2024, blijkt dat vragen over schulden en formulieren, gerelateerd aan (facturen van) commerciële partijen, relatief weinig voorbij komen. Naast deze formuliereninloop is er iedere woensdagmiddag een extra inloop voor geldzorgen.

Inwoners die 'inlopen' zijn divers: het betreft vaak inwoners die tot dan toe onder de radar zijn gebleven of (in het Ketelhuis) die vanuit het crisisfonds Zutphen in beeld zijn gekomen.

Betrokkenheid gemeente bij spreekuren

Op de woensdagmiddag is er een spreekuur over geldzorgen en schulden, waar eens in de twee weken de gemeente bij aanhaakt om te kunnen meedoen als dat nodig is. Door dit te doen, gaat de gemeente persoonlijk en 'outreaching' te werk. Wat een van de betrokken ketenpartners hierbij nog wel mist is een avondspreekuur, om inwoners te faciliteren die werken, zodat zij niet vrij hoeven te vragen om in gesprek te gaan over hun financiën.

Andere ontmoetingsplekken waar spreekuren worden gehouden, vallen voornamelijk onder het beheer van Perspectief. Deze buurthuizen in Zutphen hebben eigen activiteitenprogramma's. Een voorbeeld daarvan is buurthuis De Uitwijk (De Brink), die naast het faciliteren van sociale activiteiten, zoals een koffie-inloop voor buurtbewoners, ook een formulierenhulp faciliteert. Deze wekelijkse 'formulierenhulp' vindt 's ochtends plaats, begeleid door vrijwilligers van Perspectief en BudgetBuddy. Daarnaast 'hoppen' de sociale wijkteams van Perspectief elke één à twee jaar naar een woning die Woonbedrijf Ieder1 beschikbaar stelt om een ontmoetingsplek tussen buurtbewoners, vrijwilligers en professionals in te richten. Een 'HOP woning' is kleiner qua bereik dan een buurthuis, maar biedt dezelfde functie. Wijkbewoners kunnen het sociaal wijkteam daar treffen. Perspectief heeft een HOP woning in De Hoven, Noordveen en in de Zuidwijken.

Verder ontstaan er nieuwe initiatieven vanuit buurtbewoners, gesubsidieerd door de gemeente, die mogelijkheden bieden voor dergelijke spreekuren. Een voorbeeld daarvan is Wijkteam Leesten, opgericht in 2024 door buurtbewoners. Wijkgebouw Hart van Leesten heeft een eigen programma, met inloopochtenden voor buurtbewoners en activiteiten voor specifieke leeftijdsgroepen in de wijk. Hierbij zijn Perspectief en de wijkregisseur van de gemeente ook betrokken. Een ander voorbeeld is de organisatie WGDGO (Wie Goed Doet Goed Ontmoet), opgericht vanuit een bewonersinitiatief via Facebook in 2015. Stichting WGDGO is specifiek gericht op huishoudens die er financieel minder goed voor staan of armoede ervaren. Ook deze stichting organiseert in een inloop, twee ochtenden per week in het ontmoetingscentrum van een lokale kerk. De inloop is bedoeld om elkaar te ontmoeten, maar ook om te kijken of er direct ondersteuning aangeboden kan worden op financieel of sociaal vlak. Dit kan ook door middel van een doorverwijzing naar stichtingen waar WGDGO korte lijnen mee heeft: Stichting Lokaal, Cornerstone, Voedselbank Zutphen, Ondernemers Zutphense binnenstad en Dorpsraad Warnsveld.

Ook in bibliotheken komen bewoners samen. Veel locaties van de bibliotheek in de gemeente Zutphen bieden taalspreekuren aan en digitale hulp- en cursussen. Het werken aan dergelijke basisvaardigheden staat daar centraal. Afvaardigingen van de bibliotheek zijn ook te vinden in buurthuizen en wijkcentra, bijvoorbeeld via het Taalhuis¹⁶, voor gratis

¹⁶<https://www.bijdebieb.nl/taalhuis.html>

hulp bij het spreken en schrijven van de Nederlandse taal. Het Taalhuis benadrukt hoe het beheersen van de taal helpt om deel te nemen aan de samenleving, zoals bij het lezen en begrijpen van brieven van de gemeente en het zelfstandig invullen van formulieren.

4.2.2 Preventie activiteiten MEE

De stichting MEE Samen houdt zich bezig met brede ondersteuning van inwoners. De stichting heeft enkele jaren subsidie ontvangen van de gemeente om een cursus 'omgaan met geld' te organiseren.

Cursus Omgaan met geld

Deze cursus 'Omgaan met geld' is bedoeld om deelnemers bewust te maken van hun manier van omgaan met geld. Wat komt er per maand binnen, wat gaat er uit, is dat in evenwicht? Ook wil MEE Samen de deelnemers bewust maken van de uitdagingen die er zijn als het gaat om geld.

Door onder andere personele wisselingen bij MEE en nadat de gemeente de cursus heeft aangewakkerd is deze in 2024 van de grond gekomen. De cursus had geen specifieke doelgroep. Er was ruimte voor een groep van ongeveer 8-10 deelnemers van boven de 18, er zijn uiteindelijk 3 deelnemers geweest.

Team werk en inkomen heeft de subsidie stopgezet en wil op een andere manier deze cursus aanbieden in het kader van de Lokale aanpak bestaanszekerheid. Om een groter bereik te creëren wordt nagegaan waar de behoefte ligt en in welke vorm een aanbod te doen.

4.2.3 Preventie gericht op ondernemers

De gemeente is in 2021 gestart met een pilot voor schuldhulp aan ondernemers. Uit de evaluatie van de pilot komt naar voren dat ondernemers lastiger te bereiken zijn dan inwoners zonder onderneming: "Oorzaken voor het kleine aantal ondernemers dat de weg naar de gemeente vindt, zijn niet met zekerheid te noemen zijn, maar wat zeker meespeelt zijn:

- schaamte;
- hoge drempel;
- overtuiging dat men het zelf wel kan oplossen c.q. lang zelf blijven proberen;
- onwetendheid dat de gemeente Zutphen schuldhulp kan bieden;
- onvoldoende vertrouwen in de overheid in het algemeen, en
- weigering om het aanbod van schuldhulptraject te accepteren."¹⁷

Ook in de gesprekken die de rekenkamer voerde in het kader van dit onderzoek, werd dit beeld bevestigd. De juiste communicatie is van het grootste belang. De gemeente zet daarom voor ondernemers aanvullend in op voorlichting via specifieke kanalen voor ondernemers. Zo haken de NSR voorlichtingscampagnes voor inwoners ook aan bij ondernemers zodat deze campagnes een breder bereik hebben. Daarnaast heeft de gemeente minimaal één keer per jaar contact met een aantal accountants in Zutphen die veelvuldig contact hebben met zelfstandig ondernemers, voor een update en reminder over

¹⁷Gemeente Zutphen, Pilot Schuldhulp voor ondernemers. Intern Evaluatie- en adviesrapport, 2022.

schuldhulp. Hierbij is gebleken dat niet alle accountants op de hoogte zijn van het hulpaanbod vanuit de gemeente voor ondernemers met financiële problemen (schuldhulp, bijstand voor ondernemers etc.). De gemeente heeft ook jaarlijks contact met de ondernemersvereniging ZZP Zutphen, met Stichting Binnenstadsmanagement en met de drie broodfondsen in Zutphen (in digitale nieuwsbrieven wordt informatie opgenomen over hulp voor ondernemers die de gemeente Zutphen kan bieden).

Intern werkt de zogeheten aandachtsfunctionaris Schuldhulp voor Ondernemers nauw samen met de consulent Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), met medewerkers van team Ruimte, Economie en Duurzaamheid (RED) en de Stichting Binnenstadsmanagement als vertegenwoordiger van de ondernemers in Zutphen. Het advies uit de genoemde evaluatie van de pilot om nauwer samen te werken met team RED behoeft evenwel nog (meer) navolging zoals medewerkers aangaven in interview.

BudgetBuddy en ondernemers

Bij BudgetBuddy zijn ZZP'ers en ondernemers ook in beeld. BudgetBuddy werkt samen met de afdeling Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) van de gemeente. Het gaat om een pilot om ZZP'ers extra te ondersteunen via onder meer een krediet wanneer een onderneming nog levensvatbaar is. Tegenwoordig hoeft een onderneming niet meer te eindigen om in een schuldhulptraject terecht te komen. BudgetBuddy zet hierbij buddy's in die zelf ook ZZP'er zijn (geweest).

4.2.4 Preventie gericht op statushouders

Stichting VluchtelingenWerk werkt in opdracht van de gemeente Zutphen. Ieder jaar ontvangt VluchtelingenWerk een subsidie van de gemeente. In de subsidiebeschikking staan naast wettelijk verplichte taken ook afspraken over wat de Gemeente Zutphen aanvullend belangrijk vindt. Zo staat hier onder andere in dat VluchtelingenWerk alle statushouders die in de gemeente komen wonen via een eenjarig traject begeleidt met het opstarten van hun leven, zogeheten maatschappelijke begeleiding. Na het eenjarige traject is een statushouder nog steeds welkom bij de gesprekken van VluchtelingenWerk voor eventuele vragen. Het begeleidingstraject kan in sommige gevallen verlengd worden met een half jaar, bijvoorbeeld als VluchtelingenWerk denkt dat een statushouder hier behoefte aan heeft. Voordat VluchtelingenWerk dit doet, zoekt zij naar externe partners zoals Perspectief om de begeleiding over te kunnen nemen en zorgt voor een warme overdracht. Dit heeft voor Vluchtelingenwerk de voorkeur vanwege de hoge taakstelling en beperkte capaciteit van VluchtelingenWerk. Het is daarnaast vooral omdat het 'gewone' inwoners van Zutphen zijn (geworden) en men ze niet eindeloos wil behandelen als een speciale doelgroep. Het zijn inwoners die ondersteuning nodig hebben net zoals anderen en hier moet het ondersteunende veld faciliterend zijn.

Als het volledige traject is afgelopen, neemt een vrijwilliger van VluchtelingenWerk de statushouder mee naar Stichting Lokaal. Daar kunnen statushouders die al langer dan twee jaar in de gemeente wonen met hun vragen terecht. Stichting Lokaal, Perspectief en VluchtelingenWerk zitten in hetzelfde gebouw. Dit is een voordeel, omdat de statushouders dan fysiek doorverwezen worden en weten wie ze kunnen aanspreken. Dit zorgt voor regelmatig contact en korte lijnen tussen de organisaties.

VluchtelingenWerk heeft ook regelmatig contact met BudgetBuddy, die een groepsgewijze training/ cursus verzorgt voor de statushouders op het gebied van financiële administratie. Op welk moment een statushouder deze cursus krijgt, verschilt per persoon, maar zo snel mogelijk na huisvesting in de gemeente. De timing van de cursus moet namelijk aansluiten bij de situatie van de statushouder.

Cursus door BudgetBuddy

De cursus voor statushouders wordt gesubsidieerd vanuit de middelen ten behoeve van het financieel ontzorgen die het Rijk beschikbaar stelt vanuit de Wet inburgering 2021 zodra de statushouder vanuit het AZC in de woning is gehuisvest. Nieuwkomers krijgen binnen drie maanden een uitnodiging om deel te nemen aan de training, als een verplicht onderdeel. Bijna iedereen komt. Het is een cyclus van zes bijeenkomsten met praktische oefeningen. BudgetBuddy wil de statushouders zo veel mogelijk faciliteren. Als de cursus lastig is door een taalbarrière, is er bijvoorbeeld een tolk. De cursus is een preventief instrument, doordat tijdens de cursus zichtbaar wordt of iemand mogelijk meer ondersteuning of een buddy nodig heeft.

Sommige asielzoekers komen het land binnen met informele schulden, bijvoorbeeld vanwege de reis naar Nederland. De druk van de schuldeiser kan groot zijn. Deze informele schulden zijn niet altijd bekend bij de gemeente of bij VluchtelingenWerk. Het beeld van VluchtelingenWerk is dat individuele statushouders, wat betreft schuldhelp, niet zomaar hun weg vinden op de website van de gemeente. VluchtelingenWerk heeft wel een landelijke website die in veel talen vertaald is en waar actuele informatie op staat. Vanaf dag één kunnen inwoners zich daar inlezen over hoe het in Nederland gaat. Toch werkt het in de praktijk het beste om een combinatie van verschillende methodes, organisaties en individueel maatwerk in te zetten, is het beeld van VluchtelingenWerk. Daarom hecht de organisatie waarde aan het inzetten van een gespecialiseerde organisatie zoals BudgetBuddy voor de cursus.

4.3 Vroegsignalering-activiteiten

In het kader van de wettelijke verplichting tot vroegsignalering neemt de gemeente Zutphen deel aan het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Dit convenant is ondertekend door de VNG en de diverse brancheorganisaties van de signaalpartners. Op basis van dit convenant maakt de gemeente afspraken met de afzonderlijke signaalpartners die actief zijn in de gemeente Zutphen over onder andere het moment van melding van het signaal en de terugkoppeling van het resultaat.

De uitwisseling van gegevens vindt plaats via een applicatie (RIS Vroeg Eropaf), die tevens als monitoringsysteem dienst doet. Op basis van de meldingen die de partners in dit systeem plaatsen, stelt de gemeente maandelijks een 'lijst' op en bepaalt vervolgens de inzet op de verschillende signalen. Niet alle signalen krijgen een opvolging. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als:

- een inwoner al bekend is bij schuldhelp. In dat geval wordt doorgegeven aan de consulent schuldhelp dat een vroegsignaal is binnengekomen;
- de hoogte van het doorgegeven signaal van een betalingsachterstand te laag is. De gemeente hanteert een ondergrens van €45,-. Voor bedragen daaronder vindt de gemeente het buitenproportioneel om de inwoner te benaderen;

- een inwoner niet meer voorkomt in de basisregistratie persoonsgegevens omdat de persoon is verhuisd, overleden is et cetera, of;
- een inwoner recent al twee keer is benaderd en/of heeft aangegeven geen hulp te willen.

De signalen zijn ingedeeld naar zwaarte. Stapsgewijs ziet dit er als volgt uit:

- er wordt een brief verstuurd waarin wordt aangegeven dat een betalingsachterstand is gesignaleerd en de inwoner hulp wordt aangeboden;
- als hier niet op wordt gereageerd, wordt bij een betalingsachterstand hoger dan €350,- telefonisch contact gelegd. Er wordt maximaal drie keer gebeld. Wanneer de inwoner niet wordt bereikt, wordt ook weer een brief verstuurd, en;
- als een inwoner in de zwaarste categorie valt, gaat de gemeente op huisbezoek. Wil de inwoner vervolgens ingaan op een hulpaanbod, wordt een intakegesprek op kantoor ingepland.

Zowel voor de telefoongesprekken als voor de huisbezoeken zijn werkinstructies opgesteld voor de consulenten voor onder meer hoe alles in het RIS moet worden vastgelegd.

Uitvoering in samenwerking met Perspectief

De gemeente voert de wettelijke taak van vroegsignalering uit (formele vroegsignalering), in samenwerking met Perspectief. De gemeente ontvangt de signalen in het kader van vroegsignalering, stelt brieven op voor de huurder en verstuurt deze. Blijft reactie uit, dan wordt telefonisch contact gezocht met de huurder en in laatste instantie kan tot huisbezoek worden overgegaan samen met Perspectief.

Incassoprocedure Ieder1, ook in samenwerking met Perspectief

Naast de vroegsignalering door de gemeente voert Woonbedrijf Ieder1 op eigen initiatief een incassoprocedure uit. Dit gebeurt al vóórdat de wet in werking trad en gaat dus ook niet over de wettelijk verplichte signalering vanuit schuldhulp. Perspectief loopt ook bij deze procedure mee op huisbezoek bij huurders met betalingsachterstanden.

Huisbezoeken door de gemeente worden niet geschakeld met het woonbedrijf om te voorkomen dat inwoners via twee wegen (dubbelop) worden bezocht. De gemeente moet namelijk wel aan de wettelijke plicht voldoen én daarnaast kan er ook sprake zijn van andere schulden (meervoudige schuldenproblematiek). De meldingen van woonbedrijf Ieder1 komen wel bij de Gemeente Zutphen binnen als vroegsignalering via het systeem. Verdere aanpak mag alleen met de gemeente gedeeld na toestemming van de huurder in het kader van de AVG.

Doorverwijzing naar en vervolgaanpak van Perspectief

Wanneer de gemeente na het in kaart brengen van de problemen van een inwoner concludeert dat het om meervoudige problematiek gaat, wordt de inwoner doorverwezen naar Perspectief. Meervoudige problematiek betekent dat er meer speelt dan alleen financiële problemen. Er zijn bijvoorbeeld ook zorgen op het gebied van WMO en Jeugd. Perspectief kan de overige zaken oppakken. Er kunnen ook andere partijen zijn, zowel intern (Wmo, jeugd) als extern (bijvoorbeeld bewindvoering, BudgetBuddy, MEE, et cetera). In de figuur over de speerpunten van gemeente Zutphen op het gebied van schuldhulp (pagina 16) is Vroegsignalering speerpunt 2. Het doorverwijzen past bij speerpunt 3 (schuldhulp zonder

drempels). Doorverwijzen naar hulp op het gebied van Jeugd en WMO is ook een voorbeeld van integraal werken tussen de verschillende gemeentelijke domeinen.

De gemeente kan samen met Perspectief bij een inwoner op huisbezoek gaan om andere (meerdere) redenen dan alleen vanwege een signaal van betalingsachterstand. Na het eerste contact aan de voordeur wordt stapsgewijs verder gegaan. Binnen mogen komen is een volgende stap. Na binnenkomst kunnen bepaalde zaken opvallen, zoals gesloten enveloppen. Doorgaans wordt na een eerste gesprek met een inwoner een vervolgesprek gepland. Dit kan soms het voeren van een motiverend gesprek zijn. En verder kan budgetbeheer parallel gaan lopen met begeleiding en ondersteuning vanuit andere domeinen.

Ervaring vroegsignalering VluchtelingenWerk

Vroegsignalering is voor statushouders zeer waardevol in de situatie dat zij bijvoorbeeld maandenlang geen zorgverzekering of huur betalen. In het verleden hoorde VluchtelingenWerk hier echter weinig over. Vanuit overleg tussen VluchtelingenWerk en de gemeente om dit onderwerp voor VluchtelingenWerk inzichtelijker te krijgen, kwam ter sprake dat statushouders niet altijd in gesprek willen met de gemeente of de deur niet voor de gemeente open willen doen. Vanuit de korte lijntjes die VluchtelingenWerk heeft met de statushouders die zij begeleiden, denkt de organisatie dat het helpend zou zijn als zij de signalen van vroegsignalering ook zouden krijgen. Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat privacywetgeving hierbij een drempel is. Het is binnen de privacywetgeving moeilijk tot onmogelijk om Vluchtelingenwerk privacygevoelige informatie te geven vanuit Vroegsignaleringsignalen. De wetgeving rond Vroegsignalering is er niet op ingericht om de schotten tussen de gemeente en Stichting Vluchtelingenwerk te slechten.

Perspectief brengt, net als BudgetBuddy, de problematiek in beeld. Waar nodig volgt daarna tijdelijke ondersteuning in de vorm van budgetbeheer door de gemeente. Gelijktijdig of achtereenvolgens kan dan andersoortige ondersteuning vanuit de gemeente en verschillende partijen worden geboden. Nadat een traject is afgebouwd, neemt de gemeente de nazorg op zich. De laatste drie maanden van het traject staan dan in het teken van het weer overnemen van de eigen financiën door de cliënt. Dit is in de figuur op pagina 14 over de speerpunten van de gemeente, terug te leiden naar speerpunt 1, preventie (van een terugval).

Betrokkenheid BudgetBuddy na vroegsignalering

Vanuit vroegsignalering komen de gemeente en Perspectief vaak terecht bij BudgetBuddy om de inwoners naar hen door te verwijzen. De gemeente en Perspectief hebben vaak al wel een eerste indruk van de situatie vanuit de signalen die ze hebben gekregen, maar het lukt niet altijd om een huisbezoek te doen of genoeg duidelijkheid over de situatie te krijgen. Door BudgetBuddy vroeg te betrekken kunnen schuldhulptrajecten voorkomen worden.

Er zijn verschillende overlegvormen op het gebied van schuldhulp. Voor de integrale aanpak van de beleidsuitvoering is het noodzakelijk dat samenwerking tussen verschillende teams binnen de gemeente en met externe partners wordt afgesproken en vormgegeven. Deze overleggen zijn voor schuldhulp in de breedte bepaald. Zaken rondom preventie en vroegsignalering maken hier deel van uit, net als het verloop van een traject of de aanpak van nazorg.

4.4 Interne en externe samenwerking

Interne samenwerking

Het is noodzakelijk dat medewerkers van team schuldhulp en medewerkers van andere teams van de Gemeente Zutphen regelmatig en structureel samenwerken en informatie uitwisselen. Er zijn zowel informele als formele overlegmomenten. Op managementniveau is afgesproken dat de aard en frequentie van overleggen globaal wordt gehouden (geen casuïstiek).

Voor de bekendheid van de consulenten schuldhulp bij collega's van andere teams wordt ten minste maandelijks contact onderhouden om kenbaar te maken wat er bij schuldhulp wordt gedaan. Zo kunnen consulenten controleren of inwoners die in regeling X zitten ook recht hebben op regeling Y. Het betreft geen bestandsuitwisseling; er wordt naar aanleiding van het inkomen / vermogen van de inwoners gekeken of ze recht hebben op bepaalde minimavoorzieningen en als dat zo is, volgt een doorverwijzing.¹⁸

4.4.1 Doorverwijzing naar ketenpartners

De gemeente Zutphen zet in doorverwijzing en vervolgaanpak veel weg bij externe organisaties. Dit is ook vastgelegd in beleid. We bespreken in deze deelparagraaf de belangrijkste samenwerkingen die (preventieve) schuldhulp betreffen.

Samenwerking en overleg ketenpartners

Met BudgetBuddy, Perspectief en VluchtelingenWerk vindt vanuit team Schuldhulp ieder kwartaal het zogeheten BOOM overleg plaats: **budgetondersteuning op maat**. Hier wordt de stand van zaken besproken over verschillende onderwerpen. Vanuit dit overleg is ook een casuïstiekoverleg ontstaan dat ieder kwartaal plaatsvindt omdat BudgetBuddy aangaf bij de gemeente meer problemen tegen te komen. Dit overleg gebeurt samen met team Schuldhulp en Perspectief en is gericht op het verbeteren van de aanpak, het kijken naar elkaars rol en samen te kijken naar bepaalde kwetsbare groepen. Men wil elkaar scherp houden wat betreft 'wie doet wat / bij wie hoort wat' om ook betere inschattingen te maken welke partij het meest geschikt is voor de begeleiding. Daarnaast zou volgens geïnterviewden een dergelijk overleg ook tot verbreding van kennis leiden over de werkwijze van de andere partijen en de mogelijkheden die er zijn.

Netwerkbijeenkomsten

In de gemeente zijn er ongeveer iedere zes weken bijeenkomsten van Stichting Verbindkracht, een burgerinitiatief en platform waar ongeveer 35 betrokkenen op hun eigen manier bezig zijn met financiën, armoede en schulden. Het platform organiseert bijeenkomsten met als doel om elkaar te leren kennen en informatie uit te wisselen, zowel algemeen als over specifieke onderwerpen en thema's. Omdat het platform zo groot is, is er niet per

¹⁸ In de ambtelijke reactie is gewezen op het bredere kader van de samenwerking, waarvoor gestructureerd overleg is ingericht. De geluiden daarover in de interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek is dat deze in ieder geval qua frequentie voor verbetering vatbaar zijn om de samenwerking over de beleidsvelden heen te faciliteren.

definitie uitgebreide samenwerking tussen de betrokkenen. Ook is niet iedereen bij iedere bijeenkomst aanwezig. Toch zorgt het platform ervoor dat men elkaar ontmoet en sluit ook de gemeente regelmatig aan. De bijeenkomsten vinden ook plaats op ontmoetingsplekken voor bewoners, zoals Wijkcentrum Lighthouse (Stichting Cornerstone).

Samenwerking met BudgetBuddy

BudgetBuddy (voorheen: Schuldhulpmaatje) biedt inwoners van Zutphen en Warnsveld gratis ondersteuning bij vragen en zorgen over geld. Dit gebeurt door 'buddy's' in te zetten, die de hulpvrager ondersteunen. De buddy's maken financiële zaken inzichtelijk en de hulpvragers krijgen indien nodig verdere begeleiding bij het traject van schuldhulp door de gemeente. BudgetBuddy Zutphen werkt met 36 vrijwilligers en is samen met Berkelland en Oost-Gelre verreweg de grootste in de regio, ook qua aantallen hulpaanvragen. Tot nu toe sluit het aantal buddy's aan bij de omvang van de hulpvraag.

BudgetBuddy werkt ook met studenten van meerdere opleidingen zoals ROC Aventus / Saxion. De studenten lopen na de landelijke training mee als buddy en blijven dan minimaal een jaar inzetbaar. Op jaarbasis fungeren op deze manier vijf buddy's. BudgetBuddy Zutphen is ook een erkend leerbedrijf en werkt met stagiaires. BudgetBuddy laat zich door de stagiaires ook adviseren over het bereiken van jongeren. Tot slot bestaat er ook een lesprogramma in samenwerking met het Kompaan college over geld en schulden.

Inwoners melden zich bij de gemeente en kunnen, afhankelijk van de problematiek en de hulpvraag, naar BudgetBuddy worden doorverwezen. Ongeveer de helft van het aantal hulpvragers die BudgetBuddy ondersteunt, komt via een melding bij de gemeente bij hen terecht. Verder melden inwoners zich bij BudgetBuddy aan via maatschappelijk werk, ambulante zorginstellingen en de kerkelijke achterban. Ook melden inwoners zich zelfstandig aan, bijvoorbeeld via de website of bij de gesprekken van BudgetBuddy.

Betrokkenheid bij schuldhulptraject

Op het moment dat iemand zich bij de gemeente meldt, maakt de gemeente een kort verslag met een verzoek of deze persoon ook ondersteund kan worden vanuit BudgetBuddy. BudgetBuddy doet vervolgens een intakegesprek, op basis waarvan iemand gekoppeld wordt aan een buddy. De doorlooptijden van trajecten kunnen verschillen. Bij langere trajecten is het vaak zo dat BudgetBuddy vooral op afstand nog een motiverende rol heeft. Als er dan een complexe brief komt, kan BudgetBuddy nog een keer gebeld worden. Dit gebeurt ook om de motivatie hoog te houden als het schuldhulptraject is afgelopen en men het weer zelf moet doen. Dan loopt de organisatie nog een paar weken of maanden mee om deze persoon te ondersteunen.

Samenwerking met (nood)fonds SUN

De wet- en regelgeving is niet altijd toereikend om inwoners (meteen) voldoende te helpen. Een voorbeeld hiervan uit de praktijk is iemand die hier een huis toegewezen krijgt en vervolgens bij de gemeente een uitkering aanvraagt, maar de uitkering nog niet heeft (en het huis wel). De aanvraag van een uitkering kan immers tot zes weken duren. In dat geval kan er ook een beroep worden gedaan op een noodfonds.

Stichting Urgente Noden Zutphen (hierna: SUN Zutphen) is een overkoepelende organisatie waar de Gemeente Zutphen nauw mee samenwerkt. De gemeente heeft financiële afspraken met SUN die voor hen taken uitvoert. Daarnaast zijn er ook andere organisatie die

financiële noden van inwoners kunnen ledigen. SUN bestaat officieel sinds het begin van 2024. SUN Zutphen geeft steun aan inwoners van Zutphen en Warnsveld die in nood zijn en geen beroep kunnen doen op andere regelingen. Afgelopen jaar (2024) zijn er ongeveer 100 aanvragen gedaan bij stichting SUN. Daarnaast zijn er vele specifieke organisaties waaronder fondsen met een kerkelijke signatuur. Caritas is hier een voorbeeld van.

De gemeente financiert de operationele kosten van SUN Zutphen, maar de stichting ontvangt ook geld van een drietal lokale fondsen. SUN Zutphen werkt samen met convenantpartners, wat betekent dat een particulier niet rechtstreeks bij SUN Zutphen een aanvraag doet. Er is afgesproken met de gemeente dat de SUN Zutphen geen inkomenscheck doet ten aanzien van een aanvraag. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt dan bij convenantpartners zoals Perspectief, Ambulante zorg Oost, IJsselzorg en Trajectum. De partners controleren niet alleen de financiële situatie en of er sprake is van een urgente nood, maar kijken ook naar andere leefgebieden. Juist om deze reden geeft SUN Zutphen aan op deze manier te willen werken met professionele zorg- en hulporganisaties en niet met vrijwilligersorganisaties. SUN heeft veel contact met de gemeente en ook met de intermediairs die de aanvragen doen.

4.5 Constateringen

Uit de interviews met partnerorganisaties en inwoners kwam naar voren hoe de uitvoering van het beleid voor hen uitpakt. Hieronder zijn deze bemerkingen weergegeven. Het betreft enerzijds bemerkingen van de partnerorganisaties en inwoners en anderzijds bemerkingen van de rekenkamer. De bemerkingen zijn gerubriceerd per paragraaf: preventie activiteiten, vroegsignalering en interne en externe samenwerking.

4.5.1 Constateringen ten aanzien van preventie activiteiten

Niet alle inwoners worden bereikt

Ondanks vroegsignalering en preventie blijven bepaalde groepen, zoals werkende armen en ouderen vaak buiten beeld. Dit zorgt ervoor dat zij pas laat of soms helemaal geen hulp krijgen.

Door gemeente als doelgroep benoemde groepen

Gezinnen met inwonende minderjarige kinderen en jongeren zijn in het gemeentelijk beleid opgenomen als doelgroep. Voor een deel van de jongeren is financiële educatie beschikbaar (zie hoofdstuk 4.2) maar niet voor alle. Voor gezinnen met minderjarige kinderen is geen speciaal beleid: de gemeente zegt in de uitvoering speciale aandacht te besteden aan deze groep, hoewel het de rekenkamer niet duidelijk is hoe dat eruit ziet.

Financiële educatie van inwoners

Er is onvoldoende financiële educatie, vooral voor jongeren. Een inwoner gaf aan dat scholen hierin een rol kunnen spelen door jongeren beter voor te bereiden op zaken als verzekeringen en belastingen. Daarnaast blijkt dat er sommige inwoners, zelfs na een schuldhulptraject, onvoldoende financiële vaardigheden hebben om duurzaam zelfstandig te blijven.

Structurele hulp nodig voor een deel van de inwoners

Voor sommige inwoners is tijdelijke schuldhulp niet voldoende; zij hebben langdurige begeleiding nodig om niet opnieuw in financiële problemen te komen. Budgetbeheer wordt door sommige eerdere ontvangers van schuldhulp als essentieel ervaren om hun financiën op orde te houden. De gemeente biedt nazorg, maar deze lijkt nog niet altijd voldoende afgestemd op de behoefte aan langdurige begeleiding.

Onbekendheid met beschikbare regelingen

Tijdens interviews met inwoners en maatschappelijke organisaties en uit het veldwerk wordt vaak het signaal afgegeven dat inwoners onvoldoende weten welk hulpaanbod er is, of zij daar recht op hebben en hoe zij dit kunnen krijgen. Inwoners geven aan dat zij pas via maatschappelijke organisaties ontdekten welke regelingen er zijn, omdat de gemeente hier niet actief over informeerde. Dit kan betekenen dat inwoners hulp mislopen die hen financieel zou kunnen ontlasten.

Overzicht hulpaanbod

Het aanbod is groot en het verkrijgen ervan voor een deel van de inwoners te complex. Van inwoners die hulp zoeken wordt, zeker in het begin, best veel gevraagd. Dit speelt breder dan hulp vragen bij schulden. Een inwoner die voor het eerst financiële moeilijkheden heeft, kan hulp krijgen via onder andere:

- de gemeente. Afhankelijk van of de inwoner bijstand ontvangt, moet hij bewijzen dat hij een laag inkomen heeft, per regeling controleren of hij er recht op heeft, en daarna per regeling aanvragen of bewijzen waar die hulp precies voor nodig is (bijv. kosten gerelateerd aan kind, hoge medische kosten, speciale uitgave zoals nieuwe koelkast, sport en hobby);
- de Voedselbank. Aanmelden, daarna een gesprek;
- BudgetBuddy. Aanmelden, verkennend gesprek, 'papierwinkel' doornemen;
- (gemeentelijke) schuldhulp of Vroegsignalering. Aanmelden, gesprek, 'papierwinkel' doornemen;
- belastingteruggave. Aanvraag doen bij Tribuut;
- stichting SUN. Aanmelden via ketenpartners, dan hulp. En;
- stichting Caritas. Hulpvraag stellen, inkomen delen, dan hulp.

Er is daarnaast nog specifieke hulp, zoals de Energiebank, voedselbank voor dieren en de kledingbank. Het aanmelden of aanvragen heeft niet altijd veel om het lijf en dit wordt deels ook door hulpverleners gedaan. De gemeente en ketenpartners proberen de drempel zo laag mogelijk te houden. Inwoners met geldzorgen hebben echter geldgerelateerde stress en vaak ook andere 'kopzorgen'. Zij zijn niet altijd digitaal vaardig en/of spreken weinig Nederlands en/of zijn laaggeletterd en/of analfabeet. Een deel van deze groep krijgt ook ondersteuning op andere domeinen, zoals op het gebied van inburgering, jeugdhulp, maatschappelijk werk et cetera. Dit alles zorgt dat het lastig kan zijn om te weten welke hulp er beschikbaar is, hoe ze die ontvangen, en tenslotte overzicht te krijgen over alle benodigde stappen, formuleren en afspraken. (Empathische) hulp bij dit proces is voor inwoners met geldzorgen onmisbaar, zeker als hun situatie complex is.

Informatievoorziening

Informatie is wel zichtbaar, niet altijd goed vindbaar

De Gemeente Zutphen heeft campagnes opgezet en verspreidt informatie via onder andere bushokjes en buurtcentra. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid van schuldhulp.

Wel ervaren sommige inwoners bureaucratische drempels zoals onduidelijke aanvraagprocedures en moeilijk vindbare formulieren. De gemeentelijke website wordt als niet gebruiksvriendelijk genoeg ervaren, wat zelfstandig aanvragen bemoeilijkt.

Hulp vragen is ingewikkeld

Ervaren bureaucratische drempels

Inwoners lopen soms vast op ingewikkelde aanvraagprocedures. Een voorbeeld hiervan is iemand die bijzondere bijstand wilde aanvragen en daarvoor meerdere keren telefonisch contact moest opnemen met verschillende afdelingen.

4.5.2 Constatering t.a.v. activiteiten rondom vroegsignalering

Actieve vroegsignalering en proactieve benadering

De gemeente Zutphen werkt samen met woningcorporaties, zorgverzekeraars en energiebedrijven om betalingsachterstanden vroegtijdig te signaleren. Hierdoor worden inwoners met financiële problemen eerder opgemerkt.

4.5.3 Constateringen t.a.v. interne en externe samenwerking

Samenwerking met de ketenpartners

Organisaties zoals Budget Buddy en Perspectief spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van inwoners en werken nauw samen met de gemeente. Dit netwerk zorgt ervoor dat inwoners op meerdere manieren in contact kunnen komen met hulp. Er wordt goed gebruik gemaakt van initiatieven uit de gemeente: zo is Stichting Lokaal ooit begonnen met Wijkcentrum Waterkracht en dit is inmiddels een centraal punt in de wijk als het gaat om (verwijzen naar) hulp bij armoede en schulden.

Daarnaast is er veelvuldig contact tussen de consultants Wmo, werk en inkomen en Schuldhulp en de medewerkers van Perspectief, maar minder tussen de consultants Jeugdhulp en Perspectief. In het kader van afstemming en integrale aanpak is dit een verbeterpunt.

Afstemming tussen gemeente en ketenpartners

Er zijn situaties waarin inwoners tussen instanties worden doorgestuurd zonder daadwerkelijke hulp te krijgen. Een inwoner werd door de gemeente naar haar bewindvoerder gestuurd, terwijl de bewindvoerder haar juist terug verwees naar de gemeente. De samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties zoals Perspectief en BudgetBuddy verloopt grotendeels goed, maar is niet altijd optimaal. In sommige gevallen sluiten hulptrajecten niet goed op elkaar aan, waardoor inwoners tussen instanties worden doorgestuurd zonder concrete hulp te krijgen. Ook is er een risico dat niet alle organisaties over dezelfde informatie beschikken, waardoor inwoners soms afhankelijk zijn van toevallige ontmoetingen om de juiste hulp te vinden.

Kwetsbaarheid van externe inzet en vrijwilligers

De Gemeente Zutphen maakt bij de uitvoering van schuldhulp gebruik van de inzet van vrijwilligers en externe organisaties. Hoewel dit zorgt voor betrokken en flexibele ondersteuning, kan dit de dienstverlening kwetsbaar maken. Bij personele wisselingen of afname van vrijwillige inzet kan dit direct gevolgen hebben voor het aanbod.

Buurtcentra en formuliereninloop zijn succesvol in het bereiken van inwoners, maar er is ongelijke spreiding over Zutphen

Buurtcentra en inloopspreekuren voor hulp bij formulieren werken goed en verlagen de drempel voor inwoners om hulp te vragen. In bepaalde wijken is dit een toegankelijk vangnet, maar niet overal is het aanbod even goed geregeld. Dit kan leiden tot ongelijkheid in de ondersteuning tussen verschillende delen van Zutphen.

4.6 Profielen vanuit het perspectief van inwoners I

Jonge man van begin twintig zonder eigen woning

Deze inwoner is begin twintig en heeft een verleden in de jeugdzorg. Zijn schuldenproblematiek begon al op jonge leeftijd doordat hij in aanraking kwam met criminaliteit en daar boetes aan overhield, die ongemerkt opliepen, omdat ze niet bij hem terecht kwamen. Op zijn achttiende moest hij de jeugdzorg verlaten en kwam in een kamer te wonen met om hem heen volwassenen, waarvan een aantal ook drugs gebruikten. Hij kwam ook met beperkte begeleiding 'in de maatschappij' vanuit een gesloten systeem, maar had op dat moment wel zo'n €8.000,- schuld.

Hij had geen ervaring met zelfstandig wonen of financiële verantwoordelijkheid. Hij voelde zich overweldigd, zag geen kans om een succesvol leven op te bouwen met de schuld zoals die was, en maakte daardoor onverstandige keuzes. Binnen korte tijd ontstonden er meer schulden, nu opgelopen tot zo'n €30.000,-. Pogingen om zelfstandig te wonen mislukten, onder meer vanwege een relatiebreuk. Nu logeert hij wisselend bij vrienden of zijn moeder, maar vanwege de strakke regels rond bijstand kan hij nergens formeel wonen zonder anderen financieel te benadelen. Hij ervaart structurele stress door zijn instabiele woon- en leefsituatie.

Hulp zoeken bij zijn schuld vond hij aanvankelijk moeilijk vanwege schaamte. Inmiddels ontvangt hij ambulante begeleiding, die hem helpt bij het structureren van zijn leven. Toch ondervindt hij drempels, zoals het feit dat hij eerst een stabiel inkomen moet hebben voordat hij het schuldsaneringstraject officieel kan starten. Hij is gemotiveerd om aan zijn toekomst te werken. Hij pleit voor betere nazorg na jeugdzorg. Ook vindt hij dat informatie over hulp bij schulden veel toegankelijker moet zijn. Jongeren als hij weten vaak niet waar ze moeten beginnen.

Helpend:

- De begeleiding van Pactum hielp met structuur, motivatie en contact leggen met andere organisaties.

De kortere looptijd van de schuldsanering verlaagt de drempel om het traject op te starten.

Tips:

- Zorg dat het veel makkelijker te vinden is welke hulp er is bij schulden, en zorg dat die informatie gericht is op jongeren.

- Verbeter de nazorg bij het verlaten van de jeugdzorg. Heb aandacht voor financiën, wonen en werk.

Gescheiden man van rond de zestig jaar

Deze inwoner is rond de zestig jaar en woont al langer dan 5 jaar in Zutphen. Hij is vader van twee kinderen en heeft een lange periode van financiële onzekerheid achter de rug. Na zijn scheiding raakte hij in een neerwaartse spiraal van verhuizingen, tijdelijke woonoplossingen en psychische klachten, waaronder een depressie. De financiële problemen ontstonden onder andere doordat hij na zijn scheiding als huisman zonder vast inkomen niet in aanmerking kwam voor reguliere huurcontracten. Zijn spaargeld sloot hem uit van toeslagen, terwijl hij in korte tijd veel spaargeld verloor door dure particuliere huurwoningen.

Ondanks zijn pogingen om zijn leven op orde te krijgen, ervoer hij veel weerstand en wantrouwen bij instanties. Hij kreeg eens te horen dat hij zijn spaargeld 'te snel' had uitgegeven, wat hem diep raakte. Dit zorgde voor terughoudendheid om hulp te zoeken. Pas later kreeg hij toegang tot ondersteuning. Ook kreeg hij hulp via Zutphense maatschappelijke organisaties. Deze inwoner is inmiddels actief als vrijwilliger en helpt anderen in armoede. Toch blijft hij het systeem als kil en bureaucratisch ervaren. Volgens hem ligt er te veel nadruk op regels en te weinig op de mens. Gesprekken met de gemeente zijn vaak technisch en weinig empathisch. Hij pleit voor inloopsprekuren met meerdere instanties, zodat inwoners niet van loket naar loket hoeven. Ook vindt hij dat ambtenaren beter getraind moeten worden in communicatie met kwetsbare inwoners.

Helpend:

- Door contact met maatschappelijke organisaties (zoals Perspectief) kon hij zijn netwerk uitbreiden en steun vinden.
- Vrijwilligerswerk hielp hem mentaal én sociaal om uit een isolement te komen.

Tips:

- Organiseer inloopsprekuren waar alle belangrijke organisaties aan tafel zitten, met directe hulp en één aanspreekpunt.
- Train gemeentemedewerkers in empathisch en mensgericht communiceren met inwoners.

Gestopte zelfstandig ondernemer van middelbare leeftijd

Deze inwoner is een voormalig zelfstandig ondernemer die jarenlang trainingen gaf op het gebied van persoonlijke ontwikkeling. Zijn onderneming liep aanvankelijk goed, maar in de laatste jaren stagneerde de instroom van nieuwe klanten. Hij bleef investeren in zijn zaak, maar het gebrek aan inkomsten leidde uiteindelijk tot schulden. Hij merkte pas dat het niet meer ging, toen het te laat was. Op aanraden van een vriend kwam hij in contact met de gemeente om de mogelijkheden van de BBZ-regeling te verkennen. Hoewel de gemeente vertrouwen had in zijn nieuwe ondernemersplan en een lening wilde verstrekken, besloot deze ondernemer het plan niet door te zetten. Hij wilde niet opnieuw risico's aangaan en koos bewust voor schuldsanering.

Tijdens dat traject werd hij begeleid door een consulent van de gemeente. Hij vond werk in loondienst. Door omstandigheden in zijn team raakte hij in een burn-out en moest zijn werk beëindigen. Inmiddels is deze inwoner schuldenvrij en heeft nieuw werk. Hij pleit voor meer preventie, betere communicatie met ondernemers en aandacht voor de psychologische impact van schulden. Ook ziet hij kansen voor educatie en vroegsignalering.

Helpend:

- Zijn eigen keuze om zijn onderneming te stoppen en schuldsanering aan te vragen werd goed ondersteund.
- Via zijn ervaring als ervaringsdeskundige helpt hij nu anderen.

Tips:

- Zorg voor duidelijke communicatie over de hulp die er is voor ondernemers, ook via de Kamer van Koophandel.
- Combineer financiële hulp met mentale begeleiding en aandacht voor de menselijke kant.

Alleenstaande weduwe

Deze inwoner is begin zeventig jaar en had zeer langdurig te maken met schulden en financiële onzekerheid. Haar problemen begonnen in 2008, toen zij en haar partner verdeeld raakten in een situatie waarbij zij tijdelijk drie woningen tegelijk moesten bekostigen. Dit leidde tot een schuld van circa €25.000,-. Ondanks hun inspanningen om aan hun verplichtingen te voldoen, kwamen zij op een lange wachtlijst terecht voor schuldsanering. Na aandringen kwam daar versnelling in, maar de ervaring met bewindvoering was volgens deze inwoner verschrikkelijk. Er werd nauwelijks met hen gecommuniceerd en brieven van de bewindvoerder werden als stigmatiserend ervaren.

Bovendien gaf de bewindvoerder de rechtbank volgens haar onjuiste informatie, waardoor ze niet succesvol uit het traject kwamen en de schulden zelf moesten aflossen. Toen haar partner overleed, verslechterde haar situatie nog verder. Hij had geen begrafenisverzekering, waardoor zij opnieuw financiële druk ervoer. Zij is nu bijna schuldenvrij, na twintig jaar aflossen.

Zij voelde zich lang eenzaam en ervoer veel schaamte. Wel heeft zij een hecht netwerk in de buurt dat haar opving en haar zelfs hielp om opnieuw in contact te komen met de gemeente. Haar ervaring met woningaanpassingen was echter teleurstellend: toezeggingen werden ingetrokken of niet nagekomen. Zij voelt zich vaak niet serieus genomen door instanties. Zij pleit voor respectvolle behandeling en echte opvolging van hulp.

Helpend:

- Ze kreeg hulp doordat een buurman een bericht stuurde naar de gemeente. De gemeente nam daarna contact met haar op.
- Een tijdelijke huursubsidie gaf haar de nodige hulp.

Tips:

- Zorg voor een respectvolle communicatie bij bewindvoeringstrajecten en zorg voor de anonimiteit.
- Volg beloften vanuit de gemeente echt op, anders verdwijnt het vertrouwen.

Alleenstaande ondernemer, herstellend van depressie, midden veertig

Deze ondernemer van midden veertig werkt al rond de vijftien jaar als ZZP'er in de bouw. Als zzp'er had hij geen vangnet toen hij te maken kreeg met operaties en een heftige relatiebreuk, wat leidde tot financiële problemen. Na een depressieve periode verloor hij het overzicht over zijn administratie. Hij opende geen post meer en vermeed contact met schuldeisers, wat resulteerde in dreigende huisuitzetting.

Hij kreeg via de gemeente Zutphen hulp, nadat een consultant voor ondernemers hem laagdrempelig bleef benaderen met appjes. Dat persoonlijke contact was voor deze ondernemer het keerpunt. Hij werd geholpen bij het openen van brieven, het ordenen van zijn schulden en het aanvragen van regelingen. Zo kreeg hij onder meer financiële ondersteuning om zijn huur en energiekosten te betalen. Via de Wmo kreeg hij begeleiding en ondersteuning bij zijn herstel.

Het schuldhulptraject gaf hem lucht en ruimte om eerst aan zijn mentale gezondheid te werken voordat hij weer zou gaan werken. Deze inwoner wil in de toekomst weer aan de slag, maar weet nog niet of dat als zzp'er of in loondienst zal zijn. Hij geeft aan dat schuldhulp voor zelfstandig ondernemers onvoldoende bekend is. Hij dacht dat hij nergens recht op had. Pas door toeval en vasthoudende consultants ontdekte hij dat er wel degelijk regelingen bestaan. De laagdrempelige, mensgerichte aanpak maakte voor hem het verschil. Hij vermoedt dat hij anders 'onder een brug' zou zijn geëindigd.

Helpend:

- Laagdrempelig contact via de wijk en het blijven pushen van gemeentemedewerkers hielpen hem om de eerste stap te zetten.
- Gemeente zorgde voor rust in zijn situatie door huurachterstand over te nemen en regelingen aan te vragen.

Tips:

- Communiceer actiever dat ook zzp'ers recht hebben op hulp van de gemeente bij schulden.
- Zorg dat de consultants tijd hebben om actief en regelmatig persoonlijk contact te leggen als er iets speelt.

Gestopte zelfstandige ondernemer, eind vijftig

Deze inwonster is eind vijftig en werkte jarenlang als zelfstandig ondernemer totdat zij door ziekte haar werk moest staken. Na beëindiging van haar bedrijf kwam zij in de bijstand en verhuisde met hulp van maatschappelijk werk naar Zutphen. De eerste periode was moeilijk, mede doordat zij niet direct een uitkering ontving en daardoor al direct schulden opbouwde, bijvoorbeeld met de huur.

Toen zij eenmaal in Zutphen woonde, wist zij niet van de regelingen die er bestonden voor inwoners in haar situatie. SchuldHulpMaatje (nu Budget Buddy) hielp haar bij het ontdekken van voorzieningen zoals de Meedoen-regeling, vergoeding voor chronisch zieken en stichting Caritas. Ook kreeg zij hulp bij het aanvragen van de gemeentepolis, iets wat zij zonder hulp waarschijnlijk had gemist. Ze vond het eerste contact met de gemeente afstandelijk een afhoudend. Deze inwoner regelt het liefst alles zelf, maar liep tegen onduidelijke websites en omslachtige aanvraagprocedures aan. Ze moest meerdere keren bellen voor formulieren, terwijl de drempel om hulp te vragen al hoog was. Desondanks is zij dankbaar voor de hulp die zij uiteindelijk ontving. Ze loste informele schulden aan familie af en voelt zich daar trots op. Ze benadrukt dat toegankelijkheid en heldere informatie cruciaal zijn voor inwoners die, zoals zij, op het randje leven.

Helpend:

- De hulp van SchuldHulpMaatje was belangrijk: die wees haar op regelingen die ze eerder niet kende.
- Zelfstandigheid én het bijhouden van een eigen systeem (zoals een 'aanvraagagenda') hielpen om grip te houden. **Tips:**
- Maak aanvraagprocedures eenvoudiger en duidelijker, digitaal en ook telefonisch.
- informeer nieuwe inwoners actief en persoonlijk over de bestaande regelingen.

5. Doelbereik van uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

3) *Welke resultaten heeft de gemeente Zutphen geboekt en hoe verhouden deze zich tot de doelstellingen van het beleid?*

4) *Op welke manier wordt de voortgang bijgehouden?*

5) *Voldoet de gemeente Zutphen aan de normen gesteld in de Wet gemeentelijke schuldhulp (Wgs) zover deze betrekking hebben op preventie en vroegsignalering?*

De rekenkamer heeft deze vragen in eerste instantie onderzocht vanuit het perspectief ‘wat heeft de gemeente zelf in beeld?’ Het gaat om kwantitatieve gegevens die hierna in de eerste paragraaf worden gepresenteerd en geanalyseerd. Er is voor gekozen om, daar waar het zicht van de gemeente niet volledig bleek, geen aanvullend onderzoek uit te voeren om alsnog voortgang, resultaten of doelbereik in beeld te brengen. De rekenkamer heeft wel aanvullend onderzoek laten doen naar de uitwerking van het beleid voor de inwoners. De ervaringen van inwoners en interviews met een groep maatschappelijke organisaties uit het vorige hoofdstuk, de zogeheten kwalitatieve gegevens, vormen hiervoor de input.

Ook dit hoofdstuk start met de bevindingen die tezamen een antwoord geven op de onderzoeksvragen. De bevindingen worden vervolgens toegelicht in de navolgende paragrafen. Evenals het vorige hoofdstuk wordt ook dit hoofdstuk afgesloten met ervaringen van inwoners met het aanbod van preventie en vroegsignalering.

Bevindingen

Monitoring:

- de gemeente Zutphen verzamelt cijfers over schuldhulp via kwartaal- en jaaroverzichten, maar hierin ontbreekt structurele informatie over preventie, vroegsignalering en ondernemers;
- voor preventie en financiële educatie zijn in het beleid geen prestatie-indicatoren opgenomen, mede vanwege de moeilijk meetbare aard van preventieve inspanningen;
- de prestatie indicator die is opgenomen betreft schuldhulp als geheel: 15 % van de ontvangen signalen van betalingsachterstanden leidt tot een eerste gesprek. Mede hierdoor heeft de gemeente geen gestructureerd zicht op de voortgang van de maatregelen op het punt van preventie en financiële educatie.

Resultaten/effekten van preventie en vroegsignalering algemeen:

- het aantal huishoudens in Zutphen met problematische schulden daalde aanvankelijk zoals beoogd, maar nam in 2023 weer toe. Wel ligt het cijfer iets onder het landelijk gemiddelde.
- inwoners met (beginnende) schulden die bereikt worden, hebben baat bij vroegsignalering en preventieve maatregelen. Ondanks laagdrempelige contactmogelijkheden in de wijk is de bekendheid van het aanbod een van de grootste struikelblokken.
- het beperkte aanbod van financiële educatie is ook een struikelblok om inwoners

met (beginnende) schulden te bereiken.

Resultaten/effecten van preventie en vroegsignalering specifiek:

- Preventie: de gemeente bereikt inwoners via formuliereninloopspreekuren en samenwerking met ketenpartners, maar ervaart voor een groter bereik drempels bij inwoners zoals schaamte, onbekendheid met hulp en formele procedures. Laagdrempelige aanwezigheid van hulpverleners in wijken blijkt effectief, maar bereikt niet iedereen die hulp nodig heeft.
- Preventieve educatie: het aanbod voor statushouders heeft een belangrijke preventieve werking. Dergelijke educatie bestaat voor een deel, maar niet voor alle jongeren, en andere kwetsbare groepen zoals (alleenstaande) ouders worden niet bereikt.
- Vroegsignalering: slechts een klein percentage van de vroegsignalen leidt uiteindelijk tot daadwerkelijke hulp of doorverwijzing, ondanks intensieve opvolging via brieven, telefoontjes en huisbezoeken.

5.1 Monitoring en rapportage van voortgang

5.1.1 Algemeen beeld schuldhulp

Met het beleid wil de gemeente Zutphen bereiken dat:

1. inwoners eerder schuldhulp vragen als het nodig is, en
2. er minder problematische schulden ontstaan.

Door middel van preventie en vroegsignalering wil de gemeente Zutphen wil het aantal huishoudens dat zich jaarlijks meldt voor schuldhulp omlaag brengen. Het CBS schat het aantal huishoudens met problematische schulden op 2.000. Een aanvankelijke lichte daling van dit cijfer in 2021 zet niet door en in 2023 is het aandeel zelfs hoger dan in de drie voorgaande jaren - overigens gaat deze trend grofweg gelijk op met Nederland.^{19 20}

Tabel 5.1 Aantal en aandeel huishoudens in schuld in Zutphen t.o.v. landelijk

	Aantal huishoudens	Aandeel Zutphen	T.o.v. Nederland	Aandeel Nederland
2020	1.790	8,1%	Licht boven	7,9%
2021	1.720	7,7%	Licht boven	7,4%
2022	1.790	7,9%	Licht onder	8,1%
2023	1.940	8,6%	Licht onder	8,8%

¹⁹ CBS, [dashboard Schuldenproblematiek in beeld](#), geraadpleegd op 29 oktober 2024.

²⁰ Navraag leert dat het CBS de cijfers over 2024 eind november 2025 publiceert. Pas in de zomer zijn alle data aangeleverd om voor Zutphen alvast onderzoek uit te voeren.

5.1.2 Specifiek beeld preventie en vroegsignalering: meten en rapporteren

Hoe houdt de Gemeente Zutphen of meer specifiek: Team Rechtmatigheid en Schuldhelp zicht op voortgang en hoe wordt er gemonitord?

Het Team verzamelt de nodige cijfers en houdt die bij in kwartaaloverzichten die factsheets heten en in jaaroverzichten. De jaaroverzichten zijn niet jaarlijks identiek qua inhoud. Het zijn overzichten van het totale speelveld van schuldhulp, preventie is hier een summier onderdeel van.

Informatie over vroegsignalering wordt separaat bijgehouden en is niet opgenomen in de factsheets. In de jaaroverzichten van het team zijn de resultaten van vroegsignalering wél verwerkt. In de factsheets noch in de jaaroverzichten is de informatie over ondernemers verwerkt. Informatie uit de jaaroverzichten wordt aangeleverd bij de NVVK: Nederlandse Vereniging voor VolksKrediet. Hier wordt wél informatie aangeleverd over schuldhulp aan ondernemers.

Tabel 5.2. Jaaroverzichten schuldhulp^{21, 22}

	2020	2021	2022	2023	2024
Aanmeldingen	168	224	279	299	328
Toegelaten tot schuldhulp	n.a.	117	109	104	168

Tabel 5.3 Voortgangsrapportages op speerpunten teamjaarplan 2023-2024.

Onderwerp	Realisatie afgezet tegen doelstellingen teamplan 2023	Realisatie afgezet tegen doelstellingen teamplan 2024	Indicator volgens beleidsplan
Communicatiecampagnes	7 (doelstelling 4)	5 (doelstellingen 4)	Communicatie
Meldingen van inwoners met financiële hulpvraag	299	328	Bereik

De factsheets tonen de opbrengsten van de ingezette interventies. Voor preventie en vroegsignalering gaat het om:

- het aantal meldingen en
- het aantal gerealiseerde communicatiecampagnes.

De informatie hierboven is opgenomen omdat hieruit blijkt dat doelstellingen niet altijd behaald zijn: het aantal meldingen zou moeten dalen. Communicatiecampagnes worden wel gerealiseerd. Alleen:

Het instroomcijfer van schuldhulptrajecten blijft stabiel. Sturing op preventie en vroegsignalering zou volgens de beleidsnota zodanig moeten zijn dat het aanslaat. Voor vroegsignalering zien we inderdaad signalen dat het 'aanslaat' in de zin dat er vanuit vroegsignalering wordt doorverwezen naar schuldhulp en andere vormen van hulp. Dit ligt in lijn met de verwachting, vanuit de wettelijke verplichte samenwerking met signaalpartners. Voor preventie is het minder duidelijk in hoeverre de bedoelde proactieve, outreachende en mensgerichte aanpak vruchten afwerpt.

²¹ Aangeleverde informatie voor NVVK.

²² Aangeleverde informatie kwartaalcijfers schuldhulp Gemeente t.b.v. Zutphen in cijfers.

Effectmetingen en gebruik in de praktijk

Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden op welke manier en in hoeverre de overzichten worden betrokken bij de verschillende overleggen. Er is aangegeven dat deze overleggen naar aard en frequentie van overleggen globaal worden gehouden. De bijgehouden informatie bevat ook geen expliciete koppeling met de volgens de beleidsnota verwachte resultaten, effecten en indicatoren.

Indicatoren

Eerder is in hoofdstuk 3 aangegeven dat prestatie indicatoren zijn bepaald om de voortgang te monitoren. Ter herinnering: voor preventie en vroegsignalering is de indicator dat 15% van de ontvangen signalen van betalingsachterstanden tot een eerste gesprek leidt. In de overzichten die Team Rechtmatigheid en Schuldhulp opstelt, wordt hier niet of nauwelijks op terug gekomen. In het ambtelijk wederhoor is naar voren gebracht dat deze indicator achteraf geen goede keuze blijkt, omdat deze lastig te meten is. Dat houdt verband met keuzes en afspraken rond de registratie- en beheersystemen. Daarenboven zit er vaak een groot tijdsverloop tussen vroegsignalering en de melding voor schuldhulp. Dat bemoeilijkt het vastleggen van het aantal keren dat een signaal van een betalingsachterstand tot een eerste gesprek leidt.

Tabel 5.4: Ambities en prestatie ²³

Aanmeldingen	Aantal over 2022	Aantal over 2023	Aantal over 2024
Aantal meldingen van inwoners met een financiële hulpvraag stijgt naar 300	279	299	328

Eén van de doelen was dat inwoners eerder in beeld zouden komen voor schuldhulp. De Gemeente Zutphen heeft inderdaad meer aanmeldingen ontvangen. De rekenkamer constateert dat het gestelde doelen behaald is.

Ondernemers

De rekenkamer heeft geen kwantitatieve ambitie aangetroffen voor schuldhulp aan ondernemers in het algemeen en geen ambitie voor preventie activiteiten. In de jaaroverzichten is onderstaande informatie opgenomen.

Tabel 5.5: Schuldhulp voor ondernemers

	2021	2022	2023	2024
Ondernemers	28	16 of 14	32	36
Doorstart		8	9	17
Gestopt		4	14	19

Er is geen exacte uitsplitsing aanwezig tussen ondernemers en ex-ondernemers. Er zijn veel lopende trajecten en ook tijdens het traject zijn er nog momenten waarbij besloten

²³ Gemeente Zutphen, Beleidsnota Passende schuldhulp voor ambities en indicatoren. De cijfers zijn ontleend aan de voortgangsrapportage teamjaarplan 2022 (opgemaakt begin 2023 en aan de jaarrapportage schuldhulp 2023-2024).

wordt om te stoppen. De gemeente geeft in interviews aan in te schatten dat uiteindelijk een ruime meerderheid van de ondernemers definitief stopt. Uit de stukken komt dit niet duidelijk naar voren.

De rekenkamer heeft voor 2022 wel een opgave aan het NVVK ingezien waarin is aangegeven hoeveel ondernemers gestopt zijn dan wel een doorstart hebben gemaakt. De rekenkamer acht het relevant dat deze informatie wordt bijgehouden door de gemeente om het succes van de inspanningen / aanpak mede te bepalen. Op het moment dat de beleidsnota Passende schuldhulp is opgesteld waarin streefcijfers werden vermeld, verkeerde schuldhulp voor ondernemers in de overgang van pilot naar structureel beleid. In het beleidsplan is opgenomen dat ervan uit wordt gegaan dat tien trajecten worden opgestart. Hierboven blijkt al dat meer dan het dubbele in dat jaar is opgestart. Na een tussenjaar met minder trajecten, zijn daarna drie keer meer trajecten doorlopen dan voorzien. Voor zover de rekenkamer bekend is, zijn niet opnieuw streefcijfers bepaald.

De toename van het aantal casussen schuldhulp voor ondernemers is niet te duiden voor de rekenkamer. Het is niet duidelijk in hoeverre dit betekent of de gemeente ondernemers met schulden goed weet te bereiken of dat de gemeente er beter in slaagt om ondernemers met schulden te ondersteunen.

Inwoners die te maken hebben met financiële problemen dan wel schulden hebben gehad

Om het effect van schuldhulp te bepalen, is het recidivecijfer een belangrijke indicator. Sinds augustus 2023 wordt bij aanmelding geregistreerd of er sprake is van recidive. Van recidive is sprake als er eerder een beschikking voor toelating tot schuldhulp is afgegeven, dan wel dat een inwoner eerder toegelaten is tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp). Aangezien bij team Schuldhulp dus recent gestart is met de registratie van recidive, leveren de thans ter beschikking staande cijfers nog geen duidelijk beeld op en kunnen deze nog niet gebruikt worden om bevindingen aan te verbinden.

Zo staat ook bij de aan de NVVK aangeleverde informatie vermeld dat niet bekend is hoeveel huishoudens eerder – in een periode van 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag – eerder een traject van schuldhulp hebben doorlopen.²⁴

5.1.3 Preventie

Zicht houden op de voortgang: indicatoren/elementen

Voor preventie en financiële educatie is geen indicator opgenomen in de beleidsnota.

Metten en rapporteren van de voortgang

Bij het ontbreken van informatie over preventie in de kwartaalrapportages en jaaroverzichten heeft de rekenkamer gekeken naar de actielijsten als uitvloeisel van het intern preventie- & educatieplan. Deze worden per kwartaal opgesteld. Per doelgroep is informatie gerubriceerd naar:

- doet de gemeente al en eventueel nog ruimte voor verbetering;
- wil de gemeente op korte termijn op gaan pakken, en
- goed idee maar voert de gemeente nog niet uit.

²⁴ Gemeente Zutphen, NWK Vragenlijst jaarcijfers 2022, schuldhulpverlening vraag 20.

Bij de activiteiten staan items als verbetermogelijkheden, borging en tijdpad genoemd. De rekenkamer merkt op dat het tijdpad vaak niet of globaal is aangeduid. Bij de aanpak volwassenen is ook informatie over de aanpak voor ondernemers opgenomen. Als laatste wordt steeds benoemd of iets is gedaan of niet. Er is veelal niet aangegeven waarom activiteiten niet zijn uitgevoerd conform de planning en zijn doorgeschoven naar een later kwartaal of dat deze in het geheel niet zijn gedaan.

Inloopsprekuren en ontmoetingsplekken in de wijken zijn een belangrijke vindplaats voor inwoners met schulden. De ketenpartners monitoren op diverse manieren welke hulpvragen er binnen komen en om welke soort inwoners het gaat. Een belangrijk onderscheid is bijvoorbeeld of een hulpvrager voor het eerst komt of herhaaldelijk terugkomt. Ook is bij een deel van de formulierensprekuren een registratie van de aard van de vragen. De gemeente ontvangt een deel van de monitoring-informatie die ketenpartners verzamelen via de informatie-uitwisseling die onderdeel is van de subsidierelatie. Deze informatie wordt, voor zover de rekenkamer bekend, niet op gestructureerde wijze bijeen gebracht of geanalyseerd.

5.1.4 Vroegsignalering

In de beleidsnota Passende Schuldhulp zijn vijf prestatie-indicatoren bepaald, waarvan er één betrekking heeft op vroegsignalering, namelijk: *15% van de ontvangen signalen van betalingsachterstanden leidt tot een eerste gesprek.*

Dit is een prestatie-indicator die zicht kan even op de effecten van vroegsignalering. Gezien de wettelijke taak van de gemeente (als een gemeente een signaal ontvangt, moet zij binnen maximaal vier weken -28 kalenderdagen-contact opnemen met de inwoner en een gesprek aanbieden) is dit een passende prestatie-indicator.

De rekenkamer had hier liever een meer specifieke indicator gezien als: het percentage van inwoners dat een hulpaanbod accepteert.

Zicht houden op de voortgang: indicatoren/elementen

De gemeente houdt zicht op de voortgang van vroegsignalering aan de hand van de volgende vijf elementen:

- het aantal ontvangen signalen;
- de herkomst van signalen (signaalpartner);
- aantallen en percentages van opvolging van signalen;
- de wijze van opvolging van signalen, en
- de termijn waarbinnen signalen worden opgevolgd.

De gegevens komen uit het RIS (registratie- en informatiesysteem) dat wordt gevuld door de signaalpartners en zijn ook verwerkt in de jaaroverzichten. Het is niet duidelijk of tussentijds overzichten worden opgemaakt en geanalyseerd. De gemeente legt zelf niet de link tussen de prestatie-indicator uit de beleidsnota en de vijf elementen.

Metten en rapporteren van de voortgang

De elementen hebben betrekking op het proces (voortgang), er is daarnaast ook de vraag wat de resultaten zijn van de inspanningen: de beoogde resultaten. De factsheets en jaaroverzichten bevatten geen nadere informatie over specifieke activiteiten (maatregelen) inzake vroegsignalering die zijn gerealiseerd om beoogde resultaten te bereiken.

In 2022 ontving de gemeente in totaal 1.452 signalen. Van de 1.452 signalen zijn er 1.116 daadwerkelijk doorgezet naar Vroeg eropaf (benaderd). In 2023 was de verhouding 2.415 ontvangen, 1.930 benaderd. In 2024 was de verhouding 2.750 tegenover 1.838. Deze stijging in zowel absolute aantallen als percentages: 76% benaderd in 2023 en 67% in 2024 is enigszins vertekend.

De meeste signalen kwamen tot 2024 namelijk vanuit de zorgverzekeraars. Dit was ook in overeenstemming met het landelijk beeld. Hoewel de aantallen dicht bij elkaar liggen, zijn de meeste signalen in 2024 van de partner 'water' ontvangen. Dit is een direct gevolg van een nieuw administratiesysteem van Vitens. Voorheen was er sprake van kwartaalfacturatie en ontving de gemeente maximaal vier vroegsignalen per huishouden per jaar. Door het nieuwe administratiesysteem is er sprake van maandelijks facturatie, en kan dit oplopen tot maximaal twaalf vroegsignalen.

Tabel 5.6: Signalen Vroegsignalering en opvolging

	Aantal signalen	Doorgezet naar Vroeg eropaf, benaderd
2022	1.452	1.116
2023	2.415	1.930
2024	2.750	1.838

De opvolging van signalen in de vorm van een eerste aanbod is in Zutphen volgens ambtenaren wel bovengemiddeld in vergelijking met het landelijk cijfer. Dit is overigens niet hetzelfde als het rendement van inwoners bereiken (acceptatie van een hulpaanbod). Conform de werkinstructie vroegsignalering ontvangen de inwoners in eerste instantie een brief. Het meeste effect sorteren echter de telefonische benadering en het huisbezoek. Uit interviews met ketenpartners blijkt dat in Zutphen het huisbezoek ongeveer in 20% van de gevallen leidt tot een hulpvraag en/of doorverwijzing van de inwoner. De andere inwoners doen niet open of geven aan dat het probleem al is opgelost. Ook komt een deel van de inwoners naar aanleiding van het huisbezoek op een later moment met een hulpvraag. Het is niet bekend hoe hoog het aandeel inwoners is dat ingaat op het aanbod van hulp vanuit brieven of telefonisch. In totaal leiden de vroegsignalen in enkele procenten van de signalen tot doorverwijzing.

DIVOSA onderzoek

Uit onderzoek van DIVOSA²⁵ in 2023 blijkt dat gemiddeld 35% van de bereikte inwoners het geboden hulpaanbod ook daadwerkelijk accepteert. Afgezet tegen het totaal aantal meldingen dat wordt opgepakt door gemeente en andere organisaties is bij 7% geregistreerd dat de inwoner hulp accepteert. Er zijn verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij acceptatie van het hulpaanbod. Uit de analyse blijkt dat met name het aantal contactpogingen van invloed is op het bereik. Een extra contactpoging leidt tot een toename in het bereik van 11 procentpunt. Ook het gebruik van WhatsApp verhoogt het bereik. Het bereik is dan 4,7 procentpunt hoger ten opzichte van de situatie waarin geen WhatsApp wordt gebruikt.

Huisbezoeken leidden het vaakst (44%) tot daadwerkelijk contact met een inwoner, gevolgd door bellen (41%). Naar aanleiding van brieven is het minst vaak, slechts in 15% van de gevallen, een reactie van een inwoner geregistreerd.

De verschillende aspecten van de aanpak hangen verder niet beduidend samen met het bereik. Dit betekent dat de wijze waarop de gemeente hier mee omgaat niet sterk bepalend is om al dan niet contact te krijgen met de inwoner. De ene manier is dus niet beter of slechter voor het bereik. Een standaardbrief of e-mail lijkt positief samen te hangen met het bereik; DIVOSA kan dit door het aantal gemeenten in de analyses niet met zekerheid vaststellen.

5.2 Bereikt de gemeente de inwoner?

Het doelbereik van preventie en vroegsignalering schuldhulp in de gemeente Zutphen wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de gemeente en de maatschappelijke ketenpartners inwoners met problematische schulden weten te bereiken. Uit de interviews met betrokken beleidsmedewerkers, consultants en ketenpartners blijkt dat er verschillende inspanningen worden geleverd om inwoners tijdig in beeld te krijgen en hen naar passende hulp te leiden. Tegelijkertijd zijn er knelpunten die een breed en vroegtijdig bereik bemoeilijken.

Proactieve benadering en vroegsignalering

De gemeente Zutphen zet sterk in op vroegsignalering en samenwerking met ketenpartners zoals Perspectief en Budget Buddy. Door convenanten met woningcorporaties, zorgverzekeraars en energiebedrijven ontvangt de gemeente maandelijks signalen van betalingsachterstanden. Op basis hiervan wordt via Vroegsignalering actief contact gezocht met inwoners. Desondanks constateert het college dat inwoners gemiddeld pas na vijf jaar met schuldenproblematiek hulp zoeken.²⁶ Dit wijst op een aanhoudend hoge drempel om schuldhulp in te schakelen.

Bij initiatieven zoals huisbezoeken, uitgevoerd door zowel consultants van de gemeente als medewerkers van Perspectief en woonbedrijf Ieder1, blijkt dat inwoners niet altijd direct

²⁵ DIVOSA is de vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein. De vereniging biedt kennis, netwerk en belangenvereniging.

²⁶ Deze constatering is opgenomen in de beleidsnota Passende schuldhulp 2021-2024, p. 7.

op hulp ingaan.²⁷ Wel kan dit eerste contactmoment een zaadje planten waardoor inwoners op een later moment alsnog de stap zetten naar schuldhulp.

Formuliereninloop Waterkracht

In wijkcentrum Waterkracht is er iedere weekdag een formuliereninloop (zie hoofdstuk 4.2.3). Het contact met inwoners gaat vaak over meer dan enkel de vraag die gesteld wordt, al 'bemoeien' de hulpverleners zich niet actief met de inwoner: ze reageren vooral op wat de inwoner zelf aangeeft. Na het ontvangen van passende hulp en het winnen van vertrouwen, komen inwoners soms terug met andere vragen en zorgen. Als het nodig is, worden inwoners doorverwezen naar de relevante hulp, waaronder hulp bij geldzorgen en schuldhulp van de gemeente. De inloop is ook een onderling contactmoment geworden voor hulpverleners van de ketenpartners en de gemeente, wat de samenwerking ten goede komt en wat het eenvoudig maakt om inwoners warm over te dragen van bijvoorbeeld Stichting Lokaal of Vluchtelingenwerk naar Perspectief of van Perspectief naar Budget Buddy.

De formuliereninloop, onder andere georganiseerd in Wijkcentrum Waterkracht maar ook op andere locaties in de stad, is een belangrijk contactmoment tussen de gemeente, ketenpartners en inwoners. Het biedt een signaalfunctie: inwoners komen met één brief, maar blijken soms grotere zorgen te hebben. De inwoners kunnen op deze plek dan ook ontdekken welke hulp er beschikbaar is en zij worden doorverwezen. In Wijkcentrum Waterkracht is de formuliereninloop dagelijks; in sommige wijken zoals Leesten (wijkgebouw Hart van Leesten) bestaat die (nog) niet, of wordt deze wekelijks georganiseerd zoals in buurthuis (de Uitwijk in de Zuidwijken).

Drempels en obstakels in het bereik

Er zijn meerdere factoren die het bereik beperken. Naar aanleiding van de **twalf** geïnterviewde inwoners, komen de volgende drempels naar voren.

- **8 inwoners benoemen onbekendheid met hulp of regelingen.** Deze inwoners wisten niet waar ze recht op hebben of welke hulp er bestaat. Dit maakt dat ze (te) laat of helemaal geen hulp zochten.
- **6 inwoners benoemen schaamte of trots.** De helft van de gesproken inwoners schaamden zich voor hun situatie of voelden zich bezwaard om hulp te vragen, zeker bij instanties. Dit is vooral zichtbaar bij ondernemers, die gewend zijn hun eigen financiële zaken te regelen.
- **6 inwoners benoemen wantrouwen richting instanties.** Door eerdere slechte ervaringen of onduidelijke communicatie voelden deze inwoners zich niet serieus genomen of bang om opnieuw teleurgesteld te worden.
- **6 inwoners benoemen formele en complexe procedures.** Langdurige of ingewikkelde aanvragen, onduidelijke websites of afdelingen die niet samenwerken zorgden voor verwarring en ontmoediging.
- **6 inwoners benoemen geen of late reactie vanuit gemeente.** In sommige gevallen vroegen inwoners om hulp, maar kregen ze geen of pas laat een reactie – of voelden ze zich niet geholpen ondanks een gesprek.

²⁷ Dit blijkt uit interviews met Perspectief, Ieder1 en medewerkers team Schuldhulp Gemeente Zutphen.

- **5 inwoners benoemen te weinig empathie of mensgerichtheid.** Aanvragen en gesprekken voelen voor sommige inwoners afstandelijk, kil of te technisch. Daardoor voelden ze zich niet gezien of gehoord.

Daarnaast benoemen maatschappelijke organisaties en inwoners aanvullend de volgende drempel in het verlenen van hulp.

- Fysieke en sociale toegankelijkheid: de vaste locatie van het gemeentelijk schuldhulpverleningspunt aan de Henri Dunantweg kan als een barrière ervaren. Maatschappelijke organisaties stellen dat het wijkgericht werken verder verbeterd kan worden door (meer) aanwezigheid van gemeenteambtenaren in laagdrempelige ontmoetingsplekken.

Kennis van het hulpaanbod

Negen van de twaalf inwoners gaven expliciet aan dat zij onvoldoende kennis hadden van het hulpaanbod, dat zij dit bij toeval hoorden of dat gedege informatie over het hulpaanbod ontbreekt. Zes van de zeven gesproken maatschappelijke organisaties geven expliciet aan dat inwoners geen of onvoldoende kennis hebben van het hulpaanbod.

“Veel hulpvragers kennen het reguliere hulpaanbod niet of durven er geen gebruik van te maken. Wij zien onszelf als laagdrempelig alternatief”.

“[Organisatie] ziet dat veel inwoners het aanbod niet kennen, ook nieuwe doelgroepen zoals zzp’ers of jongeren. Een groot deel weet niet wat er mogelijk is.”

In contact treden met inwoners

Veel organisaties slagen er deels in om inwoners te bereiken, maar lopen ook tegen duidelijke beperkingen aan. Een van de door maatschappelijke organisaties meest genoemde werkzame manier is persoonlijk contact, zoals via huisbezoeken bij huurachterstanden. Dit levert waardevolle gesprekken op, maar tegelijkertijd staat men bij dergelijke gesprekken, ook in het kader van Vroegsignalering, vaak voor een dichte deur en accepteert slechts 20-25% direct hulp.

Laagdrempelige inloopsprekken worden goed bezocht, vooral op locaties in de wijk waar inwoners zich op hun gemak voelen. Toch blijft een deel van de doelgroepen ‘onder de radar’, zoals jongeren, statushouders of alleenstaande moeders met een migratieachtergrond, bleek uit een vragenronde langs maatschappelijke organisaties.²⁸

Er zijn organisaties die werken met flyers, netwerkcontacten en snelle responstijden, wat bijdraagt aan toegankelijkheid. Hier melden inwoners zich zonder tussenkomst van professionals, wat drempelverlagend werkt. In andere gevallen komen inwoners juist via doorverwijzing van professionals binnen, zoals via welzijnswerk of schuldhulp. Toch wijzen meerdere organisaties op taalproblemen, schaamte, laaggeletterdheid en wantrouwen als belangrijke obstakels. Zo blijven sommige groepen weg uit publieke spreekkamers van de gemeente vanwege schaamte of angst om ‘gezien te worden’.

Ondanks inspanningen blijft het voor sommige groepen lastig om het hulpaanbod te vinden of te vertrouwen. Vooral complexe systemen en gebrek aan kennis over voorzieningen spelen hierbij een rol. Een belangrijke succesfactor blijkt het aanwezig zijn op vertrouwde

²⁸ Tijdens het veldwerk heeft de rekenkamer een bijeenkomst van Stichting Verbindkracht bijgewoond en heeft daar vragen gesteld over de doelgroepen die nog niet voldoende bereikt worden.

plekken, het samenwerken met inwoners die al bekend zijn in de wijk, en het stap voor stap opbouwen van vertrouwen.

Ondernemers

De Gemeente Zutphen heeft een aanpak voor ondernemers. De gesproken ondernemers (3) geven aan dat dit belangrijk is, omdat er aandacht is voor de vraag of de onderneming levensvatbaar is en of de ondernemer verder kan en wil met de onderneming. Ook de empathische en outreachende werkwijze krijgt lof. Een kritiekpunt bij de aanpak is dat de gesproken ondernemers slechts per toeval op de juiste plek terecht zijn gekomen; kennis over dit aanbod is (nog) beperkt. Dit reflecteert het beeld bij het aanbod voor andere inwoners, want ook daar speelt onbekendheid met het aanbod.

5.3 (Hoe) helpt de gemeente de inwoner?

5.3.1 Preventie

De gemeente organiseert de in hoofdstuk 4 opgesomde campagnes en uitdeelacties en zet duidelijk in op aanwezigheid in de wijk, met name via samenwerkingen en fysieke aanwezigheid van hulpverleners bij de Formuliereninloop. Dit is uitzonderlijk: niet alle gemeenten zetten sterk in op aanwezigheid in de wijk. Tegelijkertijd worden preventieve cursussen gericht op specifieke groepen, zoals MBO-studenten en statushouders. De cursus voor statushouders is daarin een waardevolle toevoeging ten opzichte van wat elders wordt geboden. Echter, een algemene cursus, aangeboden als pilot door MEE Samen, trok slechts 3 cursisten en is weer gestopt. Dit maakt het moeilijk voor inwoners om gratis preventief en laagdrempelig toegang te krijgen tot het zelf leren budgetteren. Budget Buddy biedt buddy's, maar het aannemen van een buddy en doornemen van de eigen financiële huishouding is niet voor iedere inwoner noodzakelijk, is een grote stap in vergelijking met een 'open' cursus en drukt op de capaciteit van Budget Buddy.

Uit de gesprekken met inwoners blijkt dat het hulpaanbod bij een groot deel van de inwoners *onvoldoende* bekend is. Ook geïnterviewde ketenpartners en maatschappelijke organisaties benoemen dit nadrukkelijk. Hoewel er op onderdelen meer wordt gedaan dan elders, lijkt de preventieve informatievoorziening in de praktijk niet toereikend.

5.3.2 Vroegsignalering

Vroegsignalering lijkt in de praktijk te functioneren, maar kent beperkingen. Via huisbezoeken worden signalen opgepakt en in een deel van de gevallen leidt dit tot ondersteuning. Een deel van de bezochte inwoners openen de deur niet of wijzen hulp af; een bekend gegeven in de landelijke Vroegsignalering-aanpak. De samenwerking tussen twee maatschappelijke organisaties bij huurachterstanden verloopt goed; beide partijen vullen elkaar aan tijdens huisbezoeken. Deze gecombineerde aanpak verlaagt de drempel en vergroot de kans op passende hulp, al blijft daadwerkelijke opvolging afhankelijk van de bereidheid van inwoners om ondersteuning te accepteren.

5.3.3 Toeleiding van preventie en Vroegsignalering naar schuldhulp

De twaalf gesproken inwoners wisten de formele schuldhulp veelal pas te vinden als hun situatie al ernstig was of als zij via via werden gewezen op de mogelijkheden. Andere

inwoners dachten dat ze niet in aanmerking kwamen, bijvoorbeeld omdat ze zzp'er zijn of omdat zij al in de bijstand zitten. *Dit zijn geen redenen om geen hulp te ontvangen*; er is hulp voor alle inwoners. Maar accurate kennis ontbreekt echter bij deze inwoners en daardoor vormen zij zich foutieve beelden. Van de twaalf gesproken inwoners is er niet een die via de inzet op preventie (al) bekend was met het aanbod, voordat zij in de schulden belandden. Eén is via de aanpak van Ieder1 en Perspectief bij huurachterstanden, bij gemeentelijke hulp terecht gekomen. Het is zelfs zo dat enkele van de gesproken inwoners eerder met commerciële bewindvoerders in aanraking zijn gekomen, dan met gemeentelijke ondersteuning.

Dit kan uiteraard toeval zijn; de steekproef van gesproken inwoners is klein. Echter, het signaal wordt herkend door vrijwel alle in het onderzoek gesproken betrokkenen. Ook uit gesprekken tijdens het veldwerk met inwoners en hulpverleners blijkt dat het probleem ernstig moet zijn, voordat inwoners hulp krijgen. De gemeente er ook bekend mee dat inwoners met schulden vaak pas na jaren hulp zoeken, waarbij ze vaak al tienduizenden euro's schuld hebben opgebouwd. In Zutphen is dit beeld niet anders dan landelijk.

Sommige inwoners belandden via omwegen of informele netwerken bij een consulent, zoals via een sociaal werker of hun ambulante begeleiding. Al met al blijkt dat toegang tot formele schuldhulp mogelijk is, maar in de praktijk soms afhankelijk is van toeval, volharding of bemiddeling door derden. Kennis over formele schuldhulp bij inwoners ontbreekt, waardoor de ingang niet altijd op tijd gevonden wordt.

5.4 Constateringen

Evenals in het voorgaande hoofdstuk volgen hieronder een aantal bemerkingen. De rekenkamer is hiertoe gekomen na analyse van de bestudeerde documenten.

Monitoring

Voor preventie en financiële educatie zijn in het beleid geen prestatie-indicatoren opgenomen, mede vanwege de moeilijk meetbare aard van preventieve inspanningen. Daardoor heeft de gemeente geen gestructureerd zicht op de voortgang van de maatregelen op dit punt. Gestructureerd overzicht van de doelgroep die door de partners wel en niet bereikt worden en de soort hulpvragen die de partners ontvangen, kan echter waardevolle stuurinformatie opleveren.

Deze informatie kan resultaat-indicatoren opleveren waarop vervolgens getoetst kan worden.

Bijhouden voortgang en monitoring: ook bevinding van de gemeente

De gemeente constateert dat kritisch gekeken moet worden naar het formuleren van doelen en de bijbehorende monitoring in kwartaalrapportages en jaarcijfers. Uit bovenstaande bevindingen kan ook worden afgeleid dat meer en andere (aanvullende) gegevens moeten worden bijgehouden / vastgelegd om beter te kunnen sturen op preventie en vroegsignalering.

Effectiviteit van gemeentelijk beleid

Op beleidsniveau is er een sterke focus op doorontwikkeling van vroegsignalering en preventie. De wethouder erkent dat de verwachtingen van vroegsignalering hoger lagen dan de huidige resultaten laten zien. Hoewel Zutphen in vergelijking met andere

gemeenten proactief te werk gaat, blijft de vraag of de ingezette instrumenten voldoende zijn om alle inwoners met schulden daadwerkelijk te bereiken. Uit het onderzoek komt een kwalitatief signaal dat telefonische vroegsignalering minder effectief is dan langs de deur gaan. Dit biedt wellicht de kans voor een verschuiving van de inzet.

Een uitdaging is de meetbaarheid van de effectiviteit. Uit de gesprekken blijkt dat de impact van campagnes moeilijk te kwantificeren is. Het is niet altijd duidelijk of een afname in hulpvragen betekent dat inwoners minder problemen ervaren of dat zij de weg naar hulpverlening niet weten te vinden. Bovendien is het niet altijd mogelijk om vast te stellen in hoeverre de ingezette maatregelen hebben bijgedragen aan het oplossen van problematische schulden.

In samenhang hiermee: aandacht voor inwoners die opnieuw in de schulden komen: ook bevinding van de gemeente

Er is nog weinig bekend over het aantal inwoners dat na een schuldhulp traject opnieuw in de schulden komt. Hulporganisaties gaven bij de rekenkamer aan dat het vaak voorkomt dat inwoners opnieuw voor hulp aankloppen. Het is nog niet duidelijk waarom ze opnieuw in de schulden komen en hoe dit beter voorkomen kan worden door interventies hierop af te stemmen.

5.5 Profielen vanuit het perspectief van inwoners II

Man, begin zestig, woont samen met partner en zit in ziektewet

Deze inwoner is begin zestig en woont met zijn vrouw in de Zuidwijk van Zutphen. Eerder had hij al ervaring opgedaan met schulden en bewindvoering, toen hij een particuliere bewindvoerder inschakelde na geldproblemen. Die bewindvoering leidde tot verdere schulden. Pas toen hij via de rechter een nieuwe bewindvoerder kreeg, werd zijn situatie stabiel. Destijds miste hij nazorg of begeleiding na afloop van het traject. Acht jaar lang kon hij geen lening afsluiten en voelde hij zich financieel beperkt. Echter, sindsdien was hij schuldenvrij.

Deze inwoner werkte echter tot voor kort, maar raakte na een ziekteperiode van twee jaar volledig afgekeurd. Hij werkte tot voor kort en is nu afgekeurd. Daardoor viel zijn inkomen terug van ongeveer €2.000,- naar €1.200,- per maand, terwijl zijn vaste lasten rond de €1.600,- liggen. De inkomensval bracht hem in financiële problemen, maar omdat hij jarenlang te veel verdiende voor ondersteuning, wist hij niet of hij nu wél in aanmerking kwam. Bovendien wist hij simpelweg niet waar hij terecht kon. De gemeente zocht geen contact: informatie moest hij zelf via zijn netwerk en buurtbewoners verzamelen.

De gemeente biedt volgens deze inwoner geen proactieve communicatie en informatie is vaak niet afgestemd op inwoners met een middeninkomen. Deze man vindt dat instanties zoals zorgverzekeraars te snel overgaan tot incasso, en dat er weinig maatwerk is. Hij wil dat de gemeente inwoners zoals hij vroegtijdig informeert over mogelijke hulp bij inkomensdaling, en beter luistert naar individuele omstandigheden.

Helpend:

- Door eigen initiatief en ervaring wist hij betalingsregelingen te treffen om erger te voorkomen.
- Het rechterlijk toegewezen bewindtraject hielp hem uit de schulden, na negatieve ervaringen met een commerciële bewindvoerder.

Tips:

- Stuur brieven met informatie over regelingen en contactpunten als het inkomen daalt.
- Wees empathisch als je met inwoners spreekt en biedt echt passende hulp, in plaats van de algemene regels te volgen.

Vrouw, gescheiden, eind vijftig

Deze inwoner is eind vijftig en is geboren en getogen in Zutphen. Haar financiële problemen ontstonden na haar scheiding, toen haar ex-partner zijn deel van een gezamenlijke lening niet meer betaalde. Zij bleef daardoor met de schulden zitten. In eerste instantie probeerde ze via Caritas hulp te krijgen, maar dat bleek onvoldoende. Toen ze de gemeente mailde, werd ze dezelfde dag nog gebeld. Dat gaf haar een gevoel van erkenning en zorgde voor vertrouwen. Ze kwam in een schuldhulptraject waarbij de gemeente haar schulden overnam, en zij via een betalingsregeling de gemeente terugbetaalde. Tijdens het traject werkte ze, nu niet meer.

Ze kreeg destijds ondersteuning van SchuldHulpMaatje (nu Budget Buddy). Die hielp haar met administratie en vroeg geregeld hoe het met haar ging. Ze maakte ook gebruik van budgetbeheer via de gemeente, wat haar rust en structuur gaf. Dit zorgde ervoor dat ze niet steeds behoefde te stressen over vaste lasten. Inmiddels is ze bijna schuldevrij en wil ze vrijwillig in budgetbeheer blijven. Ze ziet het als een hulpmiddel om financiële rust te bewaren. Ze pleit ervoor dat dit soort voorzieningen ook na het traject beschikbaar blijven voor wie dat wil. Daarnaast vindt ze dat jongeren al op school geleerd moeten worden hoe geldzaken werken. Ze mist het om te werken, en zoekt naar vrijwilligerswerk. Ze heeft vertrouwen in haar toekomst, mede door de steun die ze ervaren heeft.

Helpend:

- Ze zocht actief hulp toen ze merkte dat ze haar schulden niet meer kon overzien. Ze kreeg binnen een kwartier reactie van de gemeente.
- Budgetbeheer via de gemeente gaf haar rust en structuur; ze wil dit ook na het traject vrijwillig blijven gebruiken.

Tips:

- Zorg dat inwoners ook budgetbeheer kunnen krijgen als de schuldhulp is afgelopen.
- Zorg voor financieel onderwijs op scholen over de vaste lasten en verzekeringen.

Fulltime werkende gezinsman met twee kinderen, eind vijftig

Deze man is eind vijftig, vader van twee kinderen en werkt als vrachtwagenchauffeur. Ruim tien jaar geleden, toen de kinderen jong waren, raakte hij in financiële problemen toen hij zijn baan verloor en in de WW terecht kwam. Doordat de eerste uitkering pas weken later kwam, ontstonden meteen betalingsachterstanden op huur, zorgpremie en wegenbelasting. Hij kreeg geen proactief hulpaanbod bij zijn schulden, en nam dus het initiatief om zelf zijn financiën op orde te krijgen. De woningcorporatie drong er bij hem op aan om een bewindvoerder in te schakelen. Het was bedoeld als hulpaanbod, maar er werd ook benoemd dat de kinderbescherming anders mogelijk betrokken zou (kunnen) worden. Dit voelde eerder als dreigement dan als hulpaanbod.

De inwoner schakelde zelf een bewindvoerder in. Die hielp hem met overzicht krijgen in zijn geldzaken, het aanvragen van voorzieningen en het opbouwen van stabiliteit. Drie jaar lang leefde hij van leefgeld en leerde hij bewust omgaan met uitgaven. Zo ontdekte hij bespaarmogelijkheden via weggeefhoeken en kledingruil. De bewindvoerder regelde ook allerlei aanvragen, zoals voor een paspoort en een nieuwe wasmachine. Inmiddels is deze inwoner weer schuldenvrij. Toen zijn bewind werd afgerond, kreeg hij via de gemeente het aanbod voor nazorg van SchuldHulpMaatje. Hij maakte daar op dat moment geen gebruik van, maar waardeerde het dat de optie bestond en zou er in de toekomst wél gebruik van maken als dat nodig is. Hij waardeert de hulp die hij kreeg via de bewindvoerder, maar merkte op dat hij veel via die route moest ontdekken. Hij zou graag zien dat inwoners eerder bereikt worden met informatie over financiële hulp en voorzieningen, zodat ze niet eerst in de problemen hoeven te raken. Inmiddels bezoekt hij regelmatig het lokale buurthuis, waar hij een hechte band heeft met andere buurtgenoten.

Helpend:

- Zijn bewindvoerder bood praktische hulp en kende alle regelingen, wat zijn schuldsituatie overzichtelijk maakte.
- Het gesprek met de woningcorporatie bij de huurachterstand bracht hem in beweging om hulp te zoeken.

Tips:

- Geef inwoners met signalen van schulden proactief informatie over beschikbare hulp en voorzieningen.

Gescheiden man van rond de zestig, gewezen ondernemer

Deze inwoner is rond de zestig jaar en woont al tientallen jaren in Zutphen. Hij had een eigen bedrijf. Door een langdurige rechtszaak, oplopende juridische kosten en een scheiding, raakte hij in de schulden. De combinatie van verlies van zijn onderneming, een belastingschuld en het moeten betalen van een schadevergoeding maakte zijn situatie onhoudbaar.

Aanvankelijk wist hij niet waar hij hulp kon vinden. Via internet kwam hij in contact met een consulent voor ondernemers bij de gemeente Zutphen. Deze consulent begeleidde hem in het proces van het afbouwen van zijn bedrijf, waarbij ook werd gezorgd voor een nette overdracht van klanten naar een andere bedrijf – dat voorkwam extra schulden.

Vervolgens hielp de gemeente deze inwoner bij de aanvraag van schuldhelpverlening. Samen met de gemeente Zutphen werden zijn schulden geïnventariseerd. De inwoner werd toegelaten tot het schuldhelptraject, waarbij de gemeente contact opnam met schuldeisers. Hij kreeg tijdelijke inkomensondersteuning, huur- en zorgtoeslag, en werd aangemoedigd om zich te richten op werk in loondienst.

De gemeente financierde bijscholing zodat hij toegang kreeg tot een nieuw werkveld. Tegelijkertijd kreeg hij via GGNet mentale ondersteuning. Deze inwoner waardeert het maatwerk dat de gemeente bood. Hij voelde zich serieus genomen en kreeg hulp die aansloot bij zijn situatie. Wel had hij eerder hulp willen krijgen. Hij wist simpelweg niet dat deze opties bestonden, en denkt dat veel ondernemers hetzelfde ervaren. Preventieve informatie, bijvoorbeeld bij inschrijving bij de Kamer van Koophandel, had hem mogelijk eerder op het juiste spoor gezet.

Tips:

- Informeer startende en gevestigde ondernemers actief over gemeentelijke hulp bij financiële problemen.
- Geef vroegtijdig voorlichting over de risico's van langdurige juridische procedures en het verlies van inkomen.

Helpend:

- De betrokkenheid en inzet van gemeentemedewerkers (Guus en Pieter) was cruciaal bij het vinden van oplossingen.
- De gemeente bood niet alleen financiële steun, maar ook opleidingsmogelijkheden richting een nieuwe baan.

Alleenstaande moeder, rond de 40, werkt in loondienst

Deze vrouw van rond de veertig is een alleenstaande moeder die werkt als bloemist. Ze heeft geen langdurige schulden, maar kent wel periodes van financiële krapte. Acht jaar geleden werd ze ontslagen en ging haar relatie uit, waardoor ze in één klap financieel kwetsbaar werd. In die periode liep ze een kleine huurachterstand op. Toen ze aanklopte bij de gemeente voor hulp, kreeg ze het advies om geld te lenen bij familie – andere ondersteuning werd niet geboden. Jarenlang regelde ze alles zelf, maar zonder financiële buffer bleef haar situatie instabiel.

Pas veel later, toen ze op de website van de gemeente Zutphen zocht naar mogelijkheden voor hulp bij een nieuwe koelkast, kwam ze in contact met een sociaal werker van Perspectief. Die wees haar op allerlei regelingen waar ze recht op had, zoals het kindpakket, de meedoen-regeling en de energiebesparende maatregelen van ZutphenEnergie. Dit was voor haar een openbaring. Ze had geen idee dat deze voorzieningen bestonden. Sindsdien lukt het haar beter om overzicht te houden.

Ze betaalt een informele lening af voor een reparatie aan haar auto en kan de komende twee jaar nog geen geld opzij zetten voor onverwachte uitgaven. Ze merkt dat de schaamte om hulp te vragen groot is – ook bij anderen in haar omgeving. Ze ziet veel waarde in toegankelijke en vindbare informatie. Ze was tevreden over de vindbaarheid van de informatie over de koelkast, maar vindt dat de gemeente ook offline meer moet doen, zoals informatie via folders in wijkkranten en buurthuizen.

Helpend:

- De hulp kwam op gang via een sociaal werker van Perspectief, nadat ze zelf op zoek ging naar ondersteuning.
- Dat er iemand langskwam om naar energiebesparende maatregelen in huis te kijken, hielpen direct in de kosten voor energie.

Tips:

- Zorg voor duidelijke online informatie over regelingen die ook makkelijk te vinden is.
- Verspreid informatie ook offline via folders, wijkkranten en buurtcentra.

Alleenstaande moeder van twee kinderen, midden veertig

Deze inwoner is een alleenstaande moeder van midden veertig met twee kinderen. Zij heeft meer dan tien jaar in bewindvoering gezeten vanwege schulden die deels voortkwamen uit bezittingen die zij op haar naam had gezet voor haar ex-partner. Aanvankelijk ging zij vrijwillig in bewind toen bewindvoerders aan de deur kwamen werven, maar dit liep uit op een negatieve ervaring. Ze voelde zich jarenlang overgeleverd aan een systeem dat haar niet hielp om schulden af te lossen. Sterker nog, onder het bewind liepen de schulden juist verder op en de rechter moest ingrijpen. Er was weinig communicatie, en zij werd niet betrokken bij beslissingen over haar geld.

Na een conflict tussen haar ex-partner en de bewindvoerder werd ze uitgesloten van de schuldsanering en moest tien jaar wachten voordat ze opnieuw een aanvraag mocht doen. Pas sinds anderhalf jaar is ze schuldenvrij, met een nieuwe bewindvoerder die haar beter ondersteunt. Toch houdt ze het bewind aan uit zorg voor haar kinderen en uit angst opnieuw in de problemen te komen. Deze inwoner heeft weinig vertrouwen in de gemeente. Ze werd vaak van het kastje naar de muur gestuurd tussen instanties en hulporganisaties.

Gesprekken wekten hoop, maar leidden zelden tot actie. Ook een aanvraag voor een aangepaste woning verliep teleurstellend. Ze voelde zich keer op keer niet gehoord en had het gevoel dat beloften niet werden nagekomen. De langdurige afhankelijkheid van het bewind maakte haar onzeker, terwijl er volgens haar te weinig werd gedaan om haar weer financieel zelfstandig te maken. Ze voelde zich een nummertje. De psychologische impact van schulden was groot: ze voelde zich sociaal geïsoleerd en schaamde zich voor haar situatie. Ook haar zoon kwam op jonge leeftijd in de schulden terecht, wat haar extra zorgen baarde. Via de Wmo kreeg hij inmiddels hulp. Deze inwoner vindt dat jongeren veel eerder voorbereid moeten worden op geldzaken. Zelf vindt ze het schrijnend dat ze vaak moest smeken om hulp, en dat er geen concrete oplossingen werden geboden, terwijl ze wél werd uitgenodigd voor gesprekken. Ze pleit ervoor dat hulpverleners en beleidsmakers beter luisteren en sneller handelen. Inwoners moeten niet keer op keer hun verhaal hoeven te doen zonder resultaat.

Helpend:

- Na jaren van problemen werd de situatie met een nieuwe bewindvoerder stabiel en werd ze schuldenvrij.
- Ze houdt het bewind nu vrijwillig aan om haar kinderen financieel te kunnen ondersteunen zonder zelf terug te vallen. Ze is blij dat dat mag.

Tips:

- Geef echte hulp en opvolging in plaats van alleen gesprekken zonder resultaat.
- Zorg dat jongeren op school leren omgaan met geld en hulp weten te vinden.

6. Betrokkenheid van de gemeenteraad

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

6) *Op welke manier wordt de raad betrokken?*

Het hoofdstuk start met de bevindingen die tezamen een antwoord zijn op de onderzoeksvraag. De bevindingen worden vervolgens toegelicht in de onderstaande tekst.

Bevindingen

- De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de beleidsnota Passende Schuldhulp 2021-2024 de kaders vastgesteld van het beleid, inclusief preventie en vroegsignalering.
- Met het vaststellen van de beleidsnota is ook besloten dat het college jaarlijks de gemeenteraad informeert voor de voortgang van schuldhulpbeleid. Deze jaarlijkse terugkoppelingen hebben niet plaatsgevonden. In de P&C cyclus is alleen op hoofdlijnen gerapporteerd over de voortgang.
- De gemeenteraad heeft zelf niet actief het college verzocht om voortgangsinformatie.
- Wel heeft er jaarlijks een werkbezoek plaatsgevonden met een van de ketenpartners van de gemeente op het gebied van schuldhulp.

6.1 Kaderstelling

De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de beleidsnota Passende Schuldhulp de kaders vastgesteld van het schuldhulpbeleid in den brede en preventie en vroegsignalering in het bijzonder. De manier waarop het college het beleid wil uitvoeren is voor de raad niet helemaal inzichtelijk gemaakt. Dit is deels gelegen in het feit dat in de beleidsnota niet alle speerpunten zijn voorzien van concrete maatregelen (zie hoofdstuk 3) en deels in het feit dat het college geen uitvoeringsplan heeft opgesteld waar de gemeenteraad mee op de hoogte gesteld zou kunnen worden van de voorgenomen uitvoering.

6.2 Informatievoorziening

6.2.1 Aangeboden schriftelijke informatie aan de raad

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de beleidsnota Passende Schuldhulp toegezegd gekregen dat het college jaarlijks de gemeenteraad informeert over de voortgang van schuldhulpbeleid. Het betreft tussentijdse rapportages over de behaalde resultaten en de ontwikkelingen op het terrein van beleidsvoornemens.

December 2021 is een presentatie geweest aan de raad. Met de wethouder is afgesproken dat 2022 werd overgeslagen omdat eind 2022 de energiecrisis hoogtij vierde. Voor 2023

zou de voortgangsrapportage gecombineerd worden met de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek. Dit is niet gelukt in dat kalenderjaar. Dit heeft ook te maken met het tijdgebrek van medewerkers om de klanttevredenheidsonderzoeken 2019 en 2023 te vergelijken en te beoordelen ten behoeve van het uitzetten van een vervolgkoers. Dit betekent dat de huidige gemeenteraad niet tussentijds is geïnformeerd over de resultaten van schuldhulpbeleid.

Informatie Planning & Control cyclus

Omdat de toegezegde specifieke informatievoorziening vanuit schuldhulp ontbreekt, heeft de rekenkamer gekeken naar de informatie die is opgenomen in de documenten van de Planning & Control cyclus en dan specifiek in de Programmabegroting en Jaarrekening.²⁹ In de programmabegroting wordt gerapporteerd op programmaniveau. Schuldhulp is als één van de producten opgenomen in programma 4, in 2022 onder de noemer Vitale Samenleving en in 2023 onder Zorgen en Samenleving. Hier volgt een opsomming van de doelen, inspanningen en resultaten voor de jaren 2022, 2023 en 2024. Het valt de rekenkamer vooraf op dat voor geen enkel jaar in programma 4 indicatoren opgenomen zijn voor het product schuldhulp.

2022

Voor 2022 is het vermelde doel *het aantal huishoudens met problematische schulden dat een beroep doet op een schuldhulptraject neemt met 50% toe*. Hierbij wordt uitgegaan van peildatum 01 januari 2022.

Bij de jaarverantwoording staat dat er intensiever is ingezet op preventie en vroegsignalering. Ondanks dat er veel meldingen zijn opgepakt, bereikt de gemeente toch minder inwoners dan gedacht: ruim 1400 meldingen tegenover een bereik van 229. Er wordt evenwel niet exact gerapporteerd over de doelstelling: het is niet duidelijk wat de verhouding is tussen de 229 bereikte inwoners en het aantal huishoudens dat een beroep doet op een schuldhulptraject.

2023

Voor 2023 is het doel *vroegtijdig schulden te signaleren zodat het oplopen van schulden voorkomen wordt*. Hiermee wil de gemeente bereiken dat tenminste 25% van het aantal inwoners dat wordt bereikt met de aanpak vroegsignalering een vorm van financiële hulp accepteert. Het plan is om in te zetten op communicatie om het bereik te vergroten en het aantal huishoudens met problematische schulden terug te brengen. De gemeente concentreert zich op wijkgericht werken, intensieve samenwerking met het maatschappelijk veld en frequente communicatiecampagnes (minimaal 4 keer).

Bij de jaarverantwoording staan resultaten vermeld over ondernomen activiteiten, zoals een uitbreiding van vroegsignalering met de lijst van wanbetalers van het CAK om zodoende tijdig signalen te ontvangen van inwoners die meer dan 6 maanden betalingsachterstand op hun zorgverzekeringspremie hebben. Hieruit valt evenwel niet op te maken of de doelstelling gehaald is.

²⁹ De nu volgende informatie is ontleend aan de programmabegrotingen 2022-2025, 2023-2026, 2024-2027 en de jaarrekeningen over de jaren 2022 en 2023.

In de actualisatie van de Voorjaarsnota 2023 is verder aangegeven dat in 2024 middels monitoring en voorlichting extra aandacht komt voor inwoners die schulden hebben als gevolg van de huidige crisis. De rekenkamer heeft geen extra inspanningen aangetroffen die expliciet te relateren zijn aan de huidige crisis.

2024

De doelstelling is *dat de omslag naar een preventieve en mensgerichte gemeentelijke schuldhulp is gemaakt*. Activiteiten om schulden te voorkomen en aan te pakken worden versterkt en er wordt verder gegaan met de doorontwikkeling van vroegsignalering. De gemeente gaat aan de slag met een (preventieve) aanpak voor jongeren met schulden en haakt hierbij onder meer aan bij het programma 18-/18+.

De rekenkamer heeft de jaarverantwoording over 2024 niet meer meegenomen in dit onderzoek.

6.2.2 Gevraagde schriftelijke informatie door de raad

De raad heeft niet gevraagd naar de stand van zaken van de uitvoering van het beleid. Een uitzondering hierop betreffen de schriftelijke vragen die een raadsfractie heeft gesteld begin 2022. De vragen betroffen de voortgang en resultaten van vroegsignalering (zie het kader hieronder). De vragen zijn niet allemaal van een antwoord voorzien. De rekenkamer is opgevallen dat met name cijfermatig inzicht in de mate waarin een hulpaanbod van de gemeente wordt geaccepteerd door een inwoner en een verklaring hiervoor onbeantwoord blijft.

Raadsvragen en antwoord³⁰

Begin 2022 heeft een raadsfractie schriftelijke vragen gesteld over de implementatie van de beleidsdoelen en cijfermatige informatie over onder meer:

- ontvangen signalen en de opvolging ervan;
- hoeveel inwoners een aanbod is gedaan tot schuldhulp, en
- hoeveel inwoners dit hebben geaccepteerd dan wel geweigerd en waarom.

De beantwoording van de schriftelijke vragen door het college luidt als volgt:

“Er zijn 1047 signalen in 2021 opgevolgd. Het aantal opgevolgde signalen is lager dan het totaal aantal signalen (1434). Hiervoor zijn meerdere verklaringen. Ten eerste wordt op basis van het register basisregistratie personen (BRP) gefilterd op onjuiste meldingen, zoals inwoners die verhuisd of overleden zijn (19 signalen). Ten tweede wordt bij enkelvoudige achterstanden lager dan €45,- geen actie ondernomen (80 signalen). In dat geval staat de betalingsachterstand niet in verhouding tot de gemeentelijke interventie. Ten derde bevat het totaal aantal meldingen ook heraanmeldingen (378 signalen). Dit betreft inwoners die eerder zijn aangemeld door een convenantpartner en opnieuw via de maandelijksse signalering worden doorgegeven. Dit kan door dezelfde vastelastenpartner, maar

³⁰ Gemeente Zutphen. Schriftelijke vragen fractie D66 10 februari 2022, ambtelijke beantwoording 29 maart 2022.

ook een andere vastelastenpartner. Bijvoorbeeld wanneer inwoners schuiven met (het nalaten van) betalingen. Als inwoners al twee keer benaderd zijn en niet zijn ingegaan op het aanbod, dan wordt de heraanmelding niet opgepakt om de beleving van bemoeizucht te voorkomen (143 signalen). Ten vierde zijn er signalen die door het systeem waarmee gewerkt wordt niet goed zijn geregistreerd (139 meldingen). Deze signalen zijn vervolgens handmatig opgepakt en ingedeeld. Het systeem is later in 2021 hierop aangepast.”³¹

³¹ Vastelastenpartners zijn bedrijven en instellingen die vaste lasten zoals huur, hypotheek, energie (gas, water en licht) en zorgverzekeringen leveren en die op grond van de Wgs verplicht zijn om betalingsachterstanden van hun klanten te melden aan de gemeente.

Bijlage

Bijlage 1. Geraadpleegde inwoners

Interviews binnen de gemeente Zutphen

- Portefeuillehouder Schuldhelp en Armoedebelaid
- Teammanager Inkomen
- Oud interim teammanager Rechtmatigheid en Schuldhelp
- Beleidsadviseur en-medewerker team inkomen voor schuldhelp en inburgering.
- Consulent schuldhelp met als aandachtsgebieden Preventie en Vroegsignalering.
- Consulent schuldhelp met als aandachtsgebieden Schuldhelp voor ondernemers, en Adviesrecht schuldenbewind
- Kwaliteitsmedewerker Rechtmatigheid en Schuldhelp
- Beleidsadviseur vluchtelingen

Interviews met ketenpartners en maatschappelijke organisaties

- Perspectief Zutphen
- Woonbedrijf Ieder1
- Vluchtelingenwerk
- Budget Buddy (voorheen SchuldHulpMaatje)
- Stichting SUN

Kortere en / of informele gesprekken

- Stichting Caritas
- Bibliotheek Berkel en IJssel, vestiging Zutphen
- Sociaal werker Hart van Leesten
- Stichting Lokaal

Interviews met inwoners die ervaring hebben met armoede en schulden

- Twaalf interviews

Veldwerk

Veldwerk betreft observeren en bijwonen van gesprekken bij de formuliereninloop en deelnemen aan gesprekken tijdens de koffie-inloop.

- Wijkcentrum Waterkracht // formuliereninloop
- Wijkcentrum Waterkracht // inloop geldzorgen en schulden
- Lighthouse // netwerkbijeenkomst Stichting Verbindkracht
- Hart van Leesten // koffie-inloop
- Buurthuis de Uitwijk // koffie-inloop
- Wie Goed Doet, Goed Ontmoet // koffie-inloop

