



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Het gebruik van methoden van vroegsignale- ring problematische schulden door gemeenten

Nota van bevindingen

Colofon

Projectnaam	Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten
Programma	Inkomenszekerheid
Datum	Januari 2016

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

2 Inleiding—10

- 2.1 Introductie—10
- 2.2 Doelstelling onderzoek—11
- 2.3 Onderzoeksvragen—11
- 2.4 Conceptueel model—11
- 2.5 Referentiekader—13
- 2.6 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken—13
- 2.7 Onderzoekperiode—14

3 Bevindingen—15

- 3.1 Beleid en organisatie vroegsignalering—15
 - 3.1.1 Vroegsignalering in beleidsstukken—15
 - 3.1.2 Organisatie schuldhulpverlening—16
 - 3.1.3 Wensen gemeenten m.b.t. vroegsignalering—18
- 3.2 Gebruik van de methoden van vroegsignalering—18
 - 3.2.1 Intern doorverwijzen—18
 - 3.2.2 Doorverwijzen en signaleren door externe organisaties—21
 - 3.2.3 Risicomodellen (en andere zelfgegenereerde signalen)—25
- 3.3 Acties van gemeenten op basis van signalen—26
- 3.4 Belemmeringen bij vroegsignalering—27
- 3.5 Registratie, verantwoording en effectiviteit—28
 - 3.5.1 Registratie—28
 - 3.5.2 Verantwoording en effectiviteit—29

Bijlage 1 Operationalisatie van de belangrijkste begrippen en variabelen—30

Bijlage 2 Methodologische verantwoording—32

1 Samenvatting en conclusies

In 2015 heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden door gemeenten. Aanleiding voor het onderzoek zijn de signalen dat lang niet alle gemeenten weten hoe invulling te geven aan vroegsignalering en bijbehorende hulpverlening. Uit een rapport van het Verwey-Jonker instituut blijkt dat gemeenten een kennisbehoefte hebben ten aanzien van het inrichten van integraal beleid in de keten (met name rond preventiebeleid, vroegsignalering en nazorg) en het inkaderen van schuldhulp- en armoedebeleid in het bredere sociale beleid (in het licht van onder meer de drie decentralisaties).¹ Daarnaast is er de constatering dat de groep burgers die potentieel met problematische schulden te maken kan krijgen de afgelopen jaren steeds groter en meer divers is geworden. Van de 7 miljoen huishoudens in Nederland in 2013 moest ruim 10 procent rondkomen van een inkomen onder de zogeheten lage-inkomensgrens.² Gemeenten hebben een taak op grond van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2012 om problematische schulden bij de burgers zoveel mogelijk vroegtijdig te onderkennen, de mensen te benaderen en zo goed mogelijk te helpen om de situatie te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

Kader: wat verstaat de Inspectie onder vroegsignalering en wat niet?

De Inspectie spreekt van vroegsignalering als een gemeente gerichte acties onderneemt om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden. Deze acties kunnen bestaan uit het acteren op een risicoanalyse waarbij specifieke risicogroepen worden geïdentificeerd en/of uit het acteren op afspraken met bedrijven en instellingen over het signaleren van (dreigende) problematische schuldsituaties.

De meer algemene voorlichting door gemeenten, bijvoorbeeld via gemeentelijke websites of informatie via lokale kranten, ziet de Inspectie niet als onderdeel van vroegsignalering en is daarom niet het onderwerp van het onderzoek. Ook de daadwerkelijke uitvoering van schuldhulpverlening waarbij getracht wordt een problematische schuldsituatie op te lossen, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Het onderzoek gaat in op wat gemeenten doen om vroegtijdig burgers met problematische schulden op te sporen.³

Deze nota van bevindingen geeft de resultaten weer uit de tweede, verdiepende fase van het onderzoek naar vroegsignalering door gemeenten. De eerste fase was een kwantitatief onderzoek onder 100 gemeenten en de resultaten daarvan zijn beschreven in een verkennende studie.⁴

Het verdiepende onderzoek is in de periode mei-augustus 2015 uitgevoerd onder tien gemeenten. Er is door middel van interviews en documentanalyse onderzoek gedaan naar de onderzoeksvraag:

Welke methoden zijn er ontwikkeld om vroegtijdig burgers met (dreigende) problematische schulden in beeld te krijgen en hoe worden deze methoden gebruikt?

Het onderzoek is erop gericht de verschillende gehanteerde (varianten van) methoden van vroegsignalering in beeld te brengen.

¹ Rapport Lokaal en Integraal, Verwey-Jonker Instituut april 2014.

² Armoedesignalement 2014, SCP en CBS.

³ In deze nota wordt steeds de term burgers aangehouden, ook daar waar het huishoudens betreft.

⁴ Verkennende studie vroegsignalering door gemeenten, Inspectie SZW, september 2015

Daartoe is nader onderzoek uitgevoerd bij tien gemeenten uit de groep van 100 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld ten behoeve van de eerder uitgebrachte verkennende studie. Bij de selectie van gemeenten is gevarieerd op een aantal belangrijke aspecten zoals de organisatie van schuldhulpverlening en de mate waarin verschillende vormen van vroegsignalering wordt toegepast. De inspectie heeft bij de geselecteerde gemeenten interviews afgenomen bij beleidsmedewerkers en wanneer een belangrijk deel van de vroegsignalering was uitbesteed, ook bij medewerkers van de betreffende instantie. Daarbij is zoveel mogelijk gevraagd om bewijsmateriaal van gedane uitspraken, zoals verantwoordingsstukken en managementinformatie.

Beleid

Hoewel vroegsignalering nog als een relatief nieuw onderdeel van de schuldhulpverlening wordt gezien, hebben vrijwel alle gemeenten daar in hun beleid in meer of mindere mate aandacht voor. Gemeenten realiseren zich dat vroegsignalering een investering vraagt, maar dat het een kostenbesparing kan zijn op lange termijn. Samenwerking met ketenpartners is een belangrijk aspect van vroegsignalering en deze samenwerking wordt dan ook geregeld genoemd in beleidsstukken. De meest genoemde ketenpartners zijn woningbouwverenigingen, energieleveranciers en de ziektekostenverzekeraars.

Praktijk

De Inspectie onderscheidt vier verschillende vormen van vroegsignaleren die in combinatie kunnen voorkomen.

Ten eerste het intern verwijzen.

Er is sprake van intern verwijzen als de gemeente binnen de eigen organisatie geregeld heeft dat burgers die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen), in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden, worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening.

Ten tweede is er het extern doorverwijzen.

Er is sprake van extern verwijzen wanneer de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat zij klanten waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, verwijzen naar de gemeente. De klanten nemen zelf contact op (eventueel met hulp van de verwijzer).

Ten derde is er het signaleren door derden.

Er is sprake van signalering door derden als de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat deze zelf signalen afgeven aan de gemeente wanneer zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten. Het kan gaan om feitelijke gegevens als betalingsachterstanden, maar ook om andere signalen. De signalen worden afgegeven met of zonder medeweten van de klanten, maar niet door de klanten zelf.

De vierde variant ten slotte zijn de risicomodellen.

De Inspectie spreekt van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico-indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is.

Intern verwijzen

Uit de verkennende studie is naar voren gekomen dat met name vanuit de uitvoering van de Participatiewet wordt doorverwezen. Bijna alle gemeenten doen aan deze vorm van vroegsignalering. Een meerderheid van gemeenten doet aan vroegsignalering vanuit armoederegelingen, WMO, jeugdzorg en sociale teams. Ruim een derde doet aan vroegsignalering bij kwijschelding van gemeentelijke belastingen.

Er zijn drie varianten te onderscheiden in hoe medewerkers binnen een gemeente worden aangestuurd op het vroegsignaleren van problematische schulden. Een veelvoorkomende variant is die waarbij er geen afspraken of werkinstructies gemaakt zijn maar waarbij wordt uitgegaan van de professionaliteit van de medewerkers (bijvoorbeeld een klantmanager Participatiewet). Gemeenten waar deze variant voorkomt, geven vaak aan dat de lijntjes intern kort zijn en dus ook tussen de betreffende afdelingen en de schuldhulpverlening.

Een tweede variant is die waarbij er expliciete afspraken zijn vastgelegd over hoe medewerkers om moeten gaan bij het signaleren van (dreigende) schulden. De derde variant ligt een beetje tussen de eerste en tweede in. Er zijn wel een aantal afspraken over vroegsignalering vastgelegd, maar deze zijn vrij algemeen geformuleerd.

Ook vanuit sociale teams wordt aan vroegsignalering gedaan. Sociale teams zijn relatief nieuw en bij veel gemeenten wordt hier nog ervaring mee opgedaan⁵. Uit het onderzoek blijkt dat de opzet en inrichting ervan kan verschillen, niet alleen tussen gemeenten, maar ook binnen een gemeente of samenwerkingsverband. Vanuit schuldhulpverlening bezien zit het grootste verschil in het wel of niet aanwezig zijn van medewerkers schuldhulpverlening in sociale teams.

Veel gemeenten zijn positief over de mogelijkheden die het sociale team kan bieden wat betreft vroegsignalering. Zij geven daarbij aan dat door het in beschouwing nemen van verschillende leefgebieden het voor het sociale team mogelijk is om problemen meer integraal op te lossen. Als het voorportaal van de schuldhulpverlening buiten het sociale team ligt, geven de medewerkers uit het sociale team signalen door aan het voorportaal of ze verwijzen burgers met financiële problematiek ernaar door.

Uit de interviews komt naar voren dat de werkwijze voor veel sociale teams nog in ontwikkeling is. Zo geeft een gemeente aan dat bij de vorming van de sociale teams, medewerkers met verschillende expertises niet gelijk over de teams zijn verdeeld, waardoor nog geen sprake is van uniformiteit. Ook vraagt het enige tijd voordat medewerkers voldoende vertrouwd zijn met elkaars werkterrein.

Doorverwijzen en signaleren door externe organisaties (ketenpartners)

In de praktijk wordt het onderscheid tussen signaleren en verwijzen door gemeenten niet altijd gemaakt. Er zijn tussenvarianten aangetroffen waarbij de afspraken zowel elementen van doorverwijzen als van signaleren door derden hebben.

Een aantal gemeenten geeft aan voornamelijk afspraken met lokale ketenpartners te maken over wat zij het vaste lastendeel van de burger noemt, zoals woonlasten (huur), water, energie en ziektekostenverzekering. De gemeente ziet met name de huurbetalingsachterstand als een goede voorspeller voor (burgers met) (dreigende) problematische schulden.

Een aantal gemeenten geeft aan over vroegsignalering in gesprek te willen gaan met grotere lokale werkgevers.

Wat betreft het vroegsignaleren maken gemeenten dus vooral werk van de samenwerking met lokale ketenpartners en zijn ze terughoudend wat betreft het maken van afspraken met ketenpartners die landelijk opereren. Volgens gemeenten ligt het meer voor de hand om landelijk via bijvoorbeeld NVVK afspraken te maken met de veelheid aan landelijke opererende ketenpartners zoals telecom- en postorderbedrijven.

Risicomodellen

De Inspectie spreekt van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico-indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is.

⁵ Een initiatief om professionals uit het sociaal domein te ondersteunen bij hun werk vanuit de sociale wijkteams is het uitbrengen van een handreiking: 'De eindjes aan elkaar knopen (cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk)', Platform31, VNG sept. 2015

Een voorbeeld van een risicomodel is de Straatkubus van de gemeente Almere.⁶ Geen van de tien onderzochte gemeenten maakt bij het vroegsignaleren van schuld-situaties gebruik van het systeem dat door de gemeente Almere is ontwikkeld. Er zijn wel gemeenten die iets ontwikkelen om op basis van verschillende signalen een inschatting te kunnen maken van de ernst van de individuele schuldenproblematiek. Zo geven twee gemeenten aan deel te nemen in een pilotproject met het BKR. Door meer informatie over schulden te delen en samen te werken, kan volgens het BKR de schuldenproblematiek effectiever worden aangepakt. Doordat bijvoorbeeld ziektekostenverzekeraars, woningcorporaties en nutsbedrijven data over betalingsachterstanden aanleveren kan het BKR de gemeenten waar dit pilot loopt meer betrouwbare signalen aanleveren over burgers die mogelijk te maken hebben met (dreigende) schuldenproblemen.

Belemmeringen

Met name de beschikbare capaciteit en het daardoor moeten stellen van prioriteiten wordt door gemeenten genoemd als belemmering om met meer externe ketenpartners dan waar ze nu afspraken mee hebben, afspraken te maken. Er zijn gemeenten die aangeven dat ze meer signalen ontvangen dan ze aan kunnen.

Privacyaspecten worden niet door alle gemeenten als een belemmering ervaren. Een manier om met privacy aspecten om te gaan, is om de burger vooraf toestemming te vragen om gegevens door te geven. Privacyaspecten worden wel als een probleem gezien als het gaat om het delen van gevoelige informatie met andere partijen. Zo gaf een gemeente aan dat een pilot om betrouwbaardere signalen te krijgen vanwege de juridische aspecten ruim anderhalf jaar in voorbereiding is geweest. Ook de onbekendheid met vroegsignalering wordt door gemeenten als een belemmering genoemd. Het opzetten van goede methoden van vroegsignalering heeft nog het karakter van een zoek- en ontwikkelproces.

Niet alle groepen van burgers zijn even gemakkelijk vroegtijdig in beeld te krijgen of te bereiken. Het betreft met name zorgmijdende burgers, burgers die het eigen probleem niet (of te laat) zien, het probleem zo lang mogelijk ontkennen of niet goed de weg weten te vinden naar overheidsinstanties.

Acties van gemeenten op basis van signalen

De acties die gemeenten nemen op basis van signalen over burgers met (dreigende) problematische schulden, varieert van het sturen van een folder/brief, tot telefonisch contact of het brengen van een huisbezoek.

De keuze om wel of niet op huisbezoek te gaan verschilt per gemeente. De ene gemeente beoordeelt per geval welke actie gewenst is, andere gemeenten hebben de keus gemaakt om bij een huurachterstand (en dreigende huisuitzetting) standaard te opteren voor een huisbezoek. Daarbij wordt dan vaak een termijn van genoemd (twee weken). Een gemeente geeft aan dat voor de door hen geprioriteerde doelgroepen geldt dat de actie waarvoor gekozen wordt, altijd die van huisbezoek is. Bij huisbezoek wordt eerst contact met de burger gezocht en een afspraak gemaakt of het huisbezoek wordt met een brief aangekondigd. Indien het niet lukt om contact te krijgen en een afspraak te maken, dan wordt een bezoek gebracht zonder afspraak. De burger kan weigeren mee te werken. Gemeenten kiezen er soms voor om op huisbezoek mee te gaan met de woningcorporatie. De woningcorporatie maakt dan de selectie. Huisbezoeken kunnen plaatsvinden vanuit de wijkteams. Een aantal gemeenten geeft aan standaard een brief te sturen bij betalingsachterstand in energie, hoewel het weinig respons oplevert.

Registratie, verantwoording, effectiviteit

Bij de meeste gemeenten is sprake van enige vorm van registratie van gegevens rondom de vroegsignalering. Deze registratie is vaak bedoeld ter ondersteuning van het proces van de afhandeling en niet voor vastlegging en monitoring van de resultaten van vroegsignalering. Enkele gemeenten geven aan bezig te zijn of te gaan met de ontwikkeling van een betere registratie.

⁶ Website effectieve schuldhulpverlening.nl

Geen van de onderzochte gemeenten kan dan ook aangeven hoe effectief de ingezette methoden van vroegsignalering zijn. De registratie daarvoor ontbreekt, het begrip effectiviteit is moeilijk te operationaliseren en gemeenten geven aan liever eerst aan de slag te gaan met vroegsignalering.

Volgens de gesproken medewerkers van de gemeenten vraagt de gemeenteraad niet om een cijfermatig onderbouwde verantwoording over het onderdeel vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening.

Eindconclusie

Zoals uit de verkennende studie naar voren komt, passen vrijwel alle gemeenten in Nederland op enige wijze methoden van vroegsignalering van burgers met (dreigende) problematische schulden toe. Gemeenten zijn nog bezig met het zoeken naar een eigen richting. Ook het zoeken van een balans tussen vroegtijdig ingrijpen en de burger dus eigen verantwoordelijkheid laten behouden is onderdeel van dit zoekproces.

Er zijn vier verschillende vormen van vroegsignalering te onderscheiden.

Bij het intern verwijzen zijn vooral de ontwikkeling rond de sociale teams van belang. Deze teams vormen steeds vaker de ogen en oren van de gemeente, staan dichtbij de burger, kijken breed over de verschillende leefgebieden van de burger heen en spelen daardoor een belangrijker wordende rol bij de vroegsignalering. Wat opvalt, is dat sommige gemeenten weinig zicht hebben op interne doorverwijzingen vanuit de eigen interne organisatie. Weinig ligt vast in afspraken daarover.

Bij zowel extern verwijzen als extern signaleren ziet de Inspectie dat gemeenten zich vooral richten op afspraken met lokale ketenpartners over het vaste lastendeel van de burger. Voor gemeenten is dit het vanzelfsprekende begin van vroegsignalering waar op korte termijn de meeste winst te behalen is wat betreft het vroegsignaleren.

Vroegsignalering door gemeenten verkeert bij (vrijwel) alle gemeenten nog in een beginfase. De term pilot wordt door gemeenten dan ook veelvuldig gebruikt. Of, en in hoeverre de ingezette methoden effectief zijn, kunnen gemeenten mede door het ontbreken van een goede registratie van signalen daarom vaak niet beantwoorden.

Van risicomodellen wordt nog maar weinig gebruik gemaakt. Enkele gemeenten zijn wel bezig met de ontwikkeling van een model, maar er lijkt niet op grote schaal gebruik gemaakt te worden van modellen die eerder ontwikkeld zijn en ook als een best-practice gepresenteerd zijn.

Een als best-practice genoemd project als 'vroeg eropaf' wordt door een aantal gemeenten genoemd als inspiratiebron.

De beschikbare capaciteit en bepaalde vragen rondom privacyaspecten, met name rond het combineren van gegevens, worden genoemd als de belangrijkste belemmering voor vroegsignalering.

Met de huidige manier van registreren van signalen kan de Inspectie niet aangeven wat met de ingezette methoden van vroegsignalering bereikt wordt.

2 Inleiding

2.1 **Introductie**

In september 2015 heeft de Inspectie SZW een verkennende studie uitgebracht over de vroegsignalering van problematische schulden door gemeenten. In die publicatie wordt antwoord gegeven op de vraag welke methoden gemeenten hiervoor gebruiken en hoe vaak deze worden toegepast.

In vervolg hierop heeft de Inspectie nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop de beschreven methoden worden toegepast en welke keuzes en overwegingen daarbij een rol spelen. Het resultaat van dat vervolgonderzoek wordt in deze publicatie weergegeven.

Kader: wat verstaat de Inspectie onder Vroegsignalering en wat niet?

De Inspectie spreekt van vroegsignalering als een gemeente gerichte acties onderneemt om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden. Deze acties kunnen bestaan uit het acteren op een risicoanalyse waarbij specifieke risicogroepen worden geïdentificeerd en/of uit het acteren op afspraken met bedrijven en instellingen over het signaleren van (dreigende) problematische schuldsituaties.

De meer algemene voorlichting door gemeenten, bijvoorbeeld via gemeentelijke websites of informatie via lokale kranten, ziet de Inspectie niet als onderdeel van vroegsignalering en is daarom niet het onderwerp van het onderzoek.

Ook de daadwerkelijke uitvoering van schuldhulpverlening waarbij getracht wordt een problematische schuldsituatie op te lossen, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

De definitie die de Inspectie hanteert wijkt enigszins af van de definitie van vroegsignalering zoals deze door NVVK wordt gehanteerd.⁷ Volgens de definitie van NVVK is sprake van vroegsignalering als niet alleen door gemeenten acties genomen worden om mensen met financiële problemen in beeld te brengen, maar er ook sprake is van outreachende hulpverlening. Het verschil met de definitie van NVVK bestaat er dus uit, dat de Inspectie vormen van vroegsignalering waar (nog) geen outreachende hulpverlening aan gekoppeld is, ook tot de vroegsignalering rekent.

Aanleiding

De groep burgers die potentieel met problematische schulden te maken kan krijgen is de afgelopen jaren groter en meer divers geworden. Van de 7 miljoen huishoudens in Nederland in 2013 moest ruim 10 procent rondkomen van een inkomen onder de zogeheten lage-inkomensgrens.⁸

Het aandeel werkenden (waaronder zzp'ers) in deze groep wordt bijvoorbeeld steeds groter.⁹

Gemeenten hebben een taak op grond van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2012 om problematische schulden bij de burgers zoveel mogelijk vroegtijdig te onderkennen, de burgers te benaderen en zo goed mogelijk te helpen om de situatie te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

De nieuwe groepen burgers met (dreigende) problematische schulden zijn moeilijker te bereiken door gemeenten, omdat deze zijn niet altijd goed in beeld zijn zoals bijstandsgerechtigden. Om deze groepen tijdig te bereiken is het nodig om slimme

⁷ Leidraad vroegsignalering, NVVK. 2015

⁸ Armoedesignalement 2014, SCP en CBS.

⁹ O.a. Huishoudens in de rode cijfers, Panteia 9 januari 2013. Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud oktober 2014.

methoden van vroegsignalering en daaropvolgende hulpverlening toe te passen. Wanneer dat niet gebeurt, kunnen burgers onnodig in een problematische schuldsituatie komen of kunnen deze schulden onnodig verder toenemen. Dit kan leiden tot negatieve maatschappelijke gevolgen en kosten.¹⁰

Toch zijn er signalen dat lang niet alle gemeenten weten hoe invulling te geven aan vroegsignalering en bijbehorende hulpverlening. Uit een rapport van het Verwey-Jonker instituut blijkt dat gemeenten een kennisbehoefte hebben ten aanzien van het inrichten van integraal beleid in de keten (met name rond preventiebeleid, vroegsignalering en nazorg) en het inkaderen van schuldhulp- en armoedebeleid in het bredere sociale beleid (in het licht van onder meer de drie decentralisaties).¹¹

2.2 Doelstelling onderzoek

Het onderzoek gaat in op wat gemeenten doen om vroegtijdig burgers met problematische schulden op te sporen. De Inspectie beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan de verbetering van de vroegsignalering van problematische schulden, waardoor er minder vaak situaties ontstaan waarbij de schulden onoplosbaar zijn. Dit doet de Inspectie door inzicht te geven in en conclusies te trekken over wat gemeenten op dit terrein hebben ontwikkeld en hoe dit door gemeenten wordt gebruikt.

2.3 Onderzoeksvragen

Het gehele onderzoek bestaat uit twee fasen, waarbij in de tweede fase gebruik wordt gemaakt van de uitkomsten van de eerste fase. Deze nota van bevindingen geeft de resultaten weer uit de tweede fase van het onderzoek.

De volgende vraag wordt in deze nota beantwoord:

Welke methoden zijn er ontwikkeld om vroegtijdig burgers met (dreigende) problematische schulden in beeld te krijgen en hoe worden deze methoden gebruikt?

Daarbij gaat de Inspectie nader in op de door gemeenten gekozen methoden en de wijze waarop gemeenten omgaan met de ontvangen signalen. De volgende deelvragen worden beantwoord:

- Welke belemmeringen ervaren gemeenten bij vroegsignalering?
- Welke nieuwe initiatieven worden door gemeenten zelf, in navolging van andere gemeenten of in samenwerking met andere organisaties opgezet en welke ontwikkelingen doen zich hierin voor?
- Worden de ontvangen signalen geregistreerd? Hoe vindt deze plaats? Wat kan op basis van wat geregistreerd is, gezegd worden over de effectiviteit van de ingezette methoden van vroegsignalering?¹²
- Welke acties ondernemen gemeenten naar aanleiding van de ontvangen signalen? Welke overwegingen spelen daarbij een rol?

2.4 Conceptueel model

Op basis van literatuurstudie, gesprekken met stakeholders (NVVK, NIBUD en beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW) en interviews bij vier gemeenten, heeft de Inspectie voorafgaand aan het onderzoek een conceptueel model ontwikkeld dat op hoofdlijnen de vroegsignalering van burgers met problematische schulden weergeeft (zie figuur 1).

Centraal hierin staat de burger met (dreigende) problematische schulden. Daaronder staat de gemeentelijke schuldhulpverlening weergegeven. De gemeentelijke schuldhulpverlening is op zoek naar de eerdergenoemde burgers.

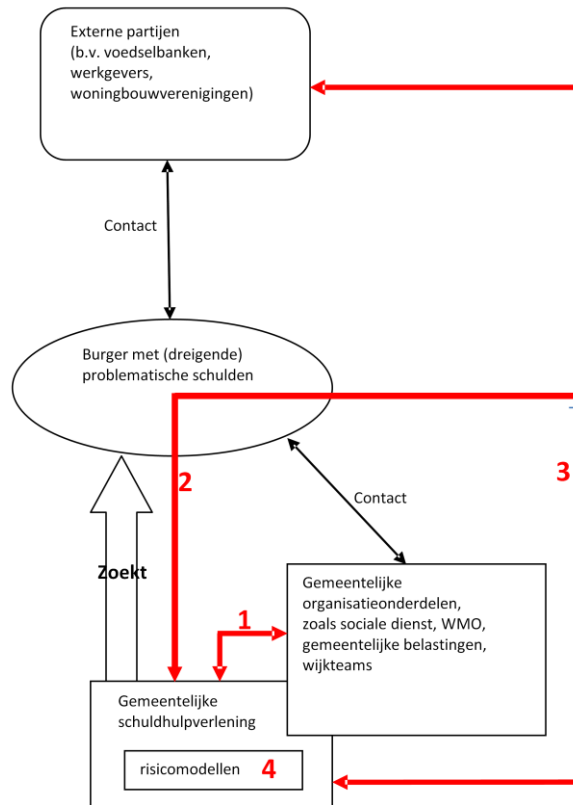
Burgers die niet in beeld zijn bij de schuldhulpverlening hebben wel contact met andere partijen. Dat kan de gemeente zelf zijn en/of externe partijen. De rode lijnen

¹⁰ Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud oktober 2014.

¹¹ Rapport Lokaal en Integraal, Verwey-Jonker Instituut april 2014.

¹² Effectief in de zin dat burgers met (dreigende) schuldenproblematiek daadwerkelijk eerder worden gesignaleerd.

in de figuur zijn de manieren van vroegsignalering die de Inspectie in deze nota van bevindingen beschrijft. Het gaat erom dat de gemeentelijke schuldhulpverlening via andere partijen in contact probeert te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden.



Figuur 1: conceptueel model vroegsignalering door gemeenten

(de nummers verwijzen naar onderstaande opsomming)

De Inspectie onderscheidt vooraf vier bekende vormen van vroegsignalering die in combinatie kunnen voorkomen:

1. intern verwijzen vanuit gemeentelijke organisatieonderdelen zoals de Participatiewet, WMO, armoederegelingen en gemeentelijke belastingen,
2. extern verwijzen, waarbij de burgers zelf contact zoeken met de schuldhulpverlening al dan niet samen met de externe partij,
3. extern signaleren, waarbij de externe partij de gegevens doorgeeft aan de gemeentelijke schuldhulpverlening waarop zij contact zoeken met de burger en
4. risicomodellen. Deze vorm van vroegsignalering vindt veelal binnen de schuldhulpverlening plaats en houdt in dat informatie zodanig verzameld en gecombineerd wordt dat burgers met een vergroot risico op problematische schulden geïdentificeerd worden.

In de bijlage bij deze nota zijn uitgebreidere definities van deze begrippen opgenomen.

De gemeenten is in de verkennende studie gevraagd naar deze vormen van vroegsignalering en verder is gevraagd of zij ook nog andere vormen van vroegsignalering hanteren. De eerste drie vormen worden volgens de gemeenten veelvuldig toege-

past. Volgens opgave past circa 90 procent van de gemeenten alle drie deze vormen in zekere mate toe. De vierde methode van vroegsignalering, toepassing van risico-modellen, wordt veel minder vaak dan de andere drie methoden gebruikt. Ruim 80 procent van de gemeenten geeft aan geen aanwezige gegevens te combineren om burgers met (dreigende) problematische schulden te identificeren. Gemeenten hebben aangegeven dat naast de vier door de Inspectie al in de vragenlijst aangegeven methoden van vroegsignalering nauwelijks andere methoden worden toegepast.¹³ In deze nota gaat de Inspectie nader in op de wijze waarop de verschillende methoden worden gebruikt.

2.5 Referentiekader

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is op 1 juli 2012 in werking getreden. In deze wet is opgenomen dat de gemeenteraad telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren een plan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de gemeenteraad een taak heeft bij de invulling van het beleid bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

De wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan de integrale schuldhulpverlening is in hoge mate afhankelijk van de plaatselijke en/of regionale situatie waarin de integrale schuldhulpverlening vorm en inhoud moet krijgen. Deze zal van gemeente tot gemeente kunnen verschillen. Het plan dient de hoofdlijnen te bevatten van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. In het plan dient in ieder geval te worden aangegeven welke resultaten de gemeente nastreeft, welke maatregelen de gemeente neemt voor kwaliteitsborging, de maximaal nagestreefde wachttijd en hoe de schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.¹⁴ De inhoud van het vast te stellen plan is verder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zelf.

Activiteiten gericht op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding zijn onderdeel van integrale schuldhulpverlening. Het door de gemeenteraad vast te stellen plan voor integrale schuldhulpverlening zal dus ook op deze preventie moeten ingaan.¹⁵

Gemeenten hebben zodoende de taak invulling te geven aan integrale schuldhulpverlening. Hieronder valt ook de vroegsignalering. De wijze waarop zij daar invulling aan geven valt binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid en daarmee zijn er geen wettelijke normen waaraan de vroegsignalering dient te voldoen.

De Inspectie heeft onderzocht, nadat eerst een kwantitatief, landelijk beeld van de vroegsignalering is geschetst in de eerder genoemde verkennende studie, hoe de methoden in de praktijk worden gebruikt.

2.6 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken

Dataverzameling

Het onderzoek is erop gericht de verschillende gehanteerde varianten van methoden van vroegsignalering in beeld te brengen. Daartoe is nader onderzoek uitgevoerd bij 10 gemeenten uit de groep van 100 gemeenten die de vragenlijst invulden ten behoeve van de eerder uitgebrachte verkennende studie. Bij de selectie is gestreefd naar variatie op een aantal belangrijke aspecten zoals de organisatie van schuldhulpverlening en de mate waarin verschillende vormen van vroegsignalering wordt toegepast. Daarbij is uiteraard gebruik gemaakt van de ingevulde vragenlijsten.

¹³ Verkennende studie vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, september 2015

¹⁴ Wgs, artikel 2, vierde lid.

¹⁵ Memorie van toelichting bij Wgs, blz.7.

Bij de 10 gemeenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen bij beleidsmedewerkers en in voorkomende gevallen bij uitvoerders wanneer de schuldhulpverlening (deels) was uitbesteed door de gemeente. Daarbij is waar mogelijk materiaal opgevraagd om de gedane uitspraken te bevestigen. Denk daarbij oa. aan werkinstructies, managementinformatie en beleidsstukken.

Analyse

De analyse is erop gericht om van de verschillende aspecten van vroegsignalering de variatie in beeld te brengen. Daartoe is het bronmateriaal (de interviewtranscripten en de opgevraagde stukken) gecodeerd naar die aspecten. De Inspectie heeft dat materiaal vervolgens geanalyseerd en geordend om te komen tot de beschrijvingen van de aangetroffen methoden en achterliggende overwegingen daarbij.

Reikwijdte uitspraken

Een volledig landelijk beeld van de verschillende varianten van vroegsignalering en de specifieke aspecten die daarbij een rol spelen, is op basis van een beperkt aantal gemeenten niet mogelijk en werd ook niet nagestreefd. Door de selectiewijze van de onderzochte 10 gemeenten en de aangetroffen spreiding in situaties aldaar is met deze 10 gemeenten grotendeels de diversiteit in aanpakken, oplossingen en belemmeringen van gemeenten ten aanzien van de vroegsignalering in beeld gebracht.

Een meer uitgebreide methodologische verantwoording staat in de bijlage.

2.7

Onderzoekperiode

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei-augustus 2015 en hadden betrekking op de actuele situatie bij de gemeenten.

3 Bevindingen

3.1 Beleid en organisatie vroegsignalering

3.1.1 Vroegsignalering in beleidsstukken

In de verkennende studie hebben vrijwel alle gemeenten aangegeven dat er beleidsmatige aandacht is voor vroegsignalering. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft aangegeven dat vroegsignalering in het beleidsplan expliciet is uitgewerkt.¹⁶

Ook de geselecteerde gemeenten hebben vrijwel allemaal vroegsignalering in hun beleidsteksten opgenomen. De gemeente die vroegsignalering niet expliciet benoemde, had wel aandacht voor schuldpreventie in het algemeen in de beleidstekst.

Gemeenten hebben in hun beleid vroegsignalering vanuit verschillende visies geformuleerd. Bijvoorbeeld als een vorm van outreachende dienstverlening; een bijdrage aan een financieel gezonde toekomst; onderdeel van schuldpreventie waar onder andere de beroepsvereniging NVVK op aandringt; of als onderdeel van de armoedebestrijding.

Gemeenten geven als argument voor vroegsignalering bijvoorbeeld aan dat door het vroegtijdig signaleren van (dreigende) problematische schulden, ernstige vormen van armoede kunnen worden opgespoord en aangepakt. Ook wordt als argument soms gegeven dat financiële problematiek die ontstaat door het onderbenutten van minimabeleid, door vroegsignalering opgespoord kan worden.

Het financiële en maatschappelijke aspect dat met schuldenproblematiek verband houdt, is een belangrijk onderdeel in de meeste beleidsteksten. Een veelvoorkomend thema is dat op de korte termijn vroegsignalering een financiële investering vraagt, maar dat op de lange termijn vroegsignalering een kostenbesparing oplevert voor de gemeenten. Een burger met ernstige financiële problematiek heeft een veel intensievere en langdurige vorm van schuldhulpverlening, dan schuldenproblematiek die bijvoorbeeld op te lossen is met slechts administratieve ondersteuning. Ook vermeldt een gemeente dat de kans op een oplossing afneemt naarmate de financiële problematiek ernstiger is.

"Het doel is om met het vroegtijdig signaleren van problematische schulden, ook te voorkomen dat belemmeringen ontstaan in de participatie en/of maatschappelijke kosten ontstaan."

Hoe uitgebreid vroegsignalering in beleidsdocumenten is beschreven, verschilt sterk. De variatie lag tussen het uitgebreid noemen van alle plannen en ketenpartners in de vroegsignalering tot het kort benoemen dat vroegsignalering onderdeel is van het schuldhulpbeleid.

Vaak is vroegsignalering onderdeel van schuldpreventie. In beleidsteksten wordt vroegsignalering geregeld secundaire preventie genoemd. Dit sluit aan bij de term die het NIBUD gebruikt voor vroegsignalering. Het NIBUD werd tijdens de interviews een aantal keren genoemd als belangrijke informatiebron bij het opstellen van beleidsplannen.

"Secundaire preventie is gericht op het vroegtijdig onderkennen, opsporen en oplossen van schuldenproblematiek. Informatie wordt gegeven aan zowel (potentiële) klanten als intermediairs."

¹⁶ Verkennende studie Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, sep. 2015

Een goede samenwerking met en een heldere rolverdeling tussen ketenpartners is hierbij van groot belang, zodat adequaat kan worden geholpen en doorverwezen." Bron: beleidstekst gemeente

Zonder samenwerking binnen de gemeente, intergemeentelijke samenwerkingsverband of met andere ketenpartners is vroegsignalering niet goed mogelijk. Samenwerking met ketenpartners is dan ook met regelmaat onderdeel van de beleidsteksten.

"Door met deze partijen samenwerking te zoeken en afspraken te maken kan schuldhulpverlening veel succesvoller worden." Bron: beleidstekst gemeente

De ketenpartners die vooral worden genoemd in de beleidsteksten zijn woningcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars. Deze partijen zijn op dit moment de belangrijke ketenpartners voor gemeenten waar het de vroegsignalering van problematische schulden betreft.

Enkele gemeenten noemen in hun beleidsteksten ook werkgevers en vrijwilligers in buurtcentra als belangrijke ketenpartners. Vaak komt naar voren dat met deze en andere ketenpartners nog geïnvesteerd moet worden in onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerken.

Uit de interviews komt naar voren dat niet alleen het NIBUD een belangrijke informatie- en inspiratiebron is bij de beleidsvorming. Ook regionale en nationale bijeenkomsten over schuldhulpverlening, beleid van andere gemeenten en de door gemeenten geïnitieerde en door staatssecretaris Klijnsma aangemerkte 'best practices' worden genoemd als informatie- en inspiratiebronnen. Vooral het project "Vroeg eropaf" is voor veel gemeenten een inspiratiebron geweest.

3.1.2 *Organisatie schuldhulpverlening*

De organisatie van schuldhulpverlening binnen Nederland is divers. In de meeste gevallen melden burgers zich met hun financiële vraagstukken bij een voorportaal. Dit voorportaal kan een sociaal team zijn, een afdeling van de gemeente, maar ook de kredietbank. Bij dit voorportaal wordt gekeken naar de financiële situatie van de burger en welke stappen ondernomen kunnen worden om het financiële probleem op te lossen.

In het geval van niet ernstige financiële problematiek, waar de oorzaak ligt bij een administratie die niet goed op orde is, kan bijvoorbeeld besloten worden de burger door te verwijzen voor administratieve ondersteuning. Bij ernstige financiële problematiek wordt veelal rechtstreeks doorverwezen naar de schuldhulporganisatie. Een veelgenoemde schuldhulporganisatie is de kredietbank, die in meerdere stadia kan worden ingeschakeld. De kredietbank kan een gemeentelijke, regionale of nationale zijn.

De kredietbank kan dus ingeschakeld worden als voorportaal, eerste hulp, maar ook als er sprake is van ernstige financiële problematiek.

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat de organisatie van schuldhulpverlening grofweg in drie varianten is op te delen.

- Variant 1: de kaders van vroegsignalering worden door de gemeente of binnen een gemeentelijke regeling bepaald, waarbij de uitvoering uitbesteed is aan derden. Dit wil zeggen dat zowel het voorportaal naar de schuldhulp als de aangeboden schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door een externe organisatie.
- Variant 2: het voorportaal is binnen de organisatie van de gemeente of het gemeentelijke samenwerkingsverband georganiseerd en de uitvoering van de schuldhulpverlening is uitbesteed.
- Variant 3: de gemeente of het gemeentelijk samenwerkingsverband voert zowel het voorportaal naar de schuldhulp als de schuldhulpverlening zelf uit.

Uit de verkennende studie komt naar voren dat er geen significante samenhang is tussen gekozen organisatievorm en de mate van uitvoering van vroegsignalering.¹⁷ In het verdiepende onderzoek is gevraagd hoe gemeenten in de praktijk invulling aan deze drie varianten geven en wat de keuzes zijn geweest om voor een bepaalde variant te kiezen. Het bestuderen van de verschillende varianten kan inzicht geven in specifieke overwegingen en accenten die de gemeente heeft t.a.v. vroegsignalering.

Variant 1: Voorportaal en uitvoering door externe organisatie

Een reden die genoemd wordt om voor deze variant te kiezen is dat de gemeente zelf niet over de benodigde kennis beschikt m.b.t. schuldhulpverlening. Bij deze variant kan de burger zich zonder tussenkomst van de gemeente melden bij de schuldhulporganisatie. Gemeenten noemen als voordeel dat de burger dan niet bij meerdere instanties hetzelfde verhaal hoeft te doen. Doordat de volledige uitvoering van de schuldhulpverlening bij een externe organisatie is belegd, is de afstand tussen gemeente en schuldhulpverlening groter dan wanneer de uitvoering (deels) door de gemeente zelf wordt gedaan. De gemeenten die voor deze variant hebben gekozen zien dit echter niet als een probleem, omdat de uitvoerende schuldhulporganisatie (bv. kredietbank) een organisatie is waar de gemeente goed mee bekend is. Ook burgers weten volgens die gemeenten goed de weg te vinden naar de uitvoerende schuldhulporganisatie.

Variant 2: Voorportaal ligt bij de gemeente, uitvoering van de schuldhulpverlening door externe organisatie.

Een reden om voor deze variant te kiezen is dat een externe schuldhulporganisatie meer specifieke kennis in huis heeft dan de gemeente zelf en daardoor de schuldhulpverlening meer gedegen kan uitvoeren. Deze variant betekent echter ook dat er afstand bestaat tussen het voorportaal (veelal afdelingen van de gemeente en sociale teams) en de uitvoering van de schuldhulpverlening (o.a. de kredietbank). Door deze afstand lijkt de kans groter dat een burger die zich meldt bij het voorportaal niet bij de schuldhulpverlening terecht komt.

De gemeenten uit het onderzoek die voor deze variant hebben gekozen, besteden daarom nadrukkelijk aandacht aan het minimaliseren van de afstand tussen beide organisaties.

Eén gemeente heeft binnen het sociale team medewerkers laten opleiden door de kredietbank, waardoor die medewerkers beter inzicht hebben in wat op het terrein van de schuldhulpverlening ligt. Zij herkennen de problematiek eerder en kunnen burgers beter begeleiden bij het aanmelden bij de schuldhulpverlener, aldus de gemeente. Een andere gemeente heeft bij het sociale team een coördinator schuldhulpverlening geplaatst. De coördinator is daarbij de schakel tussen afdelingen van de gemeente, het sociale team, ketenpartners en de uitvoerder van de schuldhulpverlening.

Een andere gemeente geeft aan op een heel andere manier deze afstand te willen overbruggen, namelijk door de toegang tot de schuldhulpverlening laagdrempeliger te maken. De gemeente heeft vrijwilligers ingezet om burgers te ondersteunen bij het op orde krijgen van administratie, het invullen van formulieren. Deze kunnen zo de drempel voor burgers verlagen om hulp te zoeken bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Variant 3: Voorportaal en uitvoering door gemeente.

De gemeenten die voor deze variant gekozen hebben, noemen als voordeel dat het een betere regievoering op de verschillende onderdelen mogelijk maakt, dan wanneer onderdelen ervan zijn uitbesteed. Het maakt een betere ketensamenwerking en

¹⁷ Verkennende studie vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, Inspectie SZW, sep. 2015

een integrale aanpak mogelijk. Een aantal van deze gemeenten had in het verleden de schuldhulpverlening uitbesteed, maar zijn onder andere vanwege het kunnen voeren van een betere regie hier op teruggekomen.

Zoals aangegeven ligt het voorportaal richting de schuldhulp en schuldhulpverlening bij deze variant binnen de gemeente. Welke afdelingen of organisaties van de gemeente hiervoor verantwoordelijk zijn, verschilt per gemeente. De voorportalen liggen in de meeste gevallen bij werkpleinen of sociale teams. Bij deze voorportalen zijn in sommige gemeenten ook één of meerdere dagen medewerkers schuldhulpverlening werkzaam.

Net als bij variant 2 besteden gemeenten ook hier aandacht aan het verkleinen van de afstand tussen voorportaal en uitvoering van de schuldhulpverlening. Burgers met een positieve indicatie maar die toch niet instromen in de schuldhulpverlening hebben ook bij gemeenten de aandacht. Zie bijvoorbeeld het rapport van de gemeente Rotterdam over dit onderwerp.¹⁸

3.1.3 *Wensen gemeenten m.b.t. vroegsignalering*

De meeste gemeenten geven aan dat zij over meer capaciteit zouden willen beschikken, zodat zij vroegsignalering breder kunnen trekken. Deze extra capaciteit zouden zij willen benutten om bijvoorbeeld werkafspraken en convenanten met meer externe partners te maken, zoals met alle in plaats van slechts met één of twee woningbouwcorporaties binnen een gemeente of samenwerkingsverband. Ook geven zij aan dat er capaciteit moet zijn om iets met de signalen te kunnen doen.

Om vroegsignalering breder op te kunnen pakken wordt door gemeenten de wens geuit voor meer landelijke vroegsignaleringsafspraken (bijvoorbeeld door de NVVK). Bijvoorbeeld met telefoonaanbieders, hypotheekverstrekkers en postorderbedrijven. Het betreft een veelheid aan landelijk werkende organisaties, waardoor het voor de gemeenten vaak te veel capaciteit vraagt om met iedere organisatie afzonderlijk zelf afspraken te maken. Voor gemeenten ligt het meer voor de hand om afspraken te maken met lokaal of regionaal opererende ketenpartners.

Om meer financiële middelen beschikbaar te krijgen, werkt één gemeente aan een andere oplossing. Het delen van de kosten voor vroegsignalering met bepaalde ketenpartners. Zowel de gemeente als deze ketenpartners hebben voordeel aan het vroegtijdig signaleren van (dreigende) problematische schulden. Het delen van de financiële kosten vindt de gemeente dan ook een redelijke oplossing.

In het algemeen is vroegsignalering een relatief nieuw onderdeel in de schuldhulpverlening. Vooral de gemeenten die pas dit jaar hiermee zijn gestart zijn benieuwd hoe de vroegsignalering uiteindelijk zijn werk gaat doen.

3.2 **Gebruik van de methoden van vroegsignalering**

3.2.1 *Intern doorverwijzen*

Er is sprake van intern verwijzen als de gemeente binnen de eigen organisatie geregeld heeft dat burgers die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen), in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden, worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening.

De gemeente kan een werkwijze van doorverwijzing ontwikkeld hebben. Deze werkwijze kan schriftelijk vastgelegd zijn in werkinstructies of beleidsstukken. In de werkwijze kan een onderscheid zijn gemaakt naar doelgroepen.

¹⁸ Niet-instromers in de schuldienstverlening, gemeente Rotterdam, februari 2015.

Onder werkwijze van doorverwijzing verstaat de Inspectie dat er op een afgesproken en eenduidige manier wordt omgegaan met signalen van (dreigende) problematische schulden.

Uit de verkennende studie is naar voren gekomen dat met name vanuit de uitvoering van de Participatiewet wordt doorverwezen. Bijna alle gemeenten doen aan deze vorm van vroegsignalering. Een meerderheid van gemeenten doet aan vroegsignalering vanuit armoederegelingen, WMO, jeugdzorg en sociale teams. Ruim een derde doet aan vroegsignalering bij kwijschelding van gemeentelijke belastingen.

In het verdiepend onderzoek is gekeken hoe gemeenten in de praktijk inhoud en vorm geven aan intern doorverwijzen. Een aantal gemeenten geeft aan dat de lijntjes bij intern doorverwijzen kort zijn. Deze korte lijntjes zijn er omdat bijvoorbeeld meerdere afdelingen binnen één gebouw zitten, omdat een medewerker van de schuldhulpverlening een dag in de week aanwezig is op een andere afdeling, of omdat met regelmaat bijeenkomsten met een multidisciplinair karakter worden georganiseerd. Enkele gemeenten geven aan dat zij hebben moeten investeren om een cultuur te krijgen waar medewerkers gemakkelijker bij elkaar binnen lopen.

Vroegsignalering bij de Participatiewet

Bijna alle gemeenten doen aan vroegsignalering vanuit de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet. Vooral bij deze doelgroep is vroegsignalering belangrijk omdat burgers met een uitkering vaker financiële problemen hebben, aldus de gemeenten.

Bij de aanvraag van de uitkering wordt altijd eerst de financiële situatie van de cliënt bekeken. Twee gemeenten geven aan dat bij het constateren van schulden het onderdeel van de standaardprocedure is, om dit vast te leggen en de burgers te wijzen op de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Tussen gemeenten zijn verschillen wat betreft de wijze van doorverwijzen. Sommige gemeenten verwijzen de burger door naar een andere afdeling van de gemeente (bv. sociaal team), andere gemeenten verwijzen rechtstreeks door naar de schuldhulpverlening. Eén gemeente benadrukt de eigen verantwoordelijkheid die burgers hebben om zich te melden bij de schuldhulpverlening.

De procedure voor het doorverwijzen kan schriftelijk zijn vastgelegd in werkinstructies. De meeste gemeenten geven aan dat dit in zeer algemene zin het geval is of nog niet, maar dat het vooral belangrijk is dat het doorverwijzen onderdeel is van het informele werkproces en onderdeel uitmaakt van de professionaliteit van de medewerker.

De re-integratie van burgers naar werk is een ander onderdeel van het klantencontact vanuit de Participatiewet. Bij deze medewerkers staat het belang om de burgers zo snel mogelijk weer naar werk te bewegen centraal. Het hebben van schulden kan een belemmering voor re-integratie zijn. Eén gemeente geeft dan ook aan dat de consulenten die hier verantwoordelijkheid voor dragen vaak zelf contact opnemen met de schuldhulpverleningsorganisatie of doorverwijzen.

Per 1 juli 2015 is de kostendelersnorm ingevoerd. Veel gemeenten hebben bij de verkennende studie aangegeven ook vanuit de kostendelersnorm aan vroegsignalering te hebben gedaan. Uit de verdiepende studie komt naar voren dat het gesprekken met klanten betreft waar deze maatregel van toepassing is. Tijdens deze gesprekken is aandacht besteed aan mogelijke schulden die kunnen ontstaan door de inkomensdaling en hoe de burgers in contact kunnen komen met de schuldhulpverlening. Vanuit de gehanteerde definitie van vroegsignalering betreft het geen vorm van vroegsignalering, maar wordt vroegtijdig aandacht besteed aan het belang van schuldhulpverlening indien daar behoefte aan is.

Vroegsignalering vanuit Sociale teams

Sociale teams kunnen een belangrijke rol spelen in de vroegsignalering omdat zij van dichtbij zicht hebben op wat er bij burgers speelt. Sociale teams of wijkteams zijn multidisciplinaire teams. Deze zijn samengesteld uit medewerkers met een verschillende discipline die afkomstig zijn uit verschillende organisaties. Deze samenwerkingsvorm maakt volgens gemeenten een integrale aanpak van problemen mogelijk. Sociale teams zijn relatief nieuw en bij veel gemeenten wordt hier nog ervaring mee opgedaan.

Ook binnen één gemeente of samenwerkingsverband kan de opzet en inrichting ervan verschillen. Vooral de plaatsing van schuldhulpverlening binnen de sociale teams verschilt. Het grootste verschil zit in het wel of niet aanwezig zijn van medewerkers schuldhulpverlening. Bij meerdere sociale teams komt het namelijk voor dat deze medewerker een dagdeel per week aanwezig is of zelfs een vast onderdeel van het team is.

Een gemeente heeft de medewerkers een interne opleiding van drie maanden laten volgen bij de kredietbank. Hierdoor hebben zij beter inzicht in wat de schuldhulpverlening doet en kunnen zij de nodige voorbereidingen doen richting de intake bij de kredietbank. Bij een andere gemeente is een coördinator schuldhulpverlening aanwezig. De coördinator is daar de schakel tussen de sociale teams, uitkeringsconsulenten, werkplein, WMO en de schuldhulpverleningsorganisatie.

Veel gemeenten zijn positief over de mogelijkheden die het sociale team biedt. Zij geven aan dat door het samenvoegen van verschillende leefgebieden van burgers het mogelijk is om problemen meer integraal op te lossen.

De gemeenten zien ook dat bijvoorbeeld als een buurtcoach op bezoek gaat bij een gezin met kinderen, de medewerker schuldhulpverlening uit het sociale team hier ook bij kan worden betrokken.

Als het voorportaal buiten het sociale team ligt, geven gemeenten aan dat zij merken dat medewerkers uit het sociale team signalen aan het voorportaal doorgeven of burgers met financiële problemen daarnaar doorverwijzen.

Veel sociale teams zijn nog volop in ontwikkeling en zijn soms nog in een pilotfase. Een gemeente geeft aan dat bij de vorming van de sociale teams, medewerkers met verschillende expertises niet gelijk over de teams zijn verdeeld, waardoor er mogelijk sprake is van onvoldoende uniformiteit in manier van werken, hoewel dat voor de toekomst wel het streven is.

Van de onderzochte gemeenten bleek één al langer ervaring te hebben met sociale teams. Een veelvoorkomend probleem waar deze gemeente tegenaan liep, was dat binnen de sociale teams vaak te laat werd doorverwezen naar de schuldhulpverlening. In veel gevallen hadden vrijwilligers de taak om burgers met financiële problematiek te ondersteunen. Deze vrijwilligers leveren volgens deze gemeente vaak superwerk af en doen alles wat zij kunnen om degene met financiële problemen uit de schulden te halen. Alleen in veel gevallen was het toch beter als de schuldhulpverlening eerder had kunnen in grijpen. Daarop heeft de gemeente geïnvesteerd in trainingen en presentaties om de sociale teams en vrijwilligers hierover te informeren. De gemeente geeft aan dat sindsdien de doorverwijzingen zijn toegenomen.

Vroegsignalering vanuit de Jeugdhulp

Net zoals bij andere vormen van interne vroegsignalering geven gemeenten aan dat de korte lijnen binnen de gemeente, doorverwijzing faciliteren. Een vorm waarop een gemeente de vroegsignalering heeft ingericht ziet er als volgt uit. De gemeente heeft vier sociale teams, boven deze teams hangt het wijkteam Jeugd en Gezin. Dit wijkteam blijft in alle gevallen de regiehouder, maar zij kan wel consulenten met schuldhulpverlening als expertise uit de sociale teams inzetten.

Bij periodieke overleggen tussen de sociale teams worden casussen op deze manier interdisciplinair besproken en ook kan door de samenwerking een interdisciplinair ondersteuningsplan worden opgezet.

Vroegsignalering bij de WMO

In de verkennende studie komt naar voren dat bij ongeveer de helft van de gemeenten vroegsignalering vanuit de WMO plaatsvindt. Meerdere gemeenten die bezocht zijn, geven aan dat de burgers met een hoog risico op schulden die onder de WMO vallen, vaak al intensieve begeleiding krijgen of zelfs onder bewindvoering vallen. Een andere gemeente die afspraken heeft voor het vroegsignaleren bij de WMO, geeft aan dat hier beduidend minder doorverwijzingen plaatsvinden dan vanuit bijvoorbeeld de Participatiewet. Bij één gemeente is bij het voormalige WMO-loket wel het voorportaal naar de schuldhulp gesitueerd. Dit was ook bij een andere gemeente, maar die is hier op teruggekomen doordat bij het WMO-loket een gebrek aan kennis over schuldhulpverlening was.

Vroegsignalering vanuit Armoederegelingen

Bij vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden, kan ontdekt worden dat burgers armoederegelingen onderbenutten. Ook andersom kunnen bij aanvragen van armoederegelingen of onderdelen van het minimabeleid, schulden worden gesignaleerd. In verkennende studie komt naar voren dat een meerderheid van de gemeenten aan deze vorm van vroegsignalering doet. De afdeling die verantwoordelijk is voor het toekennen van armoederegelingen verwijst dan door indien daar aanleiding voor is. Deze vorm van vroegsignalering lijkt sterk op de manier waarop wordt doorverwezen vanuit de Participatiewet.

Vroegsignalering vanuit gemeentelijke belastingen

De gemeente uit het onderzoek die aan deze vorm van vroegsignalering doet, geeft aan dat met name de 'korte lijntjes' een belangrijke rol spelen bij de doorverwijzing. Ook doen zij aan vroegsignalering bij betalingsachterstand van de gemeentelijke belasting, waar de doorverwijzing ook mogelijk wordt gemaakt door de 'korte lijntjes'.

Als mogelijke verklaring waarom deze vorm van vroegsignalering niet vaak voorkomt, geeft een gemeente aan dat schulden niet een veelvoorkomend probleem is onder burgers die kwijtschelding aanvragen.

3.2.2 *Doorverwijzen en signaleren door externe organisaties*

De gemeente kan met betrekking tot vroegsignalering afspraken gemaakt hebben met externe organisaties. De Inspectie onderscheidt hierin twee vormen, namelijk extern doorverwijzen en signalering door derden. De Inspectie spreekt van extern doorverwijzen wanneer de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat zij klanten waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, verwijzen naar de gemeente. De klanten nemen zelf contact op (eventueel met hulp van de verwijzer). Er is sprake van signalering door derden als de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat deze zelf signalen afgeven aan de gemeente wanneer zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten. Het kan gaan om feitelijke gegevens als betalingsachterstanden, maar ook om andere signalen. De signalen worden afgegeven met of zonder medeweten van de klanten, maar niet door de klanten zelf.

Uit het verdiepende onderzoek komt naar voren dat gemeenten in de praktijk het onderscheid tussen extern verwijzen en signaleren door derden niet zo scherp maken. Er zijn tussenvarianten waarbij de afspraken zowel elementen heeft van verwijzen als van signaleren.

Een voorbeeld van zo'n tussenvorm is dat de klantmanager in het bijzijn van de burger met (dreigende) schulden via de telefoon een afspraak voor de burger maakt met de schuldhulpverlening.

Een aantal gemeenten geeft aan met name afspraken te maken over wat zij het vaste lastendeel van de burger noemt, zoals woonlasten (huur), water, energie en ziektekostenverzekering. De gemeente ziet met name de huurbetalingsachterstand als een goede voorspeller voor (burgers met) (dreigende) problematische schulden.

Woningbouwcorporatie

Alle 10 bezochte gemeenten worden door woningbouwcorporaties geïnformeerd over betalingsachterstanden van huurders. Eén gemeente gaf expliciet aan dat niet gewerkt wordt met signaleringslijsten, maar dat alleen wordt doorverwezen. Bijna alle gemeenten hebben de werkafspraken met de woningbouwcorporaties schriftelijk vastgelegd. Bij vijf gemeenten is dat in de vorm van een convenant of is het convenant in de maak. De meeste werkafspraken met woningcorporaties zijn van vrij recente datum. Een gemeente geeft aan dat het werkafspraken betreft die voorheen al bestonden, maar pas sinds kort op papier zijn gezet. Een uitzondering betreft een grote gemeente waar het convenant al vier jaar oud is. Dit convenant is in afwachting van een nieuwe stilzwijgend verlengd. Twee gemeenten geven aan dat het een pilot betreft. In het ene geval vertoont de pilot gelijkenis met the best practice van 'Vroeg eropaf'.

Niet bij alle gemeenten zijn met alle woningcorporaties afspraken gemaakt. De afspraken verschillen wat betreft het moment waarop een achterstand wordt doorgegeven. Meestal gaat na een betalingsachterstand van één of twee maanden een signaal naar de gemeente of vindt verwijzing naar de gemeente plaats. Eén gemeente geeft aan dat bewust is gekozen voor een later moment. De woningcorporaties geven bij een huurachterstand van drie maanden een signaal aan de gemeente. Er is voor deze periode gekozen om de eigen verantwoordelijkheid die de burger heeft niet te vroeg bij de burger weg te nemen.

Woningcorporaties doen zelf al het nodige voordat er signalen over huurachterstanden richting de gemeente gaan. Ook nadat de gemeente geïnformeerd is over de huurachterstand, blijft de woningcorporatie actief. Veel gemeenten gaan na ontvangst van een signaal eerst na of de persoon bij de gemeente bekend is, bijvoorbeeld vanwege een eerder afgesloten schuldhulpverleningstraject. In deze fase (screening) wordt vaak nagegaan of er informatie beschikbaar is over andere (of eerdere) betalingsachterstanden. De gemeente kan dan, eventueel nadat ze een selectie heeft gedaan op de signalen, besluiten op huisbezoek te gaan. Er zijn hierin twee modaliteiten te onderscheiden. Het huisbezoek kan op initiatief van de woningcorporatie plaatsvinden (de gemeente sluit aan en gaat mee) of de gemeente neemt zelf contact op met de burger met betalingsachterstand en maakt een afspraak voor een huisbezoek. Vanuit de gemeente is het meestal iemand uit het wijkteam die het huisbezoek aflegt of anders is het iemand vanuit de schuldhulpverlening. Eén gemeente geeft aan te werken met een zogenaamde laatste kansenbrief. Hierin wordt nadrukkelijk aangegeven dat het voor de huurder de laatste kans is om samen met de gemeente tot een oplossing te komen en een gang naar de deurwaarder te voorkomen. Deze brief is ondertekend door de burgermeester en de bestuurder van de woningcorporatie en wordt tijdens het (gezamenlijke) huisbezoek overhandigd aan de huurder met betalingsachterstand.

Twee gemeenten constateren dat er verschillen zijn tussen woningcorporaties wat betreft het nakomen van de gemaakte afspraken, zoals het tijdig doorgeven van signalen waaronder ook die over aanstaande huisuitzettingen. Een gemeente geeft aan dat ze graag zien dat ketenpartners zoals woningcorporaties die voordeel hebben van de extra inspanning van de gemeente, er aan meebetalen.

Een gemeente geeft aan dat ze in tegenstelling tot wat uit landelijke cijfers naar voren komt, huur het eerste is wat burgers niet betalen. Dit baseert deze gemeente op de ervaringen die zij hebben met de huisbezoeken die zij samen met de woningbouwcorporaties hebben afgelegd. Andere gemeenten waar dat gevraagd is, geven aan dat huur vaak wel betaald wordt maar andere lasten niet. Een gemeente geeft aan dat de afspraak met de woningcorporaties zodanig is vormgegeven dat per woningcorporatie (voorlopig) een gelimiteerd aantal (gezamenlijke) huisbezoeken per maand wordt afgelegd. Dit om niet direct een te groot beroep te doen op de capaciteit van de woningcorporaties. Een andere gemeente signaleert dat het aantal signalen over huurachterstanden te omvangrijk is en dat daarom selectie gewenst is. Een gemeente is verbaasd dat ze soms signalen over betalingsachterstanden ontvangen van huurders die al in een schuldhulpverleningstraject zitten. De gemeente vindt dat zoiets dan al eerder gesignaleerd had moeten worden.

Energie, water

Een aantal gemeenten geeft aan dat ze bij een betalingsachterstand van twee maanden hierover bericht krijgen van de energieleverancier. Er gaat dan een standaardbrief uit waarbij gewezen wordt op de diensten van schuldhulpverlening. Een gemeente geeft aan dat de respons op de brief minimaal is. Bij een andere gemeente geeft de energieleverancier achterstanden door aan de wijkteams. Een gemeente geeft aan dat ze twee maanden achterstand te laat vinden. De gemeente wil liever eerder geïnformeerd worden. Ook deze gemeente stuurt standaard een brief en neemt bij (dreigende) afsluiting telefonisch contact op.

Bij één gemeente zijn ook afspraken gemaakt met stadsverwarming om zo tijdig geïnformeerd te worden over (dreigende) afsluiting. Hier kunnen ook huizenbezitters tussenzitten. Een gemeente bespreekt achterstanden in een overleg, waar woningbouwvereniging, Kredietbank, en welzijnsorganisaties aan deelnemen. Er wordt dan gekeken wat er verder over iemand bij de gemeente of Kredietbank bekend is. De actie die volgt is het sturen van een brief, bellen of het afleggen van een huisbezoek.

Ziektekostenverzekering

Een aantal gemeenten ontvangt van de zorgverzekeraar met wie de gemeente een collectieve overeenkomst heeft, een lijst van burgers met een betalingsachterstand. Voor de gemeente is het een indicatie dat er schulden kunnen zijn. Een gemeente geeft aan deze informatie te combineren met informatie uit het eigen debiteurenbestand en de via het Inlichtingenbureau verkregen signalen over betalingsachterstanden op de energierekening. Als het totaalbedrag aan deze schulden de 250 euro overstijgt, wordt er actie ondernomen. Eén gemeente geeft aan geen gebruik te maken van gegevens die binnenkomen via het Inlichtingenbureau over achterstanden in betaling bij zorgverzekeraars, hoewel het wel bekend is dat deze gegevens beschikbaar zijn.

Voedselbank

Ook verwijzingen vanuit de voedselbank komen voor. Een gemeente merkt op dat het aantal verwijzingen vanuit de voedselbank wel meer zou mogen zijn. Tussen gemeenten zijn er verschillen in de manier waarop verwijzingen plaatsvinden. Bij de ene gemeente gebeurt dat via de telefoon. Een andere gemeente geeft aan dat er vanuit het wijkteam bemoeienis is met de verlengingsaanvragen voor de voedselbank. Ook kan het zijn dat de gemeente met de voedselbank geen specifieke afspraken over verwijzingen gemaakt heeft, maar dat er wel algemene afspraken zijn gemaakt om elkaar over en weer te informeren. Ook is er een gemeente waar eens per maand een consulent schuldhulpverlening op de locatie van de voedselbank zit als vraagbaak. Niet iedere burger weet immers even gemakkelijk de weg te vinden naar bepaalde overheidsdiensten en -voorzieningen. Een variant die ook voorkomt is dat de gemeente toegang heeft tot het registratiesysteem van de voedselbank.

De gemeente kan zo ontdekken dat er burgers zijn die al heel lang recht hebben op voedselpakketten zonder dat ze bekend zijn bij de schuldhulpverlening. Met hen gaat de gemeente het gesprek aan. Ook is er een gemeente waar de screening en toetsing van de aanvragen bij de sociale dienst is komen te liggen. Als dan blijkt dat er sprake is van schulden, dan wordt de schuldhulpverlening ingeschakeld.

Werkgevers

Een gemeente geeft aan dat ze slechts incidenteel op een ad hoc basis, dus zonder dat er afspraken aan ten grondslag liggen, signalen of verwijzingen vanuit werkgevers ontvangt. Bij een aantal gemeenten bestaat de indruk dat bij werkgevers er enige aarzeling is om op een actieve wijze persoonlijke kwesties, waaronder ook het hebben van financiële problemen valt, met hun werknemers te bespreken.

Een gemeente geeft aan dat er geen meldingen zijn van werkgevers die te maken hebben met werknemers met loonbeslag. Een andere gemeente meldt dat vanuit de eigen gemeentelijke organisatie er steeds meer vragen komen over loonbeslag, wat er toe geleid heeft dat de gemeente daar intern meer informatie over gaat geven.

Twee gemeenten geven aan dat ze zelf (aanvullend) onderzoek onder de (lokale) werkgevers gedaan hebben. Eén van deze gemeenten geeft aan dat eerder onderzoek aangetoond heeft dat er evident voordelen voor werkgevers zijn. Aan werkgevers is daarom gevraagd of zij bereid zouden zijn mee te betalen als de gemeente bereid is werkgevers hierbij te ondersteunen en iets aan te bieden wat meer is dan het reguliere aanbod.

Een andere gemeente heeft geconstateerd dat werkgevers vooral behoefte hebben aan informatie. Omdat de gemeente zelf één van de grootste lokale werkgevers is, gaan ze in de eigen organisatie na hoe ze de drempel om financiële problematiek bespreekbaar te maken, lager kan maken.

Twee andere gemeenten spreken slechts intentioneel en in algemene zin over iets meer doen richting werkgevers met betrekking tot vroegsignalering.

Scholen

Geen van de gemeenten in het verdiepende onderzoek heeft expliciete afspraken met scholen gemaakt over vroegsignalering. Vanuit gemeenten, maar ook vanuit andere organisaties zoals banken, vinden er rond schuldhulpverlening op scholen wel preventieve activiteiten plaats, zoals voorlichting in de vorm van gastlessen of inloopsprekuren. Een gemeente geeft aan dat er korte lijntjes zijn met scholen, maar dat het dan gaat om zaken die breder zijn dan alleen de schuldenproblematiek. Een aantal gemeenten spreken de intentie uit om vroegsignalering op scholen meer onder de aandacht te brengen.

Maatschappelijk werk

Gemeenten waar verwijzingen vanuit maatschappelijk werk plaatsvinden, geven aan dat deze signalen bovenkomen doordat burgers die schulden hebben zichzelf rechtstreeks melden bij maatschappelijk werk waarop deze vervolgens de burger kan doorverwijzen. Signalen worden ook opgevangen (en doorgegeven) door maatschappelijk werkers die deelnemen in wijkteams. In wijkteams vindt een brede uitvraag plaats over alle levensterreinen. Ook wordt genoemd dat maatschappelijk werk in allerlei soorten overleggen participeert waar verschillende instanties met elkaar, bijvoorbeeld door casusbespreking, informatie uitwisselen. Ook van daaruit kunnen signalen komen over een burger die vervolgens doorverwezen wordt naar de gemeente. Een gemeente geeft aan dat er sprake is van een fijnmazig formeel en informeel netwerk, waardoor veel zaken tijdig worden opgemerkt. Het informele netwerk bestaat onder andere uit de lokale cultuur van elkaar helpen en bijstaan (door sommige gemeenten wel 'noaberschap' genoemd).

De afspraken rond vroegsignalering die de gemeente gemaakt heeft met maatschappelijk werk zijn vaak afspraken die wel gemaakt, maar niet vastgelegd zijn of stilzwijgend doorlopen vanuit het verleden.

Meestal betreft het verwijzingen vanuit maatschappelijk werk. Deze verwijzingen kunnen op verschillende manieren plaatsvinden. Maatschappelijk werk kan telefonisch doorverwijzen waar de burger bij is (warme overdracht), kan deelnemen in een driegesprek, kan het via een casusbespreking inbrengen of de gemeente kan meegaan op huisbezoek met maatschappelijk werk. Maatschappelijk werk kan navragen of de burger zich ook daadwerkelijk heeft gemeld bij de gemeente.

UWV

Een aantal gemeenten geeft aan dat zelden of nooit vanuit het UWV verwijzingen plaatsvinden. Een gemeente geeft aan dat ze niet de indruk hebben dat het UWV burgers actief op de mogelijkheid wijst van de schuldhulpverlening. Uitzonderingen daargelaten. Een gemeente geeft als verklaring dat de focus van het UWV een andere is. Contacten met het UWV leiden niet tot afspraken over vroegsignalering.

Telecombedrijven, webbedrijven

Gemeenten geven aan dat er te veel aanbieders zijn, die landelijk opereren, waardoor het meer voor de hand ligt om landelijk via bijvoorbeeld NVVK afspraken te maken.

Hypotheekverstrekkers

Er zijn geen afspraken over vroegsignalering gemaakt met hypotheekverstrekkers. Een gemeente geeft aan dat er wel contacten met banken zijn over schuldenproblematiek van burgers. Een andere gemeente signaleert soms via de betalingsachterstanden van de stadverwarming huizenbezitters met financiële problemen.

Andere organisaties:

Een gemeente geeft aan dat ze niet met alle organisaties, zeker niet als deze landelijk opereren, afspraken kunnen maken. Met de huidige signalen kan de gemeente al veel doen. De gemeente vindt het belangrijk eerst daarin een goede focus aan te brengen.

Een andere gemeente geeft aan dat met veel maatschappelijke instellingen die lokaal actief zijn samenwerking gezocht is. Iedere organisatie kan in principe doorverwijzen wat ook wel gebeurt.

3.2.3 *Risicomodellen (en andere zelfgegenereerde signalen)*

De Inspectie spreekt van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico-indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is.

Een voorbeeld van een risicomodel is de Straatkubus van de gemeente Almere. De Straatkubus is een instrument dat tot doel heeft de gespreksagenda en de uitvoeringsagenda van de samenwerkende hulporganisaties in de wijk te bepalen. Dit is mogelijk doordat het instrument op postcodeniveau informatie bevat over de aard en de omvang van diverse leefbaarheidindicatoren. Frontlijnwerkers hebben vaak al langer een voorgevoel dat bepaalde ontwikkelingen in wijken gaan leiden tot andere problemen. Hun waarnemingen worden vaak pas jaren later zichtbaar in statistieken. De Straatkubus is een gezamenlijk product van frontlijnwerkers, beleidsmakers en bestuurders waarmee het gesprek over dergelijke observaties al veel eerder gevoerd kan worden. De Straatkubus is een geografisch informatiesysteem dat gegevens uit verschillende domeinen op postcodeniveau met elkaar combineert en op een kaart weergeeft. De Straatkubus is onder andere gebruikt in de Eilandenbuurt in Almere Buiten, om te bepalen wat de juiste interventie was voor de daar opspelende problematiek. Dit leidde tot het project Achter de Voordeur. Dit project is gericht op vroegsignalering van schuldsituaties, waarbij

vrijwilligers huis-aan-huis gesprekken voeren met burgers om problematiek in beeld te brengen, adviezen te geven en door te verwijzen naar professionele hulpverlening.¹⁹

Geen van de tien onderzochte gemeenten maakt bij het vroegsignaleren van schuldsituaties gebruik van het systeem dat door de gemeente Almere is ontwikkeld.

Er zijn wel gemeenten die iets ontwikkelen om op basis van verschillende signalen een inschatting te kunnen maken van de ernst van de individuele schuldenproblematiek. Zo geven twee gemeenten aan deel te nemen in een pilotproject met het BKR. Door meer informatie over schulden te delen en samen te werken kan volgens het BKR de schuldenproblematiek effectiever worden aangepakt. Doordat bijvoorbeeld ziektekostenverzekeraars, woningcorporaties en nutsbedrijven data over betalingsachterstanden aanleveren kan het BKR de gemeenten waar dit pilot loopt meer betrouwbare signalen aanleveren over burgers die mogelijk te maken hebben met (dreigende) schuldenproblemen. Een gemeente waar deze pilot binnenkort van start gaat, merkte op dat het de gemeente is die waardering aan de signalen geeft en bepaalt welke actie er op gewenst is.

Op basis van deze signalen en de door de gemeente gemaakte inschatting daarvan kunnen gemeenten en schuldhulpverleningsinstanties burgers die in de financiële problemen dreigen te geraken in een vroegtijdig stadium ondersteuning bieden. *"Het gaat er om dat we voorkomen dat mensen wegzakken in een schuldenmoeras. Dat kan met de juiste informatie en een actieve aanpak vanuit de gemeente."*²⁰

Eén gemeente geeft aan dat zij een variant op het model van het BKR aan het ontwikkelen zijn. Deze gemeente gaat zelf de interne signalen aan elkaar koppelen. Door de veranderingen in het sociale domein vinden namelijk veel herindicaties plaats. De herindicaties geven een beter inzicht in de verschillende aspecten van het leven van de burgers. Ze zijn in een registratiesysteem geplaatst. In dit systeem worden ook huisuitzettingen en laatstekansbrieven geregistreerd. De gemeente is op dit moment nog aan het ontwikkelen welke parameters zij uit het systeem willen halen.

Een andere gemeente verwijst naar een pilot waar ze sinds kort mee bezig zijn. Deze gemeente noemt het een vorm van actieonderzoek dat opgezet is op basis van ideeën van het Instituut voor Publieke Waarde (IPW). De achterliggende gedachte van de pilot is dat het voordelen heeft om met schuldeisers (vooraf) standaard afspraken te maken voor een grotere groep burgers met (dreigende) problematische schulden. Voorwaarde is dan dat deze burgers tijdig in beeld komen. De pilot is van start gegaan in een bepaald deel van de gemeente waarvan bekend is dat schuldenproblematiek daar een grote rol speelt. Er waren op het moment van het verdiepend onderzoek nog geen resultaatgegevens over deze pilot beschikbaar.

3.3

Acties van gemeenten op basis van signalen

De acties die gemeenten nemen richting burgers met betalingsachterstanden variëren van het sturen van een folder/brief, het zoeken van telefonisch contact tot het brengen van een huisbezoek. De keuze om wel of niet op huisbezoek te gaan verschilt per gemeente. De ene gemeente beoordeelt per geval welke actie gewenst is, andere gemeenten hebben de keus gemaakt om bij een huurachterstand (en dreigende huisuitzetting) standaard te opteren voor een huisbezoek. Een gemeente geeft aan dat voor de door hen geprioriteerde doelgroepen geldt, dat de actie waarvoor gekozen wordt, altijd die van huisbezoek is.

Bij huisbezoek wordt eerst contact met de burger gezocht en een afspraak gemaakt of het huisbezoek wordt met een brief aangekondigd. Indien het niet lukt om contact te krijgen en een afspraak te maken, wordt een bezoek gebracht zonder afspraak. De burger kan weigeren mee te werken.

¹⁹ Website effectieve schuldhulpverlening.nl

²⁰ BKR: samenwerking gemeenten bij schuldhulp, 21 juli 2015

Gemeenten kiezen er soms voor om op huisbezoek mee te gaan met de woningbouwcorporatie. De woningbouwcorporatie maakt dan de selectie. Een aantal gemeenten geeft aan standaard een brief te sturen bij betalingsachterstand van de energierekening, hoewel het weinig respons oplevert.

3.4 Belemmeringen bij vroegsignalering

Gemeenten geven aan dat de beschikbare capaciteit een probleem vormt om met meer externe organisaties dan waar ze nu afspraken mee hebben, afspraken te maken. Afspraken maken met andere externe organisaties voegt alleen iets toe als er ook capaciteit beschikbaar is om iets met die signalen te doen. De gemeente moet prioriteiten stellen. Wat de gemeente aan de ene kant aan vroegsignalering doet, kan ten koste gaan van andere zaken binnen de gemeente of ten koste gaan van een aantal specifieke zaken rond vroegsignalering.

Een gemeente geeft aan dat door een meer multidisciplinaire aanpak er al veel meer signalen binnenkomen die verwerkt moeten worden. Andere activiteiten zoals afspraken met werkgevers en scholen blijven daardoor nog even liggen. Een andere gemeente geeft aan dat er veel signalen over betalingsachterstanden zijn. Te veel om op alle af te gaan. De zoektocht van gemeenten is die naar betrouwbare signalen.

Niet alle groepen van burgers zijn even gemakkelijk vroegtijdig in beeld te krijgen of te bereiken. Het betreft met name zorgmijdende burgers, burgers die het eigen probleem niet (of te laat) zien, het probleem zo lang mogelijk ontkennen of niet goed de weg weten te vinden naar overheidsinstanties. Een groep die met name door een gemeente genoemd wordt, zijn de zzp'ers. Deze groep zou volgens een gemeente te lang in de eigen financiële problematiek blijven hangen en is niet altijd bekend met waar ze terecht kunnen met hun vragen en problemen.

Privacy-aspecten worden niet door alle gemeenten als een belemmering ervaren. Een manier om met privacy-aspecten om te gaan, is om de burger vooraf toestemming te vragen. Als bijvoorbeeld tijdens een huisbezoek door een welzijnsorganisatie geconstateerd wordt dat er mogelijk sprake is van financiële problemen, wordt aan de betreffende persoon gevraagd of dat doorgegeven mag worden aan het wijkteam.

Een andere manier die door een gemeente genoemd wordt om met privacy-aspecten om te gaan, is in een huurcontract een passage op te nemen, waarin staat dat in het geval van een huurachterstand de gemeente daar van de woningcorporatie een signaal van krijgt. Met de ondertekening van het huurcontract geeft de huurder aan dat hij daarmee instemt.

Een andere gemeente geeft aan dat de brede discussie of de gemeente informatie waarover ze beschikt aan een andere instantie mag doorgeven, ook binnen de eigen gemeente speelt, maar dat in de praktijk blijkt dat in bepaalde overleggen waar verschillende partijen aan tafel zitten, sommige informatie gewoon gedeeld wordt, bijvoorbeeld door het bespreken van bepaalde situaties.

Een gemeente geeft aan dat ze alleen dan met de woningbouwcorporatie meegaat op huisbezoek, als de huurder daarmee instemt.

Privacy-aspecten worden wel als een probleem gezien als het gaat om het delen van gevoelige informatie met andere partijen. Zo geeft een gemeente aan dat zij niet zonder meer vrijelijk informatie over een klant kan uitwisselen met de organisatie die zij voor de uitvoering van de schuldhulpverlening ingeschakeld heeft. De gemeente gaf als voorbeeld de situatie die zich voordeed toen de expertisepartij aan de gemeente vroeg of zij wist waarom de klant niet was komen opdagen. De gemeente wist de reden, maar kon deze vanwege privacyredenen niet noemen. Wel gaf de gemeente impliciet een signaal af om het dossier nog niet af te sluiten.

Een groter probleem in de praktijk vormen de juridische hindernissen en vragen die worden opgeroepen als een gemeente verschillende gegevens (informatiebronnen, signalen) met elkaar wil combineren. Niet altijd is dan duidelijk wat wel en wat niet mag. Een gemeente gaf aan dat een pilot waarin verschillende gegevens aan elkaar

gekoppeld worden om betrouwbaardere signalen te krijgen ruim 1,5 jaar in voorbereiding is geweest, o.a. omdat juristen het onderling niet met elkaar eens konden worden over wat rond deze pilot wel of niet toegestaan is. Er was binnen de gemeente huiver voor imagoschade.

Soms staat een gemeente niet te lang stil bij de vragen rondom privacy als het geïnitieerde project een navolging is van een reeds bestaand project, zoals bijvoorbeeld 'Vroeg eropaf', waar al veel positieve publiciteit aan gegeven is en waarvan bekend is dat het veel oplevert, maar waarvan volgens de gemeente het ook bekend is dat het wat privacy aspecten betreft een aantal vragen oproept.

Een andere belemmering die door de gemeenten wordt genoemd, hangt er mee samen dat vroegsignalering nog een relatief nieuwe en onbekende activiteit is. Op dit moment is veel rond vroegsignalering nog in ontwikkeling. Gemeenten beschikken niet over harde gegevens over wat binnen de eigen gemeente wel of niet werkt. Het opzetten van goede methoden van vroegsignalering heeft daardoor nog het karakter van een zoek- en ontwikkelproces dat de gemeente samen ingaat met ketenpartners met wie ze daarover afspraken maakt. Soms kan wat wel of niet door de gemeente geïnitieerd wordt afhangen van het initiatief van één persoon binnen de gemeente. Een aantal gemeenten geeft aan niet (goed) bekend te zijn met de Leidraad vroegsignalering die de NVVK heeft opgesteld. Dat is opvallend, omdat gemeenten tegelijk aangeven zoekende te zijn.

Enkele gemeenten geven aan dat er in korte tijd veel veranderingen hebben plaatsgevonden met als gevolg dat nog niet alles wat bedacht is, ook daadwerkelijk geland is zoals het bedoeld is. Zo gaf een grote gemeente aan dat er in de praktijk nog geen sprake was van een uniforme manier van werken in alle wijken. Een aantal gemeenten noemde het UWV als een instantie die zich niet bezig houdt met vroegsignalering en waarmee daarover moeilijk afspraken te maken zijn.

3.5 Registratie, verantwoording en effectiviteit

De vraag is of gemeenten die werk maken van vroegsignalering van problematische schulden zich ook verantwoorden over de resultaten ervan. Een stapje verder ligt de vraag of gemeenten ook zelf de effectiviteit van hun eigen vroegsignalering vaststellen. Een voorwaarde daarvoor is dat gemeenten de nodige gegevens rondom schuldhulpverlening in het algemeen en vroegsignalering in het bijzonder structureel registreren.

3.5.1 Registratie

Uit de verkennende studie bleek dat landelijk circa een kwart van de gemeenten een registratie bijhoudt van de resultaten van vroegsignalering. Van de 10 hier nader onderzochte gemeenten gaven er 7 in de vragenlijst aan wel de resultaten van vroegsignalering op de één of andere manier in een systeem vast te leggen.

De Inspectie constateert dat bij deze 7 gemeenten inderdaad sprake is van enige vorm van registratie van gegevens rondom de vroegsignalering. Maar het betreft dan vooral registratie van de afdoening van signalen van derden. Die registratie is vaak bedoeld ter ondersteuning van het proces van de afhandeling en niet voor vastlegging en monitoring van de resultaten van vroegsignalering. Sommige gemeenten geven bijvoorbeeld de meldende instantie weer een signaal terug als de potentiële klant niet reageert op het contactverzoek van de gemeente.

Op één na legt geen enkele gemeente van burgers die zich komen aanmelden voor schuldhulpverlening structureel vast via welke instantie de burger eventueel bij de schuldhulpverlening is terechtgekomen.

Enkele gemeenten geven aan wel bezig te zijn met de ontwikkeling van een betere registratie, een andere gemeente twijfelt aan het nut ervan.

“Wij zijn niet zo van de lijstjes.”

3.5.2 *Verantwoording en effectiviteit*

Geen van de gemeenten geeft aan dat er vanuit de gemeenteraden de expliciete vraag is gekomen om een cijfermatig onderbouwde verantwoording te geven over het onderdeel vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening. Een gemeente geeft aan dat de gemeenteraad, zoals ze dat gewend zijn, vooral productiegegevens over de schuldhulpverlening ontvangt, inclusief inzicht in de kostenontwikkeling en uitputting van de begroting. Ook wordt in deze gemeente regelmatig een raadsinformatieavond georganiseerd om geïnteresseerde raadsleden op de hoogte te brengen van ontwikkelingen en voortgang van schuldhulpverlening. Een andere gemeente biedt kwantitatief inzicht in de resultaten van afgelegde huisbezoeken naar aanleiding van meldingen van huurachterstanden.

Er kan op verschillende manieren naar de effectiviteit van vroegsignalering gekeken worden. Zo kan men de effectiviteit afmeten naar de mate waarin burgers met (dreigende) problematische schulden tijdig gesignaleerd worden: stromen er nog veel burgers in de schuldhulpverlening in die niet tijdig door de vroegsignalering zijn opgespoord?

Ook kan men kijken naar de mate waarin vroegsignalering heeft geholpen: is bij de vroeggesignaleerde burgers verergering van de schuldproblemen voorkomen dan wel eerder opgelost?

Beide methoden vereisen vastleggen van bepaalde aspecten van vroegsignalering en schuldhulpverlening. Deze registraties ontbreken nog bij veel gemeenten.

Vrijwel alle onderzochte gemeenten weten niet hoe effectief afspraken over doorverwijzing van potentiële klanten voor schuldhulpverlening zijn; er wordt immers niet bijgehouden of burgers die zich aanmelden dat doen vanuit een doorverwijzing en zo ja vanuit welke organisatie. In het verlengde daarvan kunnen deze gemeenten ook niet vaststellen of klanten van de schuldhulpverlening die niet via vroegsignalering binnen zijn gekomen, mogelijk eerder opgemerkt hadden kunnen worden.

Wel is er bij sommige gemeenten enig inzicht in de effectiviteit van afspraken met ketenpartners om huurachterstanden, huisuitzettingen en betalingsachterstanden bij de gemeenten te signaleren. Eén gemeente geeft aan dat huisbezoeken naar aanleiding van meldingen van huurachterstanden succesvol zijn: bij ruim driekwart van die huisbezoeken kon een oplossing worden gevonden waardoor schuldhulpverlening niet nodig bleek.

Een aantal gemeenten geeft aan dat meting van de effectiviteit van vroegsignalering een lastig probleem is. Het is, volgens een gemeente, moeilijk vast te stellen of vroegsignalering voorkomt dat een burger met schulden uit de schuldhulpverlening blijft of dat erger is voorkomen. Een aantal gemeenten heeft, zonder harde bewijzen ervoor, het idee dat vroegsignalering helpt:

Bijlage 1 Operationalisatie van de belangrijkste begrippen en variabelen

Vroegsignalering

De Inspectie spreekt in dit onderzoek van vroegsignalering wanneer een gemeente gerichte actie(s) onderneemt om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden. Het daadwerkelijke contact met burgers wordt dus niet als noodzakelijke voorwaarde gezien om te spreken van vroegsignalering.

Vroegsignalering kan onder meer plaatsvinden door afspraken met bedrijven en instellingen over doorverwijzing en signalering van hun klanten, maar ook door afspraken binnen de gemeentelijke organisatie om burgers die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen) in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden door te leiden naar de schuldhulpverlening. Ook kan de gemeente aanwezige gegevens van burgers combineren om (dreigende) problematische schuldsituaties op te sporen.

Als er geen sprake is van aandacht voor vroegsignalering in het beleid, dan kan het zo zijn dat de gemeente vroegsignalering toch toepast. Ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen, als er wel aandacht voor vroegsignalering is in beleid en vroegsignalering (nog) niet wordt toegepast.

Intern verwijzen

Er is sprake van intern verwijzen als de gemeente binnen de eigen organisatie geregeld heeft dat burgers die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen), in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden, worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening.

De gemeente kan een werkwijze van doorverwijzing ontwikkeld hebben. Deze werkwijze kan schriftelijk vastgelegd zijn in werkinstructies of beleidsstukken. In de werkwijze kan een onderscheid zijn gemaakt naar doelgroepen. Onder werkwijze van doorverwijzing verstaat de Inspectie dat er op een afgesproken en eenduidige manier wordt omgegaan met signalen van (dreigende) problematische schulden.

Extern doorverwijzen

Er is sprake van extern verwijzen wanneer de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat zij klanten waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, verwijzen naar de gemeente. De klanten nemen zelf contact op (eventueel met hulp van de verwijzer).

Signalering door derden

Er is sprake van signalering door derden als de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat deze zelf signalen afgeven aan de gemeente wanneer zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten. Het kan gaan om feitelijke gegevens als betalingsachterstanden, maar ook om andere signalen. De signalen worden afgegeven met of zonder medeweten van de klanten, maar niet door de klanten zelf.

Risicomodel

De Inspectie spreekt van een risicomodel als de gemeente op basis van (het combineren van) beschikbare gegevens (bv. gegevens over doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico indicatoren of risicoprofielen) burgers probeert in beeld te krijgen waar mogelijk het risico van een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is. Het wegen van de via interne of externe verwijzing verkregen signalen om de ernst ervan te kunnen inschatten en om te bepalen welke actie nodig is, is iets anders dan het toepassen van een risicomodel. Wel kan het zijn dat bij de weging van signalen er rekening wordt gehouden met bepaalde doelgroepen, risicogroepen, risicofactoren, risico indicatoren of risicoprofielen. De gemeente verrijkt dan de signalen van het risicomodel om zo een inschatting te krijgen van de ernst van het signaal en om te bepalen welke actie nodig is.

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Onderzoekspopulatie en steekproef

Het onderzoek is erop gericht de door de gemeenten gehanteerde varianten van methoden van vroegsignalering in beeld te brengen. De onderzoekspopulatie wordt zodoende gevormd door de verzameling van Nederlandse gemeenten in 2015. In het voorgaande onderzoek dat uitmaakt van hetzelfde programma is een enquête uitgezet bij 100 aselect getrokken gemeenten om een landelijk representatief beeld te geven over verschillende aspecten van de vroegsignalering van problematische schulden. Het onderhavige (vervolg-)onderzoek is bedoeld om meer diepgang en detaillering aan te brengen bij het kwantitatieve beeld dat in dat eerste onderzoek is gegeven. Daarbij is gezocht naar diversiteit en variatie. De uitkomsten van de enquête boden daar een goede ingang voor. Die insteek heeft tot gevolg dat de onderzochte gemeenten geselecteerd zijn uit de 100 gemeenten die aan het eerdere onderzoek meededen.

In de selectie hebben we gezocht naar gemeenten die op een aantal relevante onderwerpen uit de enquête variatie lieten zien. Het betreft:

- De organisatiewijze van schuldhulpverlening: in eigen beheer, deels uitbesteed, volledig uitbesteed;
- Mate van aandacht voor vroegsignalering in beleidsstukken: meer of minder;
- Mate waarin resultaten van vroegsignalering worden vastgelegd: alles, deels, niets;
- Mate waarin drie vormen van vroegsignalering (interne en externe doorverwijzing en signalering door derden) worden toegepast: veel, midden en weinig;
- Wijze waarop omgegaan wordt met signalen: iedereen een folder of brief, afhankelijk van ernst signaal en anders;
- Aanwezigheid van risicomodellen: ja, nee;
- Aanwezigheid van andere vormen van vroegsignalering: ja, nee.

Op deze wijze zijn 10 gemeenten geselecteerd waar het hele palet aan mogelijkheden volgens de enquête voorkwam. Verder is sprake van regionale spreiding (de 10 gemeenten liggen in 8 provincies) en variatie in inwoneraantal (één gemeente uit de G4; verder varieert het aantal van minder dan 20.000 tot meer dan 150.000).

Methoden en technieken

De Inspectie heeft bij de geselecteerde gemeenten semi-gestructureerde interviews afgenomen bij beleidsmedewerkers en wanneer een belangrijk deel van de vroegsignalering was uitbesteed, ook bij medewerkers van de betreffende instantie. In concreto gaat het om 14 interviews, met in totaal 18 personen. Daarbij is zoveel mogelijk gevraagd om bewijsmateriaal van gedane uitspraken, zoals verantwoordingsstukken en managementinformatie.

De analyse is erop gericht om van de verschillende aspecten van vroegsignalering (bijvoorbeeld registratie en interne verwijzing) de variatie in beeld te brengen. Daarvoor is het bronmateriaal (de interviewtranscripten en de opgevraagde stukken) met behulp van de applicatie Atlas.ti gecodeerd naar die aspecten. De onderzoekers hebben de codering zorgvuldig op elkaar afgestemd. Aan de hand van de coderingen hebben de onderzoekers elk een aantal van de aspecten in beeld gebracht. De uitkomsten zijn in enkele analysesessies met alle onderzoekers gezamenlijk doorgenomen, om vast te stellen dat de geschetste beelden overeenkomen met de indruk die de onderzoekers in de interviewfase al hadden opgedaan bij de door hen onderzochte gemeenten.

Onderzoekperiode

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode mei-augustus 2015 en hebben betrekking op de actuele situatie bij de gemeenten.

Reikwijdte uitspraken

Door de selectiewijze van de onderzochte 10 gemeenten en de aangetroffen spreiding in situaties aldaar is er de overtuiging dat met deze 10 gemeenten de diversiteit in aanpakken en oplossingen van gemeenten ten aanzien van de vroegsignalering in beeld is gebracht. Het onderzoek was er niet op gericht kwantitatief representatieve uitspraken te doen.