

Vroegsignalering schulden

lessen uit de praktijk

Yvette Bommeljé
Hans van Alebeek

rapport voor Schouders Eronder

Introductie	3
1. Opdracht en aanpak van het onderzoek.....	4
1.1 Vroegsignalering	4
1.2 Doel en vraagstelling	5
1.3 Aanpak.....	5
2. Het proces vroegsignalering.....	7
3. Bevindingen uit het onderzoek	9
3.1 Politiek-bestuurlijke steun	9
3.2 Samenwerking: de partners.....	10
3.3 Opzet en organisatie.....	11
3.4 Beleid en monitoring	13
3.5 Het signaal	13
3.6 Benadering en bejegening	15
3.7 De dienstverlening.....	16
3.8 Gegevensverwerking	17
3.9 Resultaten.....	18
4. Lessen uit de pilots.....	20
Tenslotte.....	22

Introductie

Eind 2016 - begin 2017 zijn een aantal gemeenten gestart met de voorbereidingen van pilots met vroegsignalering van schulden. De NVVK / Schouders Eronder wil de lessen die deze pilots hebben opgeleverd graag delen met andere gemeenten om ze zo te voorzien van bouwstenen voor een eigen lokale aanpak. Daarvoor is op twee momenten een onderzoek uitgevoerd onder acht kopgroep-gemeenten en de crediteuren waarmee zij samenwerken: in juni en in december 2017 / januari 2018. Het onderzoek is uitgevoerd door Yvette Bommeljé (Y. Bommeljé Advies en Onderzoek) en Hans van Alebeek (Alebeek Advies bv).

Er zijn vele manieren van vroegsignalering. De methode die hier centraal staat is de signalering op basis van meldingen over betaalachterstanden van vaste lasten: huur, ziektekostenverzekering en nutsvoorzieningen. Deze methode staat nog in de kinderschoenen en ook de acht kopgroep-gemeenten zijn nog niet uit-geëxperimenteerd. 'Harde eindconclusies' over de beste werkwijze en wat het oplevert zijn dus nog niet te trekken: als dat al mogelijk is binnen de steeds veranderende sociale context van de aanpak van schulden. Wel zijn uit de pilots, de ervaringen van gemeenten en crediteuren lessen te trekken die van nut zijn voor andere gemeenten en die inzichten bieden in de randvoorwaarden voor landelijke doorontwikkeling.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 gaan we in op het doel van het onderzoek en de wijze waarop informatie is verzameld. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het proces vroegsignalering en in hoofdstuk 3 volgen de bevindingen uit het onderzoek. In hoofdstuk 4 hebben we samengevat wat de lessen zijn die we kunnen trekken voor de opzet van een lokale aanpak vroegsignalering.

Tenslotte hebben wij in een nawoord nog enkele aandachtspunten opgenomen om de eerste ervaringen met vroegsignalering in het perspectief te plaatsen van landelijke doorontwikkeling.

1. Opdracht en aanpak van het onderzoek

1.1 Vroegsignalering

Doel van vroegsignalering

Burgers met schulden zoeken pas hulp als schulden hoog zijn opgelopen, als ze al hulp zoeken. Daarom wordt steeds vaker gezocht naar mogelijkheden om er zo vroeg mogelijk bij te zijn, met preventie en vroegsignalering. Met vroegsignalering wordt bedoeld op een gestructureerde werkwijze om op basis van signalen burgers met (dreigende) problematische schulden in beeld te krijgen, om vervolgens vroegtijdig ondersteuning aan te bieden.¹ Vroegsignalering is geen verplichting in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maar een mogelijkheid om aan het lokale beleid invulling te geven. Het vorige kabinet beschouwde vroegsignalering als onmisbaar voor een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening en als een van de beleidsprioriteiten.² Het heeft gemeenten dan ook gestimuleerd om hiervoor aanpakken te ontwikkelen. De NVVK bracht ter inspiratie in 2015 de Leidraad Vroegsignalering uit.

Het belang van vroegsignalering staat buiten kijf: het is van belang voor de betrokken burger, de schuldeiser, de gemeente en heeft een breder maatschappelijk belang.³ Het belang van betrokken burgers is dat de schuldenproblematiek in een zo vroeg mogelijk stadium wordt aangepakt. Hoe langer dat wordt uitgesteld, hoe hoger de schulden oplopen, hoe moeilijker het is om nog oplossingen te vinden en hoe ingrijpender de gevolgen zijn. Vroegsignalering is ook in het belang van de schuldeiser: hoe sneller wordt ingegrepen des te groter is de kans dat de schuld (deels) wordt voldaan. Vroegsignalering is tenslotte ook zeer zeker van maatschappelijk van belang. De maatschappelijke kosten van schulden zijn immers hoog doordat mensen met schulden vaak ook andere sociale of psychische problemen hebben of krijgen. Verlies van werk, armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, afsluitingen van gas en licht veroorzaken op die manier financiële kosten voor opvang, zorgkosten en dergelijke.⁴ Aan de andere kant verliest de samenleving als geheel daardoor kwaliteit van leven.

Varianten

Vroegsignalering komt in de praktijk in verschillende varianten voor. De Inspectie SZW onderscheidt vier vormen. Allereerst twee varianten van gestructureerde en systematische verwijzing naar de reguliere schuldhulpverlening: interne verwijzing door de gemeente van burgers die bij haar bekend zijn, en externe verwijzing op basis van afspraken met maatschappelijke partijen van burgers naar de gemeente. Bij deze vormen nemen burgers na de verwijzing zelf het initiatief om zich te melden bij de schuldhulpverlening.

Bij twee andere vormen verzamelen gemeenten gegevens over burgers die mogelijk (dreigende) problematische schulden hebben, waarna de gemeente bepaalt of en hoe zij deze burgers benadert met een hulpaanbod. Een variant is om met behulp van (statistische) risicomodellen de potentiële doelgroep in beeld te brengen. Een andere methode is externe signalering: het doorgeven van signalen door ketenpartners aan de gemeenten over klanten

¹ Zie Leidraad vroegsignalering. NVVK 2015; Vroegsignalering problematische schulden, Inspectie SZW 2017.

² Zie onder andere de brieven van de staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer van 23 mei 2014, bijlage bij de brief 27 juni 2016, 6 februari 2017, 15 juni 2017.

³ Kamerbrief staatssecretaris SZW 6 februari 2017.

⁴ Memorie van Toelichting Wgs, pag 1.

⁵ De rol van re-integratie en de aanpak van schulden, N. Jungmann en G. van Beek 2016

waarvan zij vermoeden of weten dat die (dreigende) problematische schulden hebben. Een meer precieze methode is het combineren van meldingen over betalingsachterstanden vaste lasten tot een signaal waar huisbezoek op volgt. Over deze methode gaat dit onderzoek.

1.2 Doel en vraagstelling

De opdrachtgever beoogt met het onderzoek drie doelen:

- bouwstenen opleveren voor gemeenten /uitvoeringsorganisaties die met vroegsignalering willen starten;
- inzicht bieden in de wijze waarop het onderzoek 'vroegsignalering' een plek kan krijgen in het programma 'Schouders Eronder';
- aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van vroegsignalering en schuldhulpverlening.

De hoofdvraag waarop het onderzoek antwoord moet geven luidt als volgt:

- Hoe wordt vroegsignalering uitgevoerd, en wat zijn succesfactoren en randvoorwaarden voor een doeltreffende uitvoering?

1.3 Aanpak

De pilots

Het onderzoek richt zich op de pilots van de acht gemeenten die zichzelf hebben georganiseerd in een kopgroep die periodiek overleg met elkaar heeft. Dit zijn: Nijmegen, Arnhem, Zwolle, Leeuwarden, Almere, Rotterdam, Zoetermeer en Den Bosch.⁶ De trekker van deze groep is de gemeente Nijmegen, die als eerste eind 2016 met deze methode is gestart. Behalve de gemeenten zijn ook schuldeisers, uitvoerende partijen en bewerkers die aan deze pilots deelnemen in het onderzoek betrokken.

Gefaseerd onderzoek

De pilots zijn voor het merendeel in de eerste helft van 2017 gestart, dat wil in veel gevallen zeggen: gestart met voorbereidingen, dus nog niet met de uitvoering. Daarom is het onderzoek in twee fasen verdeeld. In de eerste fase, uitgevoerd in juni 2017, is een verkenning uitgevoerd naar de organisatie en opzet van de pilots en de ervaringen van de gemeenten en crediteuren met die aanloopfase.

Bij de tweede meting in december 2017 is teruggekeken op het verloop van de pilot tot dan toe, of er wijzigingen in de opzet zijn aangebracht, hoe het proces verloopt en of er al iets bekend is over resultaten: de respons van burgers, de problematiek die wordt aangetroffen, de hulp die is geboden ed., en of er plannen zijn voor continuering van vroegsignalering.

Methode van onderzoek

Als onderzoeksmethode is gekozen voor interviews, die zoveel als mogelijk telefonisch zijn uitgevoerd vanwege de korte doorlooptijd en het beperkte aantal onderzoeksuren. Gesprekken zijn gevoerd met de projectleiders van de acht gemeenten en enkele deelnemende schuldeisers: de zorgverzekeraars Achmea en CZ, de energieleverancier Nuon, het waterbedrijf Evides, de woningcorporaties Zayaz en de Alliantie. Het Bureau Krediet Registratie (BKR) is bij de meeste pilots betrokken als gegevensverwerker en maakt daarom deel uit van het onderzoek. Daarnaast is nog gesproken met drie gemeenten die al eerder zijn gestart met (een vorm van) vroegsignalering, namelijk Amsterdam, Deventer en

⁶ Al snel zijn daar andere gemeenten bijgekomen. In december 2017 is samen met het Project landelijke uitrol vroegsignalering een eerste landelijk overleg vroegsignalering georganiseerd om ervaringen te delen.

Helmond. Het Amsterdamse voorbeeld startte als Vroeg Eropaf, waarbij medewerkers van de uitvoeringsorganisaties maatschappelijke dienstverlening op huisbezoek gaan bij mensen met een huurachterstand. Later zijn ook andere vaste lasten in deze aanpak betrokken en is de waarde van deze aanpak in evaluaties vastgesteld.⁷ In Helmond/Peelgemeenten is ingezet op het 'schuldensensitief' maken van maatschappelijke partners en een duidelijke verwijzingsstructuur naar de schuldhulpverlening. Op logische vindplaatsen wordt aan de hand van een paar vragen gekeken of er mogelijk sprake is van financiële problemen. In Deventer is de woningcorporatie in 2010 begonnen met huisbezoeken om huurachterstanden op te lossen. Lukt dat ter plekke wordt de betreffende huurder overgedragen aan de schuldhulpverlening; de gemeente staat intussen garant voor de huur. Verder is gesproken met de projectleiders Landelijke Uitrol Vroegsignalering die in verschillende gemeenten gesprekken voeren over de opzet van vroegsignalering.⁸ Tenslotte hebben we nog informatie kunnen putten uit een bijeenkomst in juli 2017 met de kopgroep en een aantal geïnteresseerde gemeenten, georganiseerd door Maria Buur van de gemeente Nijmegen. Hier hebben we de eerste resultaten van dit onderzoek besproken. Daarnaast hebben we samen- op- gewerkt met het bureau PBLQ dat in dezelfde tijd bezig was met het opstellen van de 'Handreiking privacy vroegsignalering'. Tenslotte is het eerste Landelijk overleg vroegsignalering op 12 december 2017 nog een informatiebron geweest.

⁷ Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden. Panteia 2014

⁸ Vroegsignalering schulden: een lastig pad maar begaanbaar. J. Siebols en F. Schippers. Sociaal Bestek augustus/september 2017.

2. Het proces vroegsignalering

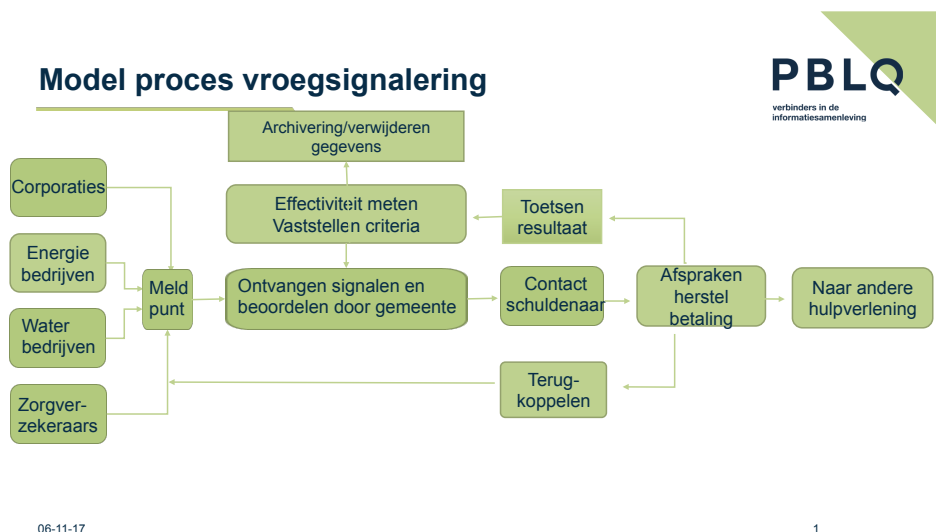
De acht gemeenten gaan in hun aanpak uit van meldingen over betalingsachterstanden op (en of meer) vaste lasten van de eerste levensbehoeften: huur, zorgverzekering, energie en water. Daarvoor is gekozen omdat het oplopen van juist deze achterstanden diep ingrijpende gevolgen heeft voor het betreffende huishouden: huisuitzetting, afsluiten van energie en water en oplopende boetes voor de zorgverzekering en alle gevolgen van dien. Juist deze gevolgen rechtvaardigen de out-reaching benadering, dat wil zeggen het ongevraagd verzamelen van persoonsgegevens en het ongevraagd doen van een hulpaanbod.⁹ Daarnaast laten sommige gemeenten ook meldingen doen van achterstanden van debiteuren van de sociale dienst en/of gemeentelijke incasso en/of gemeentelijke belastingen.

Het doel dat deze gemeenten met vroegsignalering willen bereiken is:

- het voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen tot een problematische schuld door vroegtijdig te signaleren en out-reachend hulp aan te bieden;
- het herstellen van het ritme van de betaling van de vaste lasten aan de crediteuren.

De gevolgde werkwijze is op hoofdlijnen als volgt.¹⁰

De gemeente maakt afspraken met de crediteuren over het melden van recente betalingsachterstanden. Met de melder wordt een afspraak gemaakt over de doorlooptijd van melding tot huisbezoek en afspraak met de betreffende burger over hervatting van de betaling. Doorgaans is dat een tot maximaal twee maanden. Gedurende die tijd stoppen de crediteuren doorgaans met hun incasso-activiteiten.



De meldingen van betalingsachterstanden worden in deze acht pilots aangeleverd aan een meldpunt, in dit geval VindPlaats van Schulden, waar ze op basis van de formule van de gemeente worden verwerkt tot signalen.¹¹ De signalen worden vervolgens verwerkt tot een

⁹ Zie ook de argumentatie in de Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming persoonsgegevens. PBLQ 2017

¹⁰ Het processchema is opgesteld samen met PBLQ en ook opgenomen in de Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming persoonsgegevens.

¹¹ Op een gemeente na, die op moment van onderzoek daarover nog in bespreking was.

'looplijst', waarna de huisbezoekers op pad gaan. Zij benaderen de burger, bespreken de betalingsachterstanden en de financiële situatie, en maken afspraken over het hervatten van de betalingen. De afspraken worden teruggekoppeld aan de betreffende crediteur. Zijn er signaleren van andere financiële of niet-financiële problematiek, dan volgt doorgeleiding naar de reguliere schuldhulpverlening of andere relevante hulpverlening.

Vroegsignalering is dus een korte interventie: een proces met een duidelijk start- en eindpunt, en is zo te onderscheiden van de reguliere schuldhulpverlening.

Sommige gemeenten doen aan nazorg: zij nemen na enige tijd contact op om te kijken of afspraken zijn nagekomen en hoe de financiële situatie is. Nog eens contact opnemen wordt soms ook nog gedaan bij degenen die herhaaldelijk niet thuis zijn aangetroffen.

Gedurende de uitvoering worden gegevens verzameld voor managementinformatie, om het hele proces te monitoren en zo nodig bij te stellen.

3. Bevindingen uit het onderzoek

In dit hoofdstuk zetten wij de verschillende aspecten van de aanpak van vroegsignalering op een rij. We beginnen telkens met enkele hoofdzaken, vervolgens gaan we daar in de tekst nader op in.

3.1 Politiek-bestuurlijke steun

- Woningcorporaties spelen een prominente rol bij het initiatief om met vroegsignalering te starten.
- Een portefeuillehouder als ambassadeur is voor de start van vroegsignalering onontbeerlijk.
- De gemeenteraad is en wordt nauwelijks betrokken bij dit onderwerp.

Initiatief

We hebben de gemeenten gevraagd wie het initiatief heeft genomen om te starten met vroegsignalering. Voor zover bekend is dat op een nogal uiteenlopende wijze gegaan. In een aantal gemeenten was het eigenlijk een logisch vervolg op het reguliere overleg tussen wethouder en woningcorporaties over huisuitzettingen en het voorkomen daarvan, overlast/openbare orde problematiek. Vanuit dit overleg is (op instigatie van de woningcorporatie) vervolgens opdracht gegeven aan ambtenaren en medewerkers van de corporaties om te zoeken naar een manier om huisuitzetting al in een eerder stadium te voorkomen door vroegtijdig in te grijpen.

Bij enkele andere gemeenten is het een ambtelijk initiatief geweest, bijvoorbeeld naar aanleiding van een congres, of een voorbeeld uit een andere gemeente. Of omdat het als een aandachtspunt in het beleidsplan was opgenomen en vervolgens uitgewerkt moest worden. In één gemeente heeft een groep van maatschappelijke organisaties en vrijwilligerswerk het initiatief genomen, een plan geschreven en is ermee naar de gemeente gegaan om politieke steun te krijgen.

Het voorbeeld van Nijmegen is al snel gaan 'rondzingen'¹², net als de mogelijkheden van VindPlaats van Schulden van het BKR. Omdat Nijmegen de eerste gemeente was met uitgewerkte plannen en documenten, is die aanpak door de andere gemeenten nagevolgd. Ook verwijzen de landelijke crediteuren graag naar de aanpak Nijmegen als zij door gemeenten worden benaderd, om te voorkomen dat wielen opnieuw worden uitgevonden en convenanten opnieuw moeten worden opgesteld. Nuon heeft bijvoorbeeld een 'blauwdruk' opgesteld voor hun werkwijze bij vroegsignalering. Deze kan ook door andere energieleveranciers worden gebruikt.

Politiek draagvlak

Vroegsignalering is maar in een enkel geval via een apart raadsinitiatief op de beleidsagenda gezet. Ook lijkt het niet een onderwerp dat expliciet in de raad of door de raad aan de orde wordt gesteld. Politiek draagvlak bestaat in de meeste gevallen uit het akkoord op een beleidsnota Schuldhulpverlening waarin vroegsignalering als één van de instrumenten is opgenomen.

Bestuurlijke ambitie

Voor het van de grond krijgen van vroegsignalering is steun en enthousiasme van de portefeuillehouder onontbeerlijk. Deze vervult in de meeste gemeente de functie van ambassadeur: om vroegsignalering bij de Raad onder de aandacht te brengen, intern budget

¹² Nijmeegse aanpak: voorkomen is beter. Y. Bommeljé, M. Buur. Sociaal Bestek april/mei 2017

vrij te maken, extern om bestuurders van de crediteuren te woord te staan en bij belangrijke gebeurtenissen het voortouw te nemen, zoals het ondertekenen van het convenant, het bijwonen van evaluatie-bijeenkomsten ed. In de acht gemeenten vervullen de portefeuillehouders deze rol dan ook met volle inzet.

3.2 Samenwerking: de partners

- Vroegsignalering wordt in samenwerking uitgevoerd: gemeente (als uitvoerder van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), gemeentelijke afdelingen, een eventuele externe uitvoerder (het team dat erop af gaat), de crediteuren, maatschappelijke organisaties waarnaar verwezen kan worden voor verdere hulpverlening, en (mogelijk) een extern meldpunt zoals VPS.
- Binnengemeentelijke afstemming is evenzeer aandachtspunt als afstemming tussen de partijen.

Crediteuren - melders

Je zou kunnen zeggen: vroegsignalering begint bij de woningcorporaties oftewel met de huurachterstanden van huishoudens. Huisuitzetting heeft ook het meeste impact op de betreffende bewoners, waarna de spiraal naar beneden bijna onvermijdelijk is. De kosten die dat met zich mee brengt zijn aanzienlijk: voor deurwaarders en de huisuitzetting, voor de maatschappelijke opvang en alle bijkomende zorgkosten etc. Zoals gezegd zijn er van oudsher reguliere contacten tussen de gemeente en woningcorporaties: via de crisisinterventie schuldhulpverlening en op bestuurlijk niveau met de wethouder voor huisuitzettingen en openbare ordeproblemen.¹³ In alle acht pilots participeren dan ook van meet af aan een of meer woningcorporaties.

De andere schuldeisers van vaste lasten, de zorgverzekeraars en nutsbedrijven, staan sinds de privatisering verder weg van de gemeente, maar zijn in de meeste pilots wel direct gevraagd als deelnemer. Meer specifiek zijn dat de zorgverzekeraars en nutsbedrijven die van oudsher bekend zijn in de gemeente en regio. Deze hebben overal direct hun medewerking toegezegd. Twee gemeenten zijn begonnen met woningcorporaties ('klein beginnen, kijken hoe het loopt'), en hebben later verzekeraars en nutsbedrijven gevraagd deel te nemen. Enkele gemeenten hebben later ook gemeentelijke onderdelen als crediteur in de samenwerking betrokken.

Met de meldende crediteuren is in alle gevallen een convenant afgesloten waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Het convenant Nijmegen is in de meeste gevallen als voorbeeld genomen.

BKR

In zeven van de acht pilots wordt VindPlaats van Schulden gebruikt voor de verwerking van meldingen tot signalen; een was ten tijde van de laatste meting bezig met voorbereidingen tot aansluiting. Tussen gemeenten en het BKR zijn voor het gebruik van VPS een bewerkersovereenkomst en een security agreement afgesloten.

Uitvoerders

De gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt in het team dat erop af wordt gestuurd (zie paragraaf Benadering). Bij niet-gemeentelijke uitvoering wordt aan de uitvoerende partij een opdracht verstrekt om vroegsignalering uit te voeren.

¹³ Ook de Amsterdamse aanpak (Vroeg) Erop af is destijds gestart met de woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen.

Maatschappelijke organisaties

Bij een huisbezoek kan blijken dat hulpverlening nodig is door de reguliere schuldhulpverlening, andere hulporganisaties of door vrijwilligers (bijvoorbeeld Humanitas, Schuldmaatje, een ouderenbond ed.). Gemeenten hebben deze organisaties dan ook op de een of andere manier betrokken.

Gemeentelijke afdelingen

De gemeentelijke afdelingen (niet-crediteuren) die bij vroegsignalering zijn betrokken variëren per gemeente. Als schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door de gemeente zelf, dan is een aparte eenheid of team aangewezen voor de uitvoering van vroegsignalering (het veldwerk, de huisbezoeken). Daarnaast speelt 'beleid' (beleidsmedewerker of een afdeling beleid) een rol. In een enkel geval heeft een gemeente een aparte afdeling/unit aangewezen om de meldingen/signalen te ontvangen en/of doet 'de BRP' indien nodig nog adressencontrole.

Opvallend is dat gemeentelijke afdelingen die te maken hebben met schuldenproblematiek niet in alle gevallen zijn betrokken bij de vroegsignalering. Verondersteld kan worden dat er zowel in beleid als uitvoering verbanden te maken zijn met het sociaal domein (sociale zaken, Wmo, Jeugd), Sociale Werkvoorziening en de gemeentelijke Incasso/Gemeentebelastingen. Bijvoorbeeld voor directe doorverwijzing of afstemming op het daar gevoerde uitkerings- of incassoproces.

Tenslotte is in drie gemeenten de afdeling onderzoek en statistiek betrokken voor het opzetten en uitvoeren van monitoring en de evaluatie.

3.3 Opzet en organisatie

- Vroegsignalering is samenwerking: partijen zetten dan ook gezamenlijk de organisatie en werkwijze op.
- De opzet als project, met een stuurgroep, beleidsoverleg en werkgroep garandeert de betrokkenheid van alle 'lagen'.
- Laat uitvoerend medewerkers (de incassomedewerkers van de crediteuren en de huisbezoekers) het werkproces opzetten. Dat is cruciaal voor het begrijpen van elkaars taal en werkwijze. Zo kunnen ze in concrete cases sneller oplossingen vinden.

Opzet

De opzet van vroegsignalering is bij enkele van de acht gemeenten een langdurige kwestie (van jaren) geweest, onder andere door wisselingen van projectleiders. Maar bij de meeste gemeenten is het toch binnen een tijdbestek van een paar maanden tot een plan gekomen. Een voorbeeld zoals dat van Nijmegen helpt daarbij, evenals bestuurlijke 'dekking' en een projectleider die tijd heeft om de gesprekken met partners te voeren en de opzet tot in detail uit te werken.

De acht gemeenten hebben het proces vroegsignalering samen met de crediteuren en de mensen die erop af gaan gezamenlijk uitgewerkt. Dit is door alle partijen als een succesfactor beschouwd. Vooral voor de medewerkers incasso van de crediteuren is het belangrijk om te weten hoe zij hun incassoproces en vroegsignalering aan elkaar kunnen laten aansluiten, bijvoorbeeld op welk moment zij welke terugkoppeling krijgen. Het verwerken van bijvoorbeeld datum hervatting betaling, een eventuele betalingsregeling, zijn handelingen die per klant handmatig in hun systemen moeten worden doorgevoerd. Zo is het voor het team dat erop af gaat belangrijk te weten waarom zij binnen de afgesproken

tijd (doorgaans een maand met eventuele verlenging) terugkoppeling moeten doen. Bij geen bericht wordt namelijk doorgaans de reguliere incasso weer hervat. Vervolgens is het voor de partijen van belang dat in detail wordt gedefinieerd wat een achterstand is die gemeld moet worden, wat een signaal is en wie precies tot de doelgroep behoort die benaderd gaat worden.

Procesbeschrijving

Het gezamenlijk opstellen en uitschrijven van het proces is een noodzakelijke voorwaarde om elkaars taal en processen te begrijpen en de rollen en verantwoordelijkheden helder te krijgen. Door gemeenten en de crediteuren is opgemerkt dat men elkaar daardoor snel weet te vinden als er zaken besproken moeten worden, zowel op beleidsniveau als bij oplossingen voor een individuele burger.

Een van de gemeenten merkte op dat achteraf gezien de maatschappelijke organisaties (voor doorverwijzing) niet voldoende zijn meegenomen bij deze exercitie, waardoor in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheden en stagnaties voorkomen. In een andere gemeente liepen crediteuren tegen het feit aan dat er binnengemeentelijk door afdelingen verschillend tegen vroegsignalering werd aangekeken, waardoor oplossingen werden gefrustreerd. Hier was kennelijk onvoldoende gecommuniceerd over vroegsignalering, wie wat doet en wat het gezamenlijk doel daarvan is.

Organisatie

De meeste gemeenten hebben, in ieder geval voor de fase van de opzet, een traditionele projectstructuur gevolgd. Een bestuurlijk overleg met de wethouder en/of afdelingsmanager, de bestuurders van de betrokken crediteuren en van eventuele externe uitvoerders. Daarnaast een beleidsoverleg met de beleidsmensen van deze partijen en een uitvoerdersoverleg met de mensen die het werk gaan doen.

In de opzetfase komen deze partijen vaker bij elkaar dan later wanneer de pilot loopt. Voor crediteuren is het ook te tijdsintensief als er periodiek wordt vergaderd zonder urgente aanleiding: zij zijn immers vaak bij meerdere gemeenten actief. Alleen het periodiek uitvoerdersoverleg blijft van belang om zo nodig zaken in de uitvoering tijdig te kunnen bijstellen.

Zoals gezegd is het belangrijk dat er een projectleider is die over tijd beschikt om het project op te zetten. 'Daar gaat meer tijd in dan gedacht, alleen al het probleem om de agenda's afgestemd te krijgen'. Als het proces eenmaal loopt kan er met minder tijd toe.

In sommige van de gemeenten is er nog een aparte coördinator als schakel tussen uitvoering (het team dat erop af gaat) en de projectleider.

Samenwerking

Een belangrijke succesfactor is de samenwerking. Van meet af aan werken de crediteuren van ganser harte mee: zij zien zeer zeker het maatschappelijk belang. Zij geven aan dat het ook past bij de omslag die zij zelf hebben doorgevoerd in de werkwijze bij de incasso. Veel vaker wordt nu eerst contact opgenomen met klant alvorens herinneringen en aanmaningen te sturen. Betalingsregelingen worden op maat afgesproken, vaak ook na afspraak met banken en andere crediteuren. Daarnaast worden inloopsprekuren ingericht en steeds nadrukkelijker verwezen naar de hulpverlening. Woningcorporaties gaan er ook zelf op af, soms met het maatschappelijk werk. Zij zien vroegsignalering door de gemeente dan als laatste redmiddel voor de bewoner.¹⁴

¹⁴ Een voorbeeld van deze omslag is de Schuldencoalitie, waarin een aantal grote schuldeisers is georganiseerd die werken aan oplossingen om schulden te voorkomen, en het keurmerk Sociaal Verantwoord Incasseren.

Financiering

De pilots zijn in de meeste gevallen gefinancierd met een apart budget, grotendeels verstrekt door de gemeenten. In een aantal gevallen is er een cofinanciering vanuit de woningcorporaties die tot 1/3 deel van het budget bijdragen. Daarnaast wordt in een enkel geval gebruik gemaakt van een rijkssubsidie.

In een enkel geval heeft een gemeente een (soort) 'business case' gemaakt, waaruit blijkt dat vroegsignalering '(maatschappelijke en) financiële baten' oplevert. Dat heeft bijgedragen aan het politiek draagvlak en de financiering.

3.4 Beleid en monitoring

- Gemeenten zijn vroegsignalering doorgaans gestart op basis van enthousiasme.
- Er is veelal niet gewerkt vanuit concrete, inhoudelijke doelstellingen of een uitgewerkte business case.
- Mede daardoor is monitoring (achteraf) lastig en is er (nog) geen zicht op voortgang en resultaten.
- Onderkend wordt dat er te zijner tijd wel degelijk inzicht moet zijn in de resultaten van de aanpak, zodat gemeente en de crediteuren een beargumenteerde kosten-baten afweging kunnen maken.

We hebben gevraagd of partijen van tevoren in hun beleid ook inhoudelijke doelen hebben benoemd en een business case hebben opgesteld. Dat blijkt meestal niet het geval.

Uitgangspunt is veelal alleen het aantal signalen dat behaald moet worden met het oog op de beschikbare capaciteit.

Dat maakt het ook lastig om te meten en te evalueren wat de meerwaarde van vroegsignalering is. Een van de gemeenten, die 'gewoon' maar is begonnen, en 'dat ging heel goed, alle benaderde partijen doen mee', heeft achteraf wel spijt dat er geen monitor is ingericht waardoor er nu geen gegevens zijn. 'Het is nogal organisch gegaan, we wisten ook niet goed wat we konden verwachten, wat we zouden aantreffen. Bovendien hebben de sociaal werkers al zoveel om vast te leggen, dat is ook een reden geweest om niet meteen te gaan meten. Maar daar moeten we nu wel over gaan nadenken, zonder dat dat veel extra administratie met zich mee gaat brengen.'

Drie van de acht gemeenten laten de eigen afdeling onderzoek en statistiek monitoren en evalueren. In de meeste andere gemeenten zijn wel maandelijkse cijfers beschikbaar van aantallen bezochte adressen, tot stand gebrachte contacten en enkele kenmerken van de aangeboden hulp.

In feite kun je stellen dat vooral werkende weg ervaring wordt opgedaan en men achteraf interpreteert hoe het is gegaan en wat beter zou moeten. Gemeenten merken wel op dat ze op een gegeven moment voor de vraag komen te staan wat vroegsignalering oplevert en dan moeten ze toch met gedegen gegevens de resultaten kunnen aantonen. Dit is ook cruciaal voor de crediteuren: ook zij geven aan dat ze op een gegeven moment intern moeten kunnen aantonen wat de meerwaarde is van vroegsignalering ten opzichte van de eigen incasso.

3.5 Het signaal

- Gemeenten experimenteren met het 'beste' signaal.
- Werkende weg is wel een bandbreedte ontstaan waarbinnen gemeenten variëren.
- Voor het signaal worden zowel stand gegevens (moment $t=1$), maar ook achterstanden in opvolgende tijdvakken of herhalingsachterstanden betrokken.

Bij vroegsignalering draait het om de vraag: op welk moment is een betalingsachterstand, al of niet in combinatie met andere achterstanden, een significant signaal voor (dreigende) problematische schulden. In privacy termen: een signaal voor een dusdanige ernstige situatie die rechtvaardigt dat je het recht op privacy van de burger schendt door ongevraagd zijn persoonsgegevens te bewerken en ongevraagd bij hem aan te bellen. Gemeenten zijn, binnen bandbreedte, nog zoekende naar wat het meest significante signaal is om op af te gaan. Daarbij gaat het om keuzes in de soort achterstand, de duur of omvang en de formule voor het signaal.

Soort betalingsachterstand

In de eerste plaats moet bepaald worden welke soorten betalingsachterstanden relevant indicatief zijn voor het signaal. De acht gemeenten hebben gekozen voor betalingsachterstanden die diep ingrijpen in de primaire leefomstandigheden van burgers: de vaste lasten voor wonen, zorg, nutsvoorzieningen. Dat zijn betalingsachterstanden bij:

- woningcorporaties;
- zorgverzekeraars;
- energieleveranciers;
- waterbedrijven.

Soms is de pilot gestart met alleen enkele lokale woningcorporaties en zijn andere crediteuren later aangesloten. Van de landelijk opererende verzekeraars en nutsbedrijven is allereerst gekozen voor die met de grootste lokale dekking. Steeds meer van deze partijen sluiten zich daarbij aan.

De meeste van de acht gemeenten laten ook betalingsachterstanden bij de gemeente melden. Dat kan dan gaan om achterstanden bij gemeentebelastingen en/of de sociale dienst en/of een gemeentelijke afdeling incasso.

Duur of omvang achterstand.

Vervolgens moet worden bepaald wat precies een meldingswaardige achterstand is, in duur en/of omvang. Kom je te vroeg dan kan er sprake zijn van een te late of vergeten betaling, maar loopt de betrokkene het risico op een (ervaren) stigma. Kom je te laat dan is de schuld wellicht al niet meer te repareren en zijn er mogelijk ook al andere schulden ontstaan. De duur en de omvang van de achterstand voor een melding is ook afhankelijk van het soort crediteur. Een huurschuld is altijd de grootste kostenpost voor een huishouden, wijst doorgaans op meerdere schulden en is na twee maanden al gegroeid tot een groot bedrag. Bij een achterstand in het betalen van water gaat het om veel kleinere bedragen. Soms wordt dan ook gekozen voor een melding boven een bepaald bedrag achterstand voor water in plaats van een duur van zoveel dagen of maanden.

Formule voor signaal

Gemeenten experimenteren met een combinatie van deze betalingsachterstanden om te kijken welke het meest indicatief is voor dreigende problematische schulden. Op dit moment wordt veelal uitgegaan van betalingsachterstanden tussen de 30 en 100 dagen. De vraag is dan: hoeveel schulden en van welk type tegelijk in een maand is een signaal. Steeds vaker wordt nu ook over een periode van drie of meer maanden gekeken, om degenen die gaten met gaten vullen (oftewel kwartetten met schulden) in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld: drie schulden in twee of drie opeenvolgende maanden betekent een signaal. Andere gemeenten gaan in ieder geval lopen op iedere huurschuld en nemen daarnaast een samenloop van twee of drie andere schulden als signaal. Of er worden alleen achterstanden boven een bepaald bedrag geselecteerd.

De verschillende formules kunnen door de gemeenten in VPS worden ingericht, waardoor er de nodige flexibiliteit is om te experimenteren. Er zijn nog geen onderzoeksresultaten over wat er bij de verschillende formules aan problematiek achter de voordeur wordt aangetroffen en er is dus nog geen gulden regel voor het optimale signaal. Misschien is de gulden regel wel juist iets dat telkens beproefd moet worden en is deze ook afhankelijk van de lokale context.

3.6 Benadering en bejegening

- Wie op huisbezoek gaat verschilt per gemeente: dat kan zijn een schuldhulpverlener, een maatschappelijke werker of een combi.
- Sociale vaardigheden, toonzetting en wijze van bejegening zijn cruciaal voor het openen van deuren en vervolgens voor het aangaan van een gesprek.
- Aandachtspunt voor het verbeteren van de respons aan de deur is de afstemming van de benadering en bejegening op specifieke buurten en doelgroepen.

Competenties huisbezoekers

De gemeenten verschillen in hun keuze voor het team dat de huisbezoeken aflegt. In het ene geval zijn dat maatschappelijk werkers of medewerkers van het wijkteam, in het andere geval bestaat het team uit schuldhulpverleners. Twee gemeenten sturen duo's erop af: iemand met financiële deskundigheid en een sociaal werker. Zij vinden dat deze combi garant staat voor succes: de financieel deskundige kan de financiële situatie van de burger snel inzichtelijk maken, kan bepalen of er sprake is van niet-gebruik van regelingen en deze zo nodig helpen aanvragen, en kan beoordelen of volstaan kan worden met een snelle eenmalige interventie of dat er meer inzet nodig is vanuit de reguliere schuldhulpverlening. Een sociaal werker kan het gesprek voeren, heeft de expertise om te bekijken of er achterliggende en gerelateerde problemen spelen die door de hulpverlening aangepakt moeten worden. 'Twee zien meer dan een', en ook het veiligheidsaspect is als voordeel van een duo genoemd.

Gemeenten die kiezen voor inzet van een financieel deskundige, doen dat vanuit het idee dat het in eerste instantie gaat om een financieel probleem dat snel moet worden opgelost. Ook speelt mee of er lokaal al een uitvoeringsorganisatie voor schuldhulpverlening is, waar vroegsignalering dan logisch bij hoort. De schuldhulpverlener die op huisbezoek gaat moet dan wel over 'sociale competenties' beschikken: hij moet binnen kunnen komen, vertrouwen wekken om het gesprek kunnen voeren en aanvoelen of er mogelijk sprake is van achterliggende sociale problematiek.

Gemeenten die juist in eerste instantie een sociaal werker laten aanbellen, doen dat omdat die gemakkelijk binnen komt, een vertrouwelijk gesprek kan voeren, een brede blik heeft en een goede diagnose kan stellen. De keuze voor wijkteams is ingegeven vanuit de rol van een wijkteam: die medewerkers doen al op huisbezoeken, vroegsignalering lijkt daar dan logisch in goede handen.

Tenslotte maken gemeenten ook wel gebruik van inzet van vrijwilligers voor het in kaart brengen van de financiële situatie van betrokkene.

Wie er ook op af gaat, het moeten wel mensen zijn die erop af durven gaan, die dat willen en die een vertrouwelijk gesprek kunnen voeren. Soms zijn daarvoor trainingen gegeven of is daar op een andere manier aandacht aan besteed. Het zoeken naar de juiste wijze van bejegening, de toon en het contact maken, blijft bij de uitvoering nog steeds punt van aandacht. De medewerker moet in staat zijn om mensen die financiële problemen ontkennen tot inzicht te brengen dat bijvoorbeeld roodstaan ook een schuld is, om

weerstand ('ik heb geen hulp nodig') om te keren in medewerking, en om kalmte te brengen als er een sfeer van spanning ontstaat.

Contact maken

Het maken van het eerste contact is niet eenvoudig gebleken. Er zijn verschillende werkwijzen waarmee nog wordt geëxperimenteerd.

In de eerste plaats is de vraag of je vooraf contact moet maken, dus voordat je op huisbezoek gaat. Bijvoorbeeld door telefonisch een afspraak te maken. Volgens gemeenten die dat doen is het voordeel dat je de burger in kwestie niet overvalt, een tijd kunt afspreken die schikt en indien gewenst het gesprek op een andere (neutrale) plek kunt houden. Aan de andere kant biedt dat burgers ook de mogelijkheid om te weigeren of de boot voorlopig af te houden. Andere gemeenten kondigen hun komst aan per brief. Een team heeft expliciet aangegeven daar niet (meer) voor te kiezen: 'mensen begrijpen een brief niet altijd en gaan zich van alles in het hoofd halen'. En er zijn er ook die kiezen voor onaangekondigd aanbellen en daarmee een grotere respons halen. Wat de beste methode is, moet ook nog uit verdere ervaringen blijken.

Gemeenten zijn ook nog aan het experimenteren met het tijdstip waarop je het beste kunt aanbellen. Of je overdag of in het begin van de avond het meeste respons hebt lijkt onder meer af te hangen van de samenstelling van de buurt, bijvoorbeeld of er veel werkenden of juist werkzoekenden wonen.

Wat aantoonbaar positief werkt in de benadering van de burger is dat bij niet-thuis en bij mensen die een gesprek niet nodig vinden, altijd een flyer en visitekaartje of een handgeschreven bericht met de naam van de medewerker wordt achtergelaten. In de korte periode dat de kopgroep erop af gaat, blijkt dat mensen vaak in tweede instantie zelf toch nog contact opnemen met de dienstverlener.

Ook de toonzetting van brieven en flyers, de openingszinnen voor een gesprek zijn cruciaal voor succes. Enkele gemeenten hebben de toonzetting gewijzigd. Zo openen zij de brief of het gesprek niet meer in negatieve termen met 'u heeft een betalingsachterstand', maar wordt er allereerst gesproken over het bieden van hulp. Een gemeente, waar de respons laag was, heeft het gemeentelogo van de brief en de flyer geschrapt, in de veronderstelling dat dat het wantrouwen zou verminderen. Die veronderstelling bleek juist, want vervolgens gingen deuren vaker open.

3.7 De dienstverlening

- Cruciaal in de aanpak is de mogelijkheid om bij het huisbezoek snel zaken voor de burger te regelen, zoals het aanvragen van toeslagen, inkomensregelingen en het maken van afspraken met de crediteur.
- Doorverwijzing naar andere hulpverlening moet 'warm' gebeuren, waar mogelijk in de vorm van een driegesprek.
- Vervolgens moet de hulpverlening direct worden ingezet zonder wachttijd.

In het gesprek met de burger wordt een inschatting gemaakt van het financiële probleem. Behalve de signalen over de betalingsachterstanden komen ook andere schulden en roodstaan aan de orde, wordt een check gedaan op het benutten van regelingen en wordt een inschatting gemaakt van de financiële redzaamheid. De hulp richt zich vervolgens op het hervatten van de reguliere betalingen, hoe dat dat het beste kan gebeuren en wanneer. Soms wordt daarover ter plekke met de crediteur gebeld om een regeling te treffen. Indien

nodig wordt hulp geboden bij het aanvragen van aanvullende regelingen en toeslagen of wordt een vrijwilliger ingeschakeld om de administratie snel op orde te krijgen. Wanneer er sprake is van financiële problematiek die ter plekke niet oplosbaar is, wordt toestemming gevraagd voor warme overdracht aan de schuldhulpverlening. Dat doen gemeenten liefst door een driegesprek te organiseren, waarbij de huisbezoeker een volgende keer een medewerker van de reguliere schuldhulpverlening meeneemt. Eenzelfde constructie wordt wel gevolgd wanneer er mogelijk psychosociale problematiek aan de orde is. Lukt een driegesprek niet, dan wordt de betreffende hulpverlener op huisbezoek gestuurd. Voor het slagen van de overdracht is directe inzet van deze tweede lijn essentieel, anders gaat het moment van urgentie verloren en haakt de betrokkene af, aldus de gemeenten.

3.8 Gegevensverwerking

- De aanlevering van gegevens door de crediteuren aan VPS en de bewerkingen binnen VPS zijn technisch ondersteund en voldoen aan privacy vereisten.
- De ondersteuning met ICT van het proces als ketenproces is gebrekkig.
- Het meeste werk wordt handmatig verricht en is arbeidsintensief, vooral voor de crediteuren.
- Sommige woningcorporaties zijn terughoudend in deelname vanwege het privacyvraagstuk. Dat kan worden opgelost door oplossingen die enkele deelnemende woningcorporaties hebben aangedragen en door de juridische argumentatie in de Handreiking vroegsignalering en bescherming persoonsgegevens.

Aanlevering betalingsachterstanden

De crediteuren melden betalingsachterstanden die aan de door de gemeente vastgestelde criteria voldoen. In de pilotgemeenten worden die signalen door de landelijke partijen (ziektekostenverzekeraars, energie- en waterbedrijven) in een bestand aangeleverd aan het voor hun bestemde portal van VPS. De aanlevering gebeurt op een afgesproken tijdstip en in een afgesproken formaat.

De lokale woningcorporaties leveren doorgaans aan in Excel sheets.

Verwerking tot signaal

In VPS worden de meldingen volgens de formule van de gemeente verwerkt tot een signaal. De signalen kunnen vervolgens door de gemeente worden binnengehaald. De gemeente vult deze lijst aan met de meldingen/signalen van de huurachterstanden.

Verwerking tot loop-lijst

Vervolgens is het afhankelijk van de gemeente of er nog een verdere bewerking plaats vindt om tot een 'looplijst' te komen. Bijvoorbeeld: door een prioritering aan te geven naar hoogte van de schuld of naar buurt/wijk. Verder worden meestal checks uitgevoerd: bijvoorbeeld op de BRP voor controle van adressen en samenstelling van het betreffende huishouden, een check op 'bestaande cliënten' van de reguliere schuldhulpverlening, een wijkteam of sociale dienst. Is dat het geval dan wordt deze benaderd door de 'eigen consulent' en niet door het team dat huisbezoeken aflegt.

Vastleggen gegevens huisbezoek

In de meeste gemeenten worden de resultaten van de huisbezoeken systematisch vastgelegd, zoals bijvoorbeeld: (herhaald) niet-thuis, weigering, geen interesse, geslaagd contact.

Het resultaat van het gesprek worden vastgelegd in een gespreksverslag. Later wordt daar de kerninformatie uitgehaald voor managementinformatie: type hulp, hervatting betaling, regeling, verwijzing naar...ed.

Terugkoppeling naar crediteuren

De crediteuren worden geïnformeerd over de uitkomst van het traject, zodat zij de consequenties voor hun eigen incassotrajecten kunnen bepalen. Over de wijze waarop dat gebeurt worden bilaterale afspraken gemaakt. Deze terugkoppeling is niet landelijk gestandaardiseerd en geautomatiseerd, het gebeurt doorgaans op basis van Excel sheets die per mail worden verzonden. Crediteuren moeten de afspraken handmatig in hun incassosystemen verwerken.

Managementinformatie

De gemeenten gebruiken geen cliëntvolgsysteem voor vroegsignalering. Zij gebruiken doorgaans excel sheets voor het vastleggen van de belangrijkste gegevens, die vervolgens verwerkt kunnen worden tot managementinformatie.

ICT-ondersteuning

Het hele ketenproces is dus niet met ICT ondersteund. Alleen voor de meldingen aan VPS zijn standaarden afgesproken en gebeurt elektronisch. Ook het binnenhalen vanuit VPS gebeurt elektronisch, maar daarna wordt er geen gebruik gemaakt van een gekoppeld systeem dat de uitvoering van vroegsignalering ondersteunt.

Privacy

Bij de opzet van vroegsignalering zijn de gemeenten tegen privacyvraagstukken aangelopen. Deze speelden vooral bij woningcorporaties; ziektekostenverzekeraars, energie- en waterleveranciers kunnen aanlevering van achterstanden baseren op landelijke regelingen. Overigens gaan woningcorporaties daar verschillend mee om. In Zwolle hebben de corporaties gezamenlijk hun juristen het vraagstuk laten oplossen. Die oplossing wordt nu ook door verschillende gemeenten gebruikt om terughoudende corporaties over de streep te trekken. Voor een uitvoerige juridische onderbouwing van wat mag en wat niet mag, en hoe je vroegsignalering zorgvuldig conform de Algemene verordening gegevensbescherming kunt inregelen verwijzen wij naar de Handreiking vroegsignalering en privacy van PBLQ.

3.9 Resultaten

- Belangrijk resultaat tot nu toe is: er is een nieuwe groep schuldenaren bereikt, die onbekend is bij de reguliere hulpverlening.
- Gemeenten willen de respons aan de deur verbeteren, onder andere door te experimenteren met tijdstippen en de bejegening.
- De aangetroffen schulden zijn zeer uiteenlopend in omvang; het gaat ook om (zeer) grote schulden.
- Harde cijfers over resultaten (achtergronden probleem, doorverwijzing, duurzaam resultaat ed.) ontbreken nog. Die zijn wel nodig voor besluiten over continuering.
- Partijen zijn zeer content met de samenwerking: die alleen al heeft zijn waarde bewezen in de snelheid waarmee gemeente en crediteur oplossingen vinden.

Wat zijn nu de belangrijkste opbrengsten tot nu toe van deze pilots? De doorlooptijd van de pilots is nog te kort om iets te zeggen over resultaten van de interventie. Zoals gezegd is monitoring iets van langere adem en op dit moment zijn er nog weinig cijfermatige gegevens

om daaruit conclusies te trekken. Wel kunnen betrokken partijen op grond van de opgedane ervaringen het volgende concluderen.

Voor alle partijen is het belangrijkste resultaat van vroegsignalering dat er een groep schuldenaren wordt bereikt die onbekend is bij de hulpverlening en die daar niet zelf bij aanklopt. Soms gaat het om mensen die al behoorlijke schulden hebben opgebouwd. Zo laten de eerste cijfers uit Rotterdam bedragen zien tussen 400 en 80.000 euro met een gemiddelde schuld van 20.000 euro.¹⁵ Ook in Nijmegen zijn vaak meer schulden aangetroffen dan alleen de betalingsachterstanden uit het signaal. Eerste hulp bij deze groep is dus winst. Later moet blijken of de geboden hulp ook daadwerkelijk duurzaam is geweest.

Zoals gezegd is het de kunst voor de huisbezoeker om in gesprek te komen. In Nijmegen zijn in een jaar tijd 318 adressen bezocht. Daarvan bleek rond een kwart niet tot de doelgroep te behoren (oa. postadres, kamerbewoning). In 60% van de gevallen is het gelukt contact te leggen, daarvan wilde de helft hulp. Sommige weigeraars hebben in tweede instantie alsnog hulp gevraagd. In Rotterdam, waar de pilot in vier wijken wordt uitgevoerd, ligt na de eerste maanden het percentage op geslaagde contacten op 39%, weigeringen 22% en de rest niet thuis/lege woning. Deze responspercentages nemen nu toe doordat meer crediteuren aansluiten, en het signaal en de benaderingswijze steeds worden bijgesteld. Hoewel de respons niet altijd is waarop was gehoopt, is het dan weer positief dat een deel van de weigeraars in tweede instantie de weg naar de hulp weten te vinden.

De problematiek die achter de voordeur wordt aangetroffen is divers. Wat deze problematiek precies inhoudt en naar welke instanties vervolgens is verwezen is nog niet te zeggen.

Tenslotte zijn gemeenten, uitvoerders en crediteuren over het geheel genomen zeer tevreden met de wijze waarop de uitvoering verloopt. Bijkomend voordeel van de projecten is dat partijen elkaar over en weer makkelijker weten te vinden en sneller tot oplossingen kunnen komen omdat ze elkaars werkwijzen en verantwoordelijkheden beter begrijpen. Zorgpunten of punt van aandacht voor voorzetting zijn de volgende:

- er moet meer inzicht komen in wat het voor de partijen en maatschappelijk in financiële en niet-financiële zin opbrengt;
- op basis daarvan kan nagedacht worden over een meer structurele voorziening en bijbehorende financiering;
- voor met name de crediteuren zijn landelijke afspraken en standaarden over proces en informatievoorziening noodzakelijke voorwaarde om vroegsignalering te kunnen blijven uitvoeren.

¹⁵ Bij de reguliere schuldhulpverlening is de gemiddelde schuld 50.000 euro.

4. Lessen uit de pilots

De aanpak van vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden is nog te pril om harde conclusies te trekken over wat precies de opbrengsten zijn in euro's. Op basis van uitspraken van de gemeenten, uitvoerders en de crediteuren is voor alle partijen het belangrijkste motief om met vroegsignalering verder te gaan, dat 'het toch logisch is dat vroeg ingrijpen erger voorkomt met alle kosten voor alle partijen' en dat er een groep burgers in beeld is die niet zelf de hulpverlening opzoekt en die ook niet bij de hulpverlening bekend is. De maatschappelijke kosten en batenanalyse wordt op dit moment dus op ervaring, gevoel en kwalitatieve inzichten gemaakt.

Uit de ervaringen van de samenwerkende partijen zijn lessen te trekken voor gemeenten die met vroegsignalering aan de slag willen. We noemen ze kort.

1. Bezint eer ge begint

Wellicht logisch, maar een aantal gemeenten hadden achteraf gezien uit enthousiasme een wat te snelle start gemaakt. Maak een plan, met concrete doelstellingen, de meerwaarde voor de burger, de crediteur, de gemeente, de maatschappij. Ontwerp en beargumenteer de werkwijze. Een onderbouwd en concreet uitvoeringsplan is niet alleen nodig als basis voor de uitvoering, maar ook om te voldoen aan eisen voor de bescherming van persoonsgegevens.¹⁶ Maak gebruik van de bestaande praktijkvoorbeelden en beschikbare materialen (procesbeschrijvingen, convenanten, brieven ed.). Maak in het plan ruimte voor bijstellen en experimenteren met de huisbezoeken en bejegening. Kijk bijvoorbeeld of de aanpak afgestemd moet worden op de buurt of de doelgroep.

2. Maak een business case

Maak op basis van je beleidsdoelen een beredeneerde inschatting van benodigde formatie en budget. Beredeneer, samen met de crediteuren, de kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten. Kijk naar de voorbeelden die daarvoor bruikbaar zijn.¹⁷ Besef dat baten terecht kunnen komen in andere hoofdstukken van de gemeentelijke begroting dan die van schuldhulpverlening, en buiten de gemeentelijke boekhouding.

3. Vroegsignalering is samenwerking

Betrek de crediteuren, de uitvoerende organisaties (veldwerkers, huisbezoekers) en in tweede instantie de maatschappelijke organisaties die bij doorverwijzing direct in actie moeten komen. Deze partijen hebben een gezamenlijk belang. Structureer de samenwerking in een stuurgroep, beleidsoverleg en het uitvoerend overleg (werkgroep). Bepaal indicatoren en de formules voor signalen gezamenlijk. Duidelijke succes van de aanpak is dat door de intensieve samenwerking partijen elkaar over en weer sneller weten te vinden, en door begrip van elkaars processen ook makkelijker tot oplossingen kunnen komen voor de burger met problemen.

4. Gezamenlijk uitwerken ketenproces

Een succesfactor is het gezamenlijk inrichten van het hele proces, waarbij de medewerkers incasso en de medewerkers van het uitvoeringsteam een cruciale rol vervullen. Schrijf het

¹⁶ zie Handreiking privacy en vroegsignalering schulden, PBLQ 2018

¹⁷ Zoals: een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse: <http://www.mkba-informatie.nl/>; de Effectencalculator: <https://effectencalculator.nl/>; de Effectenarena van Platform31. Zie ook de Businesscase Vroegsignalering en preventie van schulden Vroeg Eropaf Amsterdam, Panteia 2015.

hele proces uit, geef aan wie wat op welk moment doet en waarvoor verantwoordelijk is. Voorzie de processtappen van doorlooptijden, en namen van uitvoerenden.

Maak in duidelijke afspraken over:

- de definitie van te melden betalingsachterstanden en de formule van het signaal;
- de formats, tijdstip en wijze van aanlevering (rekening houdend met privacy-vereisten);¹⁸
- de maximale doorlooptijd tussen melding en afspraak met de burger;
- de mogelijkheden om in die tijd de incassoactiviteiten te stoppen;
- de terugkoppeling van de resultaten aan de crediteuren: het moment, de gegevens en de wijze waarop dat gebeurt;
- de overdracht naar tweede lijn organisaties: voor welke problematiek dat moet gebeuren, naar welke instantie, hoe dat gebeurt, op welk moment, welke informatie wordt overgedragen;
- ieders rol en verantwoordelijkheid
- alle doorlooptijden per processtap en wat er moet gebeuren als die niet worden gehaald;
- wat er moet gebeuren bij onverwachte situaties.

5. Verzeker je van politiek-bestuurlijke steun

De rol van de portefeuillehouder is belangrijk als ambassadeur voor vroegsignalering. Verzeker je van zijn/haar steun. Denk na hoe de gemeenteraad betrokken kan worden en blijven bij dit onderwerp. Agendeer vroegsignalering bij de bespreking over het beleid schuldhulpverlening en het beleid armoede en schulden.

6. Denk na over benadering en bejegening

Ga te rade bij de pilots voor het leggen van contact en de bejegening. Kijk ook naar werkwijzen van crediteuren en de werkwijze voor sociale incasso.¹⁹ Denk aan mogelijke aanpassingen per doelgroep. Schakel cliëntenraden in als ervaringsdeskundigen.

7. Monitoren, evalueren over de hele keten

Ontwikkel samen met de crediteuren een meetinstrument voor het monitoren van de hele keten. Stel deze werkende weg bij. Zorg voor maand- en/of kwartaalrapportages. Bespreek deze met partijen om de gegevens van context te voorzien en te verklaren. Betrek van meet af aan de gemeentelijke afdeling onderzoek en statistiek bij vroegsignalering om beleidsdoelen te vertalen naar onderzoeksvragen.

8. Gemeentelijke schulden: begin bij de bron

De gemeente vervult ook de rol van crediteur, bij bijvoorbeeld gemeentebelastingen en de sociale dienst. De gemeente heeft uit preventie oogpunt bij deze vindplaatsen een uitgelezen kans om attent te zijn op het ontstaan van betalingsachterstanden en schulden. Meenemen van een gemeentelijk signaal bij de vroegsignalering is volgens ons oneigenlijk: je kunt er immers eerder bij zijn. Vooral bij de sociale dienst ligt het voor de hand om het moment van beëindiging van de uitkering daarvoor te gebruiken. Leer ook van de werkwijze van sociale incasso van commerciële crediteuren.

9. Inbedden in bredere context

Vroegsignalering is een van de instrumenten om 'erger te voorkomen' en moet allereerst passen in het beleid sociaal domein. Voer vroegsignalering dus niet uit als een geïsoleerde activiteit, maar pas het in in de bredere context van het sociaal beleid.

Zo liggen er mogelijkheden om vroegsignalering te verbinden met:

¹⁸ Bij VPS gebruikers is daar al een standaard voor ontwikkeld:

¹⁹ Zie de ervaringen van de Schuldencoalitie en Sociale Incasso, <https://verenigingvoorcreditmanagement.nl>

- een gestructureerde verwijzing vanuit vindplaatsen naar de schuldhulpverlening. Een voorbeeld is de Helmond / de Peelgemeenten waar allereerst is ingezet op sensitiviteit bij maatschappelijke organisaties voor schuldenproblematiek bij hun klanten²⁰, en een communicatie-infrastructuur die duidelijk is waar burgers met financiële problemen naar toe verwezen of overgedragen moeten worden.
- afspraken over informatievertrekking door lokale crediteuren aan hun klanten over waar zij terecht kunnen bij problemen. Sommige woningcorporaties houden nu zelf al inloopsprekuren, geven actief informatie over schuldhulpverlening bij het aangaan van een huurcontract of voeren op zo'n moment een financiële APK uit.
- informatieverstrekking op moment van zogenaamde life-events. Telkens komt uit onderzoek naar voren dat dit de momenten zijn waarop mensen te maken krijgen met een terugval in inkomen en/of stijgende kosten. Gemeenten kennen die momenten vaak vanuit de BPR: scheiding, overlijden van een partner, bijstand, bereiken van 18 jaar zijn momenten waarop informatie gegeven kan worden over een verandering in financiële situatie en hoe daarop te reageren.

10. Vereenvoudig regelingen

Ook in dit onderzoek is door betrokkenen verzocht dat burgers door de bomen van het regelwoud het bos niet meer zien en dat dat een van de oorzaken waardoor ze in de problemen komen.

Wellicht is dit een aanleiding om de eigen gemeentelijke regelingen en de aanvraagprocedures nog eens onder de loep te nemen en te stroomlijnen. En om op momenten waarop er contact is met burgers te wijzen op de regelingen, toeslagen ed. en proactief te helpen met aanvragen. Beter benutten van regelingen helpt ook weer bij het voorkomen van schulden. Zo kon in Amsterdam in ca. 40% van de huisbezoeken door aanvraag van regelingen erger worden voorkomen. En in onder andere Capelle aan den IJssel, Almere en Delft haalde een belastingadviseur tonnen binnen voor minima en mensen met schulden. Ook lokaal is er preventief dus nog werk aan de winkel.

Tenslotte

Op dit moment is vroegsignalering nog beperkt tot een aantal gemeenten met een relatief klein aantal crediteuren. Uitbreiding van het aantal gemeenten en meer nutsbedrijven, ziektekostenverzekeraars en woningcorporaties is alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Het is immers voor de landelijk of regionaal werkende crediteuren onmogelijk om aan gemeentelijke varianten te voldoen. Dat is ons inziens ook niet nodig gezien de algemene toepasbaarheid van het referentiemodel en de bandbreedte die nu in de praktijk wordt gehanteerd voor 'betalingsachterstanden'.

Voor een werkbare systematiek en proces moet ons inziens tenminste aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- standaardisering van het proces op hoofdlijnen. Het referentiemodel is voor alle partijen werkbaar, zo blijkt uit de praktijk. Het biedt voldoende mogelijkheden voor lokale variatie in bijvoorbeeld afspraken met crediteuren over omvang/duur meldingen, de wijze van benadering en bejegening, ed.;
- standaardisering van de informatievoorziening. Er moet worden voorzien in formats voor de crediteuren voor aanlevering van de meldingen. De formats voor

²⁰ Dat gebeurt onder andere met het Intakekompas, waarmee maatschappelijke organisaties, onder andere het onderwijsveld, kunnen nagaan of er financiële problematiek is.

aanlevering aan VPS hebben hun waarde al bewezen als standaard. Daarnaast moeten er landelijke formats worden opgesteld voor terugkoppeling door de gemeente aan de crediteur. In de Handreiking Privacy wordt daarvoor een voorstel gedaan.

- de beschikbaarheid van een landelijk centraal meldpunt waar de meldingen aangeleverd worden en van waaruit wordt teruggekoppeld aan crediteuren;
- inzicht in de maatschappelijke kosten en baten om (lokaal) een beargumenteerde afweging te kunnen maken;
- landelijke afspraken over financiering van de ICT ondersteuning.