

Schulddienstverlening in Emmen

Een bespiegeling

Inhoudsopgave:

1. Voorwoord	blz. 6
1.1. Definitie integrale schuldhulpverlening	blz. 6
1.2. Ons waarom	blz. 6
1.3. Meer belanghebbenden	blz. 7
1.4. Onze informatiebronnen	blz. 7
2. Inleiding	blz. 8
2.1. Probleemstelling	blz. 8
2.2. Oorzaken waaruit schulden kunnen ontstaan	blz. 8
2.2.1. Omgeving	blz. 10
2.2.2. Gedrag	blz. 10
2.2.3. Gebeurtenissen werken destabiliserend	blz. 12
2.2.4. Persoonlijke factoren kunnen belemmering vormen	blz. 14
2.2.5. Afsluiting	blz. 14
3. Preventie en Vroegsignalering van schulden nog belangrijker door toename schuldenaren	blz. 15
3.1. Noodzaak tot acceptatie vroegsignalering in beleid	blz. 15
3.2. Breng groeiende groep onzichtbare schuldenaren in kaart	blz. 16
3.3. Vroegsignalering (Leidraad Vroegsignalering, NVVK)	blz. 16
3.3.1. Definitie en stappenplan	blz. 16
3.3.2. Het stappenplan	blz. 17
3.3.2.1. Motivatie	blz. 18
3.3.2.2. Beleid	blz. 19
3.3.2.3. Signalen beschikbaar voor gemeenten	blz. 20
3.3.2.4. Daadwerkelijke signalen beschikbaar voor gemeenten	blz. 22
3.3.2.5. Signalen van samenwerkingspartners	blz. 24
3.3.2.6. Outreachend werken	blz. 26
3.3.2.7. Hulpaanbod	blz. 28
3.3.2.8. Privacy	blz. 30
4. Ons advies	blz. 41
4.1. Acceptatie van nieuw beleid	blz. 41
4.2. Vroegsignalering: Is dit toe te passen?	blz. 42
4.3. Praktijkervaring Amsterdam	blz. 42
4.3.1. De aanleiding voor vroegsignalering in Amsterdam	blz. 42
4.3.1.1. Doel en doelgroep Amsterdam	blz. 42
4.3.1.2. De aanpak in een notendop	blz. 43
4.3.1.3. Resultaat	blz. 43
4.3.2. Doelgroep en doelstelling	blz. 44
4.3.2.1. Doelgroepen en doelen	blz. 44
4.3.3. Aanpak	blz. 44
4.3.3.1. Melding	blz. 45
4.3.3.2. Verwerken melding	blz. 45
4.3.3.3. Diagnose en Plan van Aanpak	blz. 45
4.3.3.4. Hulpverlening	blz. 46

4.3.4.	Ontwikkeling door tussentijdse wijzigingen	blz. 46
4.3.5.	Omgaan met privacy	blz. 49
4.3.5.1.	Rol en positie van de verschillende samenwerkingspartners	blz. 49
4.3.5.2.	Inhoud van het registratiesysteem	blz. 49
4.3.5.3.	Toegang tot het registratiesysteem	blz. 50
4.3.6.	Les en succes	blz. 50
4.4.	Vroegsignalering en outreachend werken in Emmen	blz. 51
4.4.1.	Informatie vanuit onze gemeente	blz. 51
4.4.2.	Een geleidelijke aanpak tot slot	blz. 52
5.	Schuldhelpverlening; wat levert het op	blz. 53
5.1.	Wat levert de inzet van vroegsignalering op	blz. 53
5.1.1.	De baten voor onze gemeente	blz. 53
5.1.1.1.	Instituut voor Publieke Waarden	blz. 53
5.1.1.2.	Voorbeelden dat het anders kan en moet	blz. 54
5.1.1.3.	Het waarom van een onlogische aanpak	blz. 54
5.1.1.4.	Logische oplossingen	blz. 54
5.2.	Vroegsignalering: maatschappelijke kosten/baten analyse	blz. 55
5.2.1.	Inleiding en aanpak	blz. 55
5.2.2.	Nul-alternatief	blz. 55
5.3.	Kosten	blz. 55
5.4.	Baten: opbrengsten en maatschappelijke kosten	blz. 55
5.5.	Kosten en baten bij Vroeg Eropaf	blz. 56
5.5.1.	Doelgroepen	blz. 56
5.5.2.	Kosten	blz. 58
5.5.3.	Baten	blz. 59
5.5.4.	Rendement; verhouding kosten/baten	blz. 60
5.6.	Bronnen en berekeningen	blz. 61
5.6.1.	Doelgroepen	blz. 61
5.6.1.1.	Berekeningen	blz. 61
5.6.2.	Kosten	blz. 63
5.6.2.1.	Organisatie van het project	blz. 63
5.6.2.2.	Registratiesysteem	blz. 63
5.6.2.3.	Vergoedingen corporaties	blz. 64
5.6.2.4.	Vergoedingen massa-meldingen	blz. 64
5.6.2.5.	Inzet corporaties	blz. 64
5.6.2.6.	Inzet maatschappelijke dienstverleners	blz. 65
5.6.2.7.	Overzicht kosten	blz. 66
5.7.	Baten	blz. 66
5.7.1.	Directe baten	blz. 66
5.7.1.1.	Voorkomen kosten met outreachende benadering	blz. 67
5.7.1.2.	Voorkomen extra schuldhelp	blz. 67
5.7.1.3.	Bespaarde uitkeringskosten WWB en WW	blz. 68
5.7.1.4.	Bespaarde kosten re-integratie	blz. 69
5.7.1.5.	Bespaarde kosten ontruiming	blz. 69
5.7.1.6.	Voorkomen kosten maatschappelijke opvang preventief	blz. 70

5.7.1.7. Voorkomen maatschappelijke opvang curatief	blz. 70
5.7.1.8. Voorkomen huurderving	blz. 70
5.7.1.9. Voorkomen afsluiting nutsbedrijven	blz. 71
5.8. Rendement langere termijn	blz. 71
5.8.1. Lagere criminaliteit	blz. 71
5.8.2. Voorkomen ziekmelding	blz. 71
5.8.3. Maatschappelijke baten	blz. 71
5.9. Overzicht baten	blz. 72
5.10. Bronnen	blz. 73
6. Tot slot	blz. 74
6.1. Eigen verantwoordelijkheid	blz. 74
6.2. Consequenties aanpassing van beleid en uitvoering	blz. 75
6.2.1. Waar te beginnen	blz. 75
6.2.2. Wie trekt de kar	blz. 75
6.2.3. Hoe stellen wij ons dat voor	blz. 76
6.2.4. De eerste stap	blz. 76
7. Geraadpleegde informatie, bronnen	blz. 77
Naschrift	blz. 78

Schuldhulpverlening in Emmen

Advies Cliëntenraad Pw & Wsw, Emmen 2017

1. Voorwoord

Op 7 februari 2012 is het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) aangenomen door de Eerste Kamer. De Wgs treedt per 1 juli 2012 in werking. Als gevolg van deze wet krijgen gemeenten een wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Daarnaast is de regering van mening dat de gemeente de regierol moet voeren op dit terrein. (NVVK, leidraad....)

1.1. Definitie integrale schuldhulpverlening

De Wgs spreekt over integrale schuldhulpverlening, maar geeft daar geen definitie aan. Wij kunnen ons echter wel vinden in de betekenis die de NVVK er aan geeft in haar Leidraad beleidsplan Versie mei 2012. Zij stelt:

Integrale schuldhulpverlening is het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor de omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Integrale schuldhulpverlening houdt daarnaast in dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat problematische schulden ontstaan (preventie) en terugkeren (nazorg).

Wij zien in de betekenis die de NVVK geeft aan integrale schuldhulpverlening mogelijkheden en kansen om te komen tot een effectievere en efficiëntere schuldhulpverlening in onze gemeente en waarbij, als gevolg ervan, ook het rendement positieve impulsen krijgt. Wij zijn ons er van bewust dat onze opstelling in deze om een nadere verklaring vraagt.

1.2. Ons waarom

Waarom zijn wij als Cliëntenraad Pw & Wsw tot de conclusie gekomen om onze bestuurders en beleidsmakers op het terrein van schulddienstverlening, kennis te laten maken met onze zienswijze op de schuldhulpverlening in onze gemeente? Een zienswijze welke wij middels een advies aan willen reiken. De antwoorden daarop, hebben hun basis in een sterke mate van logica. Wij vinden het vreemd en onlogisch om personen of huishoudens af te laten glijden in een situatie met problematische schulden. Met als gevolg extra grote financiële lasten voor het gemeentelijk budget. Dit, terwijl er signalen waar te nemen zijn, die daadwerkelijk aangeven dat burgers uiteindelijk toch terecht komen bij de gemeente met een hulpvraag. Wij vinden het ook vreemd dat o.a. doordat

mensen te laat de hulpvraag stellen en er daardoor een problematische financiële situatie ontstaat zij vervolgens niet kunnen worden opgenomen in een (minnelijke) schuldregeling van de gemeente. Deze mensen komen dan waarschijnlijk terecht in een wettelijk (Wsnp) traject. Met als gevolg, weer extra kosten voor de samenleving. En als laatste zijn er burgers die niet op de hoogte (kunnen) zijn van de mogelijkheden voor ondersteuning en als gevolg daarvan de ene na de andere sanctie te verwerken krijgen.

1.3. Meer belanghebbenden

In eerste instantie kan de indruk ontstaan dat wij dit advies vanuit een eenzijdig belang afgeven. Primair vanuit de situatie van mensen met een bijstandsuitkering. Natuurlijk staan de belangen van onze achterban voorop. Maar, wij zijn ons er ook terdege van bewust dat schulden en de problematiek er omheen niet alleen de schuldenaar treft. Globaal gesteld hebben problematische schulden van een persoon of huishouden ook gevolgen voor de schuldeiser en de gemeente. Voor zover ons bekend nemen wij de drie partijen evenredig mee in ons advies omdat wij de stellige overtuiging hebben dat er uiteindelijk voor iedereen een positieve kosten/batenplaatje tevoorschijn komt.

Wij wijzen de betrokken bestuurders en beleidsmakers in deze ook op het feit dat wij, als Cliëntenraad Pw & Wsw, niet over alle informatie beschikken die noodzakelijk zou zijn om een op feiten gebaseerd en evenwichtig oordeel te kunnen geven over de door onze gemeente gevoerde schuldhelpverlening. Echter, deze tekortkoming wordt in onze opvatting opgevuld door persoonlijke ervaringen en ervaringen vanuit onze achterban. Bovendien hebben wij als een sterk argument de mate van toegepaste logica al genoemd.

1.4. Onze informatiebronnen

Wij zijn als Cliëntenraad Pw & Wsw niet bij machte om diepgaand onderzoek te plegen. We hebben daar de mensen, middelen en kennis niet voor. Om die reden is ons advies in zeer sterke mate opgebouwd uit argumenten en feiten opgevangen uit onderzoeken, rapporten, aanbevelingen en daadwerkelijke ervaringen elders in Nederland. De werkwijze die wij hebben toegepast komt vanuit een neutrale positie ten opzicht van de schulddienstverlening toegepast in Emmen. Wij gaan uit van een 0-positie met extreem goede voorwaarden om ons advies toe te passen.

2. Inleiding

2.1. Probleemstelling

Wij gaan het hebben over mensen met verschillende financiële problemen. Mensen die met zulke problemen in een situatie met problematische schulden verzeild kunnen geraken. Mensen die op een soort van financiële glijbaan zitten, met weinig tot geen perspectief. En het is de praktijk, die laat zien dat een aanzienlijk deel van deze mensen zich niet, of te weinig, bewust zijn van de omstandigheden waarin zij verkeren. Die bewustwording komt menigmaal veel te laat waarbij mensen, financieel gezien, totaal geen bestedingsruimte meer over hebben. Sterker nog, door o.a. de inmiddels opgelegde sancties is het niet ondenkbaar dat het besteedbaar inkomen niet meer voldoende is om aan de primaire betalingsverplichtingen te voldoen.

“Financiële problemen staan bijna nooit helemaal op zichzelf. Bij een groot deel van de schuldenaren is er naast een financieel probleem ook sprake van andere problemen. Deze problemen zijn soms de oorzaak van de schulden, maar soms ook het gevolg. Ze hebben vaak invloed op elkaar. Doordat iemand een probleem heeft, bijvoorbeeld een slechte gezondheid met hoge medische kosten, ontstaan schulden. De schulden verergeren het probleem weer door de stress die ze veroorzaken. Schulden kunnen een grote negatieve invloed hebben op het leven van een persoon of huishouden. Het hebben van schulden kan ervoor zorgen dat het niet mogelijk is een baan te hebben of te behouden, kinderen een stabiele opvoeding te geven en maatschappelijk actief te zijn. Een problematische schuld kan daardoor een belemmering vormen om te participeren in de samenleving. Een persoon of huishouden met problematische schulden beïnvloedt daarmee niet alleen zijn eigen leven, maar ook zijn hele omgeving en daarmee de maatschappij”. (Nibud, oktober 2014; Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland)

2.2. Oorzaken waaruit schulden kunnen ontstaan

‘Omdat schulden vaak meerdere, met elkaar samenhangende oorzaken hebben, is iedere typologie van oorzaken een sterke versimpeling van de werkelijkheid. Schulden ontstaan door vier clusters van oorzaken. Deze zijn in willekeurige volgorde de omgeving, gebeurtenissen, gedrag en persoon. Oorzaken binnen de afzonderlijke clusters zijn:

- **Omgeving;**
 - Economische situatie
 - Complexiteit samenleving
 - Incassogedrag schuldeiser
 - Administratieve fouten schuldeiser/werkgever/overheid
 - Leven in structurele armoede
 - Preferente positie sommige schuldeisers

- **Gebeurtenissen;**
 - Werkloosheid
 - Scheiding/verlating
 - Langdurige ziekte
 - Overlijden partner
 - Faillissement onderneming
- **Gedrag;**
 - Min of meer onbewust:
 - Korte termijn denken
 - Rampbijziendheid
 - Wilskrachtprobleem
 - Min of meer bewust
 - Financiële vaardigheden
 - Financiële kennis
 - Motivatie/locus of control
- **Persoon;**
 - Laaggeletterdheid/analfabeet
 - Verstandelijke beperking
 - Gezondheidsklachten

2.2.1. Omgeving

De afgelopen jaren is de aandacht voor de rol van de omgeving bij het ontstaan van schulden toegenomen. Op de eerste plaats wezen de financiële crisis en daaropvolgende recessie ons er op dat ook veel huishoudens met een midden- of hoog inkomen en een eigen woning een risico op schulden lopen. Op de tweede plaats is de maatschappij ingewikkelder geworden. Praktische, dagelijkse zaken zoals het reizen met openbaar vervoer en het regelen van bankzaken zijn steeds complexer geworden. Daarnaast maakt het uitgebreide stelsel van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen het inkomen, met name voor laagbetaalden en uitkeringsgerechtigden, kwetsbaar voor niet-gebruik en een niet vooraf ingeschatte verandering van inkomsten door (bijvoorbeeld) een verandering in de samenstelling van het huishouden. De complexere samenleving vergroot dus het risico op schulden, zeker bij laagopgeleiden en mensen met een (lichte) verstandelijke beperking.

(Huishoudens noemen vaak lage of wisselende inkomsten als de belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van schulden. Men heeft bijvoorbeeld een uitkering te laat ontvangen of men heeft onregelmatige inkomsten door tijdelijk werk, een veel voorkomend probleem voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook komt het voor dat men onterecht een te hoge toeslag heeft ontvangen en geld moet terugbetalen aan de Belastingdienst. Vaak komt daar een plotselinge hoge uitgave bij die de situatie doet escaleren.)

Tot de oorzaken in de omgeving behoren ook administratieve fouten door schuldeisers, werkgevers, de Belastingdienst of uitkeringsinstanties, waardoor mensen tijdelijk te weinig inkomen hebben of schulden opbouwen. Een andere oorzaak die moeilijk is te beïnvloeden door mensen, is het incassogedrag van schuldeisers. Het komt vaker voor dat huishoudens met problematische schulden moeten rondkomen van een bedrag onder de beslagvrije voet. Het ontstaan van nieuwe schulden of

het oplopen van bestaande schulden is dan haast onvermijdelijk. Daarbij komt ook dat steeds meer crediteuren bijzondere incassobevoegdheden hebben wat financiële instabiliteit in de hand kan werken. Ten slotte zijn er de zogenaamde 'overlevingsschulden', omdat schuldenaren moeten rondkomen van een structureel laag inkomen en zo geen buffer kunnen opbouwen voor slechtere tijden.

2.2.2. Gedrag

Tot voor kort legden onderzoekers de nadruk op het belang van bewust gedrag bij het ontstaan van schulden. In deze denkwijze ontstaan schulden vooral door een gebrek aan motivatie, financiële kennis en vaardigheden. Ook de zogenoemde locus of control van de schuldenaar is zo'n gedragsmatige oorzaak. Mensen met een externe locus of control geloven dat hun leven bepaald wordt door hun omgeving, het lot, toeval of andere mensen. Dat kan leiden tot aangeleerde hulpeloosheid, het verschijnsel waarbij de mens geleerd heeft dat hij geen invloed kan uitoefenen op de gebeurtenissen die hem overkomen.

Er is behoorlijk veel bekend over de rol die houding en bewust gedrag speelt bij schuldsituaties. Een proefschrift van Tamara Madern geeft hierin een uitgebreid inzicht. Belangrijke conclusies over het financiële gedrag zijn;

- Mensen die hun financiële administratie minder vaak bijhouden en controleren, hebben een grotere kans dat zij in een schuldsituatie zitten;
- Mensen die het moeilijk vinden om hun papieren bij elkaar te vinden, verkeren vaker in een schuldsituatie;
- Mensen die het moeilijk vinden om vooruit te plannen, hebben een grotere kans dat zij in een schuldsituatie zitten;
- Mensen die geen spaarrekeningen hebben, verkeren vaker in een schuldsituatie;
- Mensen die het moeilijk vinden om informatie te vinden, zitten vaker in een schuldsituatie;

Achter het financiële gedrag van mensen schuilen vier psychologische concepten: tijds oriëntatie, 'attitude to debt', sociale steun en 'financial literacy':

- Mensen die gericht zijn op de korte termijn, lopen een groter risico dat zij financiële problemen hebben;
- Mensen met een positieve houding ten aanzien van schulden en leningen, hebben vaker financiële problemen;
- Mensen die minder sociale steun ervaren en minder financiële kennis hebben, hebben vaker financiële achterstanden;

Hoewel motivatie en financiële kennis en vaardigheden een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van schulden, blijkt uit recent onderzoek dat mensen veel (financiële) keuzes maken op basis van:

- Hun gevoel;
- Onbewuste processen;
- Wat andere mensen doen;
- de wijze waarop keuzes worden voorgelegd.

Het bewust redeneren heeft in het denken over keuzegedrag meer een bijrol gekregen. Dat heeft consequenties voor de preventie van schulden. Het effect van activiteiten die inspelen op motivatie, financiële kennis en vaardigheden, zoals voorlichting en budgetcursussen, is wellicht minder groot dan we zouden willen. **Een gemeente die een effectief beleid voor preventie en vroegsignalering wil inrichten, zal dus slim moeten inspelen op deze niet-bewuste gedragsprocessen.** Daarbij spelen onder andere de volgende processen een rol:

- **Wilskrachtprobleem.** Mensen hechten meer waarde aan hun huidige dan aan hun toekomstige consumptie. Daardoor lukt het veel huishoudens niet om te sparen. Bovendien blijken mensen maar een beperkt uithoudingsvermogen te hebben als het gaat om weerstaan van verleidelijke maar ‘onverstandige’ keuzes.
- **Kuddegedrag.** In veel situaties kopiëren we het gedrag van de groep om ons heen, ongeacht de vraag of dat in onze persoonlijke situatie het meest verstandige gedrag is. Dat verklaart waarom huishoudens geld lenen voor een aankoop die ze zich eigenlijk niet kunnen veroorloven, maar ‘iedereen doet dat’. Voor mensen die te maken hebben met een plotselinge inkomensdaling is het heel lastig om van het ene op het andere moment een ander financieel gedrag te tonen en daardoor ‘niet meer mee kunnen doen’ met hun omgeving.
- **Rampbijziendheid.** Huishoudens schatten de kans op extreme en vervelende gebeurtenissen te laag in en sparen daarom onvoldoende om een eventuele inkomensdaling op te vangen. Dit is zeker van toepassing op veel mensen die na een ingrijpende gebeurtenis in het persoonlijk leven (life-event) in financiële problemen komen. Zij zijn er nooit van uitgegaan dat zij met een life-event te maken zouden krijgen.
- **Omgaan met risico’s.**
- **Potjesdenken.** Mensen hebben de neiging om geld in echte of denkbeeldige ‘potjes’ te groeperen. Een potje is bijvoorbeeld voor ‘vaste lasten’, een andere voor ‘leuke dingen doen’ en weer een andere voor ‘kleding’. Wanneer ze een bepaalde uitgave moeten doen, gebruiken ze daarvoor het daartoe bestemde potje en wegen ze niet alle bestedingsmogelijkheden tegen elkaar af. Iemand verbiedt zichzelf dan bijvoorbeeld om kleding te kopen omdat dat potje ‘leeg’ is, terwijl de andere potjes nog vol zitten. Potjesdenken verklaart ook dat mensen tegelijkertijd een lening kunnen hebben van 5000 euro en een vrij opneembaar spaartegoed van 10.000 euro.
 - **Uit de interviews met huishoudens.** De rol van gedrag van het ontstaan van schulden springt het meest naar voren bij risicohuishoudens. Deze huishoudens hebben in het verleden vaak te hoge (luxe) uitgaven gedaan die ze zich eigenlijk niet konden veroorloven. Of ze hebben uitgaven gehad waarmee ze geen rekening hebben gehouden. Voorbeelden zijn het eigen risico in de zorgverzekering en autoreparaties. Maar echt vervelend vinden ze dit niet. Een zekere mate van rampbijziendheid lijkt hierbij een rol te spelen.
 - Wat bij deze huishoudens verder opvalt, is dat zij vrijwel allen gebruikmaken van de roodstandfaciliteiten die hun banken bieden.
 - Risicohuishoudens zien een verschil tussen roodstaan en betalingsachterstanden. In tegenstelling tot roodstand, ervaren de meeste huishoudens betalingsachterstanden en schulden overwegend als vervelend.
 - Ik sta elke maand aan het eind € 500 rood. Ik zie dit niet als een probleem, er staat genoeg tegenover. Ik hou in de gaten dat het niet meer wordt dan € 800. Het hoort gewoon bij ons, denk ik, we deden het altijd zo.

- Ik sta rood omdat het kan. Ik sta er verder niet bij stil. Ik heb ook geen behoefte om roodstand terug te brengen. Dat gebeurt wel één keer per maand na het storten van het salaris.

Ieder mens staat onder invloed van o.a. de hierboven beschreven processen en heeft daardoor moeite om rationele beslissingen te nemen. Maar voor sommige is het nog moeilijker om doordachte beslissingen te nemen. In tijden van schaarste -armoede, schulden- blijken de mentale vaardigheden van mensen te verminderen. Een krap budget kan leiden tot lagere cognitieve prestaties, omdat de 'mentale ruimte' voor een deel wordt ingenomen door getob over financiële problemen. Er is aangetoond dat door financieel gebrek er een soort van 'vertunneling' plaatsvindt waardoor er een 'van dag tot dag'-mentaliteit ontstaat om de problemen te overleven. Hierdoor worden er keuzes gemaakt die de problemen misschien op de korte termijn even oplossen, maar die de situatie op de lange termijn alleen maar verergeren. Juist het ontbreken van een lange-termijnperspectief en het gebrek aan overzicht wat er zou moeten gebeuren om op de lange termijn uit de problemen te komen, bepaalt het (gebrek aan) rationeel handelen in de problematische situatie.

Mensen met financiële problemen krijgen daardoor al snel het stempel 'ongemotiveerd' om iets aan de oplossing te doen. Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit het gegeven dat schuldenaren niet de juiste papieren kunnen laten zien, ze nog steeds nieuwe schulden maken of niet op afspraken verschijnen. Dit is niet altijd terecht. De meest in het oog springende gevolgen van schaarste zijn die waarbij mensen in een soort van overlevingsmodus terechtkomen, waardoor ze:

- Gaan leven met een korte termijn horizon;
 - Efficiënter dan voorheen omgaan met datgene dat schaars is;
 - Beslissingen nemen die minder doordacht zijn, mede als gevolg van een (tijdelijke) daling van het IQ.
- **Uit interviews met huishoudens:** De rol van schaarste bij het ontstaan of verergeren van schulden komt vooral naar voren bij huishoudens met problematische schulden. Veel mensen vertellen dat ze stress ervaren en 'geleefd' worden. In tegenstelling tot de huishoudens met risicovolle schulden kunnen ze hun financiële situatie niet meer negeren. De schulden gaan hun hele leven beheersen. Eén mevrouw had last gekregen van 'brievenbusangst', zoals ze het zelf noemde.
 - Ik vind het erg dat ik niet zomaar iets kan doen. Het is stressvol en ik heb slaapproblemen.
 - Ik vind het heel erg, ik hou niet van schulden. Ik ben niet zo opgevoed, wil graag controle houden over mijn financiën maar dat lukt niet. De schulden groeien me boven het hoofd.
 - Ik ben er constant mee bezig. Ik was gestart met een re-integratietraject maar ben ermee gestopt omdat ik me door alle zorgen niet meer kon concentreren.
 - Dit voelt vreselijk, niet leefbaar. Ik slaap er slecht van. De hele dag ga je alleen maar denken hoe je de week door komt. Daardoor is het moeilijk om aan je situatie te werken, alle energie gaat erin zitten.

2.2.3. Gebeurtenissen (life-events) werken destabiliserend.

Een life-event wordt gedefinieerd als een ingrijpende gebeurtenis in het leven van een persoon, die destabiliserend werkt op de financiële situatie. Door bijvoorbeeld werkloosheid, echtscheiding of een

langdurige ziekte krijgt een huishouden te maken met een plotselinge inkomensdaling en/of uitgavenstijging. Hierdoor ontstaan zogenaamde aanpassingsschulden: mensen slagen er niet in om hun uitgavenpatroon aan te passen aan een gedaald inkomen.

Veel mensen die zich met schulden bij de gemeente melden, hebben een life-event meegemaakt. Ook uit literatuur blijkt de relatie tussen life-events en schulden. Dit geldt met name voor life-events die gepaard gaan met een inkomensterugval. Deze hebben de grootste invloed op de schuldensituatie van personen. De mate waarin een life-event invloed heeft op de financiën van het huishouden is afhankelijk van twee situaties:

- De uitgangssituatie van het huishouden: Hoe was de financiële situatie? Hoe was het financieel gedrag van het huishouden? Hoe kwamen de financiële keuzes tot stand?
- De nieuwe situatie van het huishouden: Wat wordt de hoogte van de inkomsten, welke uitgaven komen er bij? Is het huishouden in staat financieel gedrag aan te passen? Op welke manier ontstaat een financieel gezonde situatie?

Over het algemeen hebben een scheiding, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid de volgende wijziging van inkomsten en uitgaven tot gevolg:

- **Scheiding.** Bij een scheiding gaan over het algemeen de inkomsten omlaag; er valt doorgaans een inkomen van een van beide partners weg. Het uitgavenpatroon dat meestal gebaseerd was op twee inkomens moet hierop worden aangepast. De effecten van een echtscheiding werken vaak nog jarenlang door en hebben grote gevolgen voor de financiële huishouding van de respondenten. Tegelijkertijd is er vaak sprake van een aanzienlijke stijging van de uitgaven. Hierbij valt te denken aan de kosten voor verhuizen, mediator, advocaat, alimentatie.
- **Werkloosheid.** Ook werkloosheid gaat gepaard met een daling van inkomsten. Als na de maximale duur van de WW-uitkering nog geen werk is gevonden, kan een WWB-uitkering volgen. Deze brengt een verdere inkomensdaling met zich mee. Dan beginnen de financiële problemen pas echt. Vooral voor alleenstaanverdieners kan ontslag en werkloosheid een aanleiding zijn voor problematische schulden. Huishoudens met één inkomen kunnen niet terugvallen op het inkomen van de partner. Dezelfde uitgaven met minder inkomen, een langdurig laag inkomen als gevolg van werkloosheid kunnen dan leiden tot betalingsproblemen.
- **Langdurig ziek/arbeidsongeschikt.** Ook zieke mensen krijgen te maken met een inkomensdaling. Dit gaat vaak stapsgewijs, zeker bij werknemers. Naast deze inkomensdaling is er bij ziekte en arbeidsongeschiktheid ook vaak sprake van een stijging van de uitgaven door met name de medische kosten die mensen moeten maken, zoals de eigen bijdrage voor medicijnen, maar ook bijvoorbeeld reiskosten om naar zorgverleners toe te gaan. Net als bij werkloosheid geldt ook bij arbeidsongeschiktheid dat het aanpassen van het uitgavenpatroon aan de nieuwe situatie lastig is, met name voor alleenstaanden. Ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt relatief vaak genoemd in combinatie met een gebrekkig financieel overzicht van het huishouden. Dit komt doordat in veel gevallen de 'gezonde' partner de financiën moet gaan beheren, die dat tot dan toe niet gewend is.
 - **Uit interviews met huishoudens.** Life-events zijn de meest genoemde oorzaken door huishoudens met problematische schulden. Een kanttekening hierbij is dat mensen die een

life-event hebben meegemaakt, dit zelf vaak als de belangrijkste ontstaansfactor van hun financiële problemen ervaren. Dit is verklaarbaar om meerder redenen:

- Mensen beleven het zo omdat de financiële problemen vaak aan de oppervlakte komen nadat een life-event zich heeft voorgedaan
 - Mensen zijn zich niet bewust van de onbewuste gedragingen ten aanzien van hun financieel gedrag dat zij in de periode vooraf aan het life-event hadden en leggen daardoor niet het verband met eerdere gemaakte -wellicht onverstandige- keuzes
 - Het is een menselijke reactie om de verantwoordelijkheid voor de financiële problemen bij een life-event te leggen. De life-event is hen vaak onverwacht overkomen, zij beschouwen het als een negatieve levenservaring en zien dit als de bron van alle ellende die daaruit voortkomt.
- Een life-event staat meestal niet op zich zelf. Een life-event heeft op ieders leven grote impact, sociaal, emotioneel en financieel. Meerdere keren is er meer aan de hand dan alleen één specifieke life-event. Vaak heeft de respondent korter of langer geleden ook andere (of dezelfde) levensgebeurtenissen meegemaakt of zijn er psychosociale problemen.

2.2.4. Persoonlijke factoren kunnen belemmering vormen.

In de persoon gelegen factoren, zoals laaggeletterdheid, een licht verstandelijke beperking, verslaving en psychiatrische problemen kunnen een structurele belemmering vormen om schuldenvrij te leven. Uit onderzoek van de gemeente Rotterdam blijkt dat een derde van de onderzochte klanten vanwege in de persoon gelegen factoren als 'niet-kunner' wordt gezien.

- **Uit interviews met huishoudens.** "Ik zat aan de grond. Voordat ik ging verhuizen stond ik 1000 euro rood. Mijn huis (begeleid wonen) moest worden afgebroken en ik kreeg een oprotpremie. Daar heb ik mijn roodstand mee afbetaald. Maar daarna heb ik wel aankopen op afbetaling moeten doen, dus kwamen de schulden weer terug."
- "Ik was verslaafd aan de drugs. In die tijd heb ik veel schulden gemaakt. Als je drugs gebruikt ben je heel onverschillig ten opzichte van betalingsverplichtingen. Toen heb ik een enorme huurachterstand opgelopen. En de medicijnen tikken ook aan. Nu ben ik twaalf jaar clean, ik ben in een afkickkliniek geweest. Maar de schulden zijn niet weg".
- "We staan altijd rood. Nog voordat de vaste lasten eraf gaan, kopen we medicijnen. De verzekeraar vergoedt die niet, maar we hebben ze echt nodig om de dag door te komen. Ja, het is een soort verslaving".

2.2.5. Afsluiting

In het voorgaande hebben we gepoogd aan te tonen dat mensen om verschillende redenen te maken kunnen krijgen met (problematische) schulden. We hebben ook duidelijk willen maken dat mensen niet van de ene op de andere dag financiële problemen krijgen. Het is een proces die van kwaad tot erger leidt. Vaak zijn mensen er zich niet van bewust dat zij financieel afglijden, maar is het de omgeving die wel signalen waar kan nemen. Signalen die al in een vroeg stadium zichtbaar worden, maar waar tot nu toe te weinig mee wordt gedaan. Hier is volgens ons een geweldige winst te behalen. Voor de mensen, de schuldeisers en zeer zeker ook voor de gemeente.

3. Preventie en vroegsignalering van schulden nog belangrijker door toename schuldenaren.

3.1. Noodzaak tot acceptatie Vroegsignalering in beleid

In het voorwoord van 'Leidraad Vroegsignalering, definitie.....' een advies van de NVVK aan de gemeenten schrijft de voorzitter mevrouw Joke de Kock: "Schulden grijpen diep in op het welzijn van mensen, dit vertaalt zich door in stress, concentratieverlies, spanning binnen relaties en ziekteverzuim op de werkvloer. De maatschappelijke kosten die gepaard gaan met schuldenproblematiek zijn daardoor hoog. Deels komt dit ook door de vele bijkomende kosten van incasso en de hoogte van de totaalschuld."

"We weten dat hoe eerder een schuldenaar zich meldt bij schuldhulpverlening, hoe lager de kosten en hoe makkelijker de oplossing. Echter, de schuldenaar meldt zich vaak in een (veel te) laat stadium: schaamte en 'de kop in het zand steken' zijn hier de belangrijkste redenen voor."

"Als we het tempo van de schuldenaar blijven volgen, dan blijven we dweilen met de kraan open. Actie is dus geboden aan de partijen waarbij in een eerder stadium zichtbaar wordt dat er financieel iets aan de hand is."

Meer kennis vergaren over mogelijke risicocategorieën van schuldenaren in de gemeente is een eerste stap bij het opzetten van doeltreffend preventiebeleid. Gemeenten kunnen daarbij slimmer inspelen op het onbewuste gedrag dat schulden veroorzaakt. Voor huishoudens met risicovolle schulden kan de gemeente laagdrempelige financiële hulp aanbieden. Om de drempels van schuldhulpverlening te verlagen, kan de omgeving van de schuldenaar betrokken worden en moeten de positieve kanten van schuldhulpverlening sterker worden benadrukt.

Preventie en vroegsignalering vormen een onderdeel van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Elke gemeente moet in haar beleidsplan aandacht besteden aan integrale schuldhulpverlening, waaronder ook preventie en daarmee vroegsignalering vallen. Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door het gebruiken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening.

Schuldhulpverlening is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen dat zij hun financiën op orde houden. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in primaire, secundaire en tertiaire preventie:

- Primaire preventie is het voorkomen dat mensen in de problematische schulden raken; ofwel nieuwe gevallen voorkomen. Primaire preventie richt zich op iedereen die risico loopt.

- Secundaire preventie is de vroegtijdige onderkenning, opsporing en behandeling, meestal bij specifieke risicogroepen. Ook het opsporen van risicofactoren behoort tot de secundaire preventie.
- Tertiair preventie richt zich op situaties waarbij al sprake is van problematische schulden. De curatieve hulp, begeleiding en andere maatregelen zijn bedoeld om bestaande problemen op te lossen terwijl de preventieve activiteiten in feite nazorg zijn. Tertiaire preventie is bedoeld om erger (terugval, recidive of chronische problemen) te voorkomen.

3.2. Breng groeiende groep onzichtbare schuldenaren in kaart

Een van de belangrijkste ontwikkelingen die uit onderzoek naar voren komt is dat de schuldenproblematiek de afgelopen jaren verder is toegenomen. Deze toename kan in zijn geheel worden toegerekend aan de groep huishoudens met **onzichtbare problematische schulden**. Met onzichtbaar wordt bedoeld dat zij niet bekend zijn bij schuldhulpverlening. Meer huishoudens met grote financiële problemen is een zorgelijke ontwikkeling. Hiermee bedoelen we niet alleen de financiële problemen die huishoudens treffen, maar ook de sociale en maatschappelijke gevolgen die het hebben van financiële problemen met zich meebrengt. Het is belangrijk dat gemeenten hier adequaat op reageren met hun preventiebeleid.

Voor een effectief beleid is het belangrijk dat een gemeente de 'onzichtbare' schuldenaren kan bereiken. Hiervoor zijn mogelijkheden beschikbaar, maar ze moeten wel gebruikt worden. Onwetendheid, een sterk vertrouwen in het huidige beleid, een mate van wantrouwen naar nieuwe ideeën toe, organisatorische (on)mogelijkheden, of gewoon politieke onwil kunnen de barrières zijn waarmee een vernieuwde aanpak te weinig kansen krijgt. Met name waar het gaat om de onzichtbare schuldenaren zijn er diverse beleidsmogelijkheden om hier een vernieuwd plan van aanpak op los te laten. Vele studies, rapporten, ervaringen elders en warme woorden van beleidsmakers en bestuurders voor vroegsignalering en outreachend werken geven aan dat een aanpassing op het terrein van schuldhulpverlening lonend werkt. Wij nemen, vanwege de duidelijkheid van het rapport, de '**Leidraad Vroegsignalering 2015**' van de NVVK als wegwijzer om mogelijkheden en kansen op het gebied van schuldhulpverlening door onze gemeente aan haar burgers weer te geven. Deze Leidraad geeft middels een stappenplan weer waar een effectievere en efficiëntere manier van schuldhulpverlening meer rendement zal behalen. We beginnen met de definitie en stappenplan zoals weergegeven in de Leidraad.

3.3. Vroegsignalering (Leidraad Vroegsignalering, NVVK)

3.3.1. Definitie en stappenplan

Vroegsignalering wordt steeds vaker gezien als de oplossing om problematische schulden bij mensen te voorkomen. Op het moment dat schulden vroegtijdig opgespoord worden, zijn er meer mogelijkheden om deze mensen hulp te bieden. Hiermee wordt voorkomen dat achterstanden verder oplopen en zich kunnen ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie.

Steeds meer schuldhulpverlenende organisaties en gemeenten proberen vroegsignalering in te bedden in hun organisatie. Over het onderwerp vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is nog weinig concrete informatie beschikbaar, waardoor het vele vragen oproept. Vragen waarop Leidraad antwoorden geeft. In deze Leidraad presenteert de NVVK, naast een heldere definitie van vroegsignalering, een stappenplan voor het realiseren van vroegsignalering. Met het stappenplan kunnen beleidsmakers direct aan de slag met het ontwikkelen van vroegsignaleringsprojecten. De Leidraad biedt daarnaast veel informatie voor uitvoerders en besluitvormers. Deze Leidraad is tot stand gekomen door literatuurstudie en door in gesprek te gaan met organisaties door heel Nederland die initiatieven ontwikkeld hebben voor vroegsignalering.

Op basis van reeds bestaande definities van vroegsignalering in andere vakgebieden en relevante andere definities binnen de schuldhulpverlening, wordt vroegsignalering als volgt gedefinieerd:

“Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening”.

Vroegsignalering rust daarmee op twee belangrijke pijlers, daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening.

3.3.2. Het stappenplan

Het stappenplan Leidraad Vroegsignalering kent elf stappen in de volgorde, wij geven er zeven weer. De originele stappen Financiën, ICT, Evaluatie en Convenanten laten we eerst voor wat ze zijn omdat ons advies in eerste instantie is bedoeld om vroegsignalering en outreachend werken bespreekbaar te maken binnen de gemeente Emmen.

1. Motivatie
 - Op welke manier zijn beslissers te overtuigen met de juiste argumenten?
2. Beleid
 - Welk doel wordt beoogd en welke middelen worden ingezet?
3. Signalen gemeente
 - Wat zijn de daadwerkelijke signalen om het doel te bereiken?
4. Signalen samenwerkingspartners
 - Welke samenwerking kunnen worden aangegaan om signalen te verkrijgen?
5. Outreachend werken
 - Wat is de beste manier om de klant te bereiken?
6. Hulpaanbod
 - Welke producten worden door wie aangeboden?
7. Privacy
 - Bepaal de privacy-impact van de gekozen middelen en leg in beleid vast hoe voldaan wordt aan privacy wetgeving.

3.3.2.1. Motivatie

Er zijn verschillende motieven om met vroegsignalering aan de slag te gaan. Motieven die betrekking hebben op de schuldhulpverlenende organisatie en motieven die betrekking hebben op de samenwerkingspartners.

Motieven voor schuldhulpverlenende organisaties.

Vroegsignalering: een investering die oplevert; Uit de beschrijving van drie business cases van preventie en vroegsignalering, in opdracht van het ministerie van SZW onderzocht door Panteia, komt naar voren dat elke euro die wordt geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering van schulden uiteindelijk een veelvoud daarvan aan besparingen oplevert. In de drie 'business cases' zijn alle inspanningen en opbrengsten financieel doorgerekend. Naast de harde financiële cijfers (tot 4,22 per euro) zijn er vele andere motivaties om met vroegsignalering aan de slag te gaan.

Onbekende doelgroep in beeld

Het vroegtijdig benaderen van een klantgroep die nog niet bekend is met schuldhulpverlening. Te denken valt hierbij o.a. aan de 'onzichtbare schuldenaren'. Bij het project in Deventer, was 85% van de klanten nog niet bekend bij de schuldhulpverlening, bij het project Vroeg Eropaf in Amsterdam was deze 70%.

Vroegsignalering is gericht op preventie

Van de 70% bereikte klanten in Amsterdam heeft 39% een hulpverleningstraject geaccepteerd. Daarmee wordt duidelijk dat een groot deel van de doelgroep die bereikt werd, ook daadwerkelijk hulp nodig had. Bij preventie-activiteiten is dit effect vaak moeilijk te meten.

Erger voorkomen

Uit het project Vroeg Eropaf blijkt dat erger inderdaad voorkomen kan worden. Slechts 12 % van de 39% klanten met een traject werd doorgeleid naar een minnelijke- of wettelijke schuldhulpregeling. Overige klanten konden op een andere manier geholpen worden. Hieruit blijkt dat vroegsignalering soms betekent dat klanten aangetroffen worden waar al een problematische schuld is, maar die zich nog niet gemeld hadden. Door outreachend te werken is te verwachten dat voor klanten lichtere en goedkopere dienstverlening ingezet kan worden. Bovendien kunnen mogelijk aanvullende maatschappelijke kosten voorkomen worden.

Motieven voor samenwerkingspartners

Voor samenwerkingspartners zijn er ook verschillende redenen om te participeren in vroegsignalering. Ten eerste helpt vroegsignalering te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en daarmee grotere kosten ontstaan voor schuldeisers. Schuldeisers en andere (keten)organisaties zien daarnaast vroegsignalering als een mogelijkheid om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te tonen.

In sommige gevallen speelt een wettelijke verplichting een rol in het aanleveren van achterstandsgegevens aan gemeenten, zoals bij energieleveranciers. Politieke druk kan bij samenwerkingspartners ook bijdragen tot deelname in vroegsignalering.

Zo zal een GGD wellicht willen samenwerken omdat het zich bewust wordt van de samenhang tussen gezondheids- en financiële problemen. Voor een woningbouwcorporatie zal vaak het financiële belang om huurachterstanden te voorkomen zwaarder wegen, terwijl ze zich ook realiseren dat minder financiële problemen ook positief kan werken op het woonklimaat. UWV en de Sociale Dienst kunnen bijvoorbeeld belang hebben bij samenwerking omdat financiële problemen een belemmering kunnen vormen voor re-integratie naar werk. Door in gesprek te gaan met mogelijke samenwerkingspartners kan achterhaald worden wat voor hun motieven zijn om met vroegsignalering aan de slag te gaan.

3.3.2.2. Beleid

Het formuleren van beleid

Door beleid te formuleren wordt een kader gevormd waardoor vroegsignalering projectmatig aangepakt en geïmplementeerd kan worden. Door tijd vrij te maken voor deze stap, wordt vooraf voor iedereen duidelijk wat een organisatie met vroegsignalering wenst te bereiken.

In stap 1 is al gesproken over motivatie voor vroegsignalering. Onderzoek welke motieven bij de organisatie en plaatselijke politiek van toepassing zijn. Ga ook in gesprek met de samenwerkingspartners in de gemeente om te achterhalen wat voor hun aanleiding is om met vroegsignalering aan de slag te gaan.

Het beleidsplan beschrijft welke doelen bereikt moeten worden binnen de projectperiode en welke middelen daarvoor ingezet moeten worden. Doelen kunnen variëren in bereik: van het voorkomen van huisuitzettingen tot het voorkomen van problematische schuldsituaties.

Welke daadwerkelijke signalen worden ingezet om het doel te bereiken en welke vorm van outreachend werken wordt gebruikt? Het is daarbij ook van belang aandacht te hebben voor het tijdpad waarin doelen en middelen gerealiseerd worden. Op basis hiervan kunnen de werkmethoden beschreven worden en de benodigde menselijke inzet berekend worden. Deze berekening is de basis voor het opstellen van de begroting. De grootste kostenpost zal menselijke inzet zijn. Daarnaast kunnen kosten gemaakt moeten worden voor:

- Automatisering
- Kantoor

- Folders
- Reiskosten

Bijvangst

In de beleidsvorming dient ook aandacht te zijn voor eventuele bijvangst in de aanvangsfase van vroegsignalering. Door vroegsignalering zal bijvoorbeeld ook een groep klanten bereikt worden die zich al in een problematische schuldsituatie bevindt en daardoor wellicht zwaardere hulpverlening nodig heeft dan klanten die nog aan het begin staan van een schulden carrière staan.

Dir houdt echter niet in dat het verkeerde signaal gebruikt wordt. Bij de evaluatie van vroegsignalering zal rekening gehouden moeten worden met de bijvangst die in eerste instantie zal plaatsvinden. Deze bijvangst zal afnemen naarmate de vroegsignaleringsprojecten langer lopen en effectiever worden. Het feit dat bijvangst plaatsvindt, is geen mislukking van vroegsignalering. De klanten die op deze manier gevonden worden hadden zelf geen hulpvraag geformuleerd. Het bereiken en toegang bieden tot de schuldhulpverlening is een succes op zich. Het doel om mensen in een vroegtijdig stadium te vinden en daarmee te kunnen helpen met eenvoudige producten zal in het begin niet altijd gehaald worden. Toch kan ook met de bijvangst voorkomen worden dat klanten in een te laat stadium aankloppen en de producten die ingezet moeten worden nog complexer zijn.

3.3.2.3. Signalen beschikbaar voor gemeenten

Inleiding

Uit de inventarisatie van voorbeelden uit de praktijk komt naar voren dat het bij het opzetten van vroegsignalering goed is om te kijken naar het signaal op basis waarvan outreachend gewerkt kan worden. Signalen kunnen verschillen in de voorspellende waarde en het directe verband die ze hebben met financiële problemen. Sommige signalen lijken een grotere voorspellende waarde van financiële problemen te hebben dan andere. Een maand energie-achterstand heeft waarschijnlijk een lagere voorspellende waarde dan een maand huurachterstand.

Het opzeggen van een lidmaatschap van een sportvereniging heeft minder direct verband dan loonbeslag bij de werkgever. Voor het opzetten van vroegsignalering is het van belang om op zoek te gaan naar signalen die er toe bijdragen om in contact te komen met klanten die inderdaad een hoog risico op financiële problemen hebben, maar tijdig genoeg om er voor te zorgen dat er nog geen problematische schulden zijn ontstaan. Vanwege de omvang van relevante informatie over signalen is onderscheid gemaakt in signalen waarover gemeente al kunnen beschikken en signalen die beschikbaar kunnen komen als hierover samenwerkingsafspraken worden gemaakt met de betreffende leverancier van die signalen.

Voorspellende waarde

Er zijn verschillende soorten signalen op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat er bij een klant mogelijk sprake is van financiële problemen. Het kunnen verstoorde betalingen zijn, maar ook specifiek gedrag, zoals ziekmeldingen of het laten uitbetalen van een voorschot. Er kan een

verstoorde betaling zijn omdat iemand het vergeten heeft of het niet eens is met de vordering. Een ziekmelding op het werk kan gewoon een ziekmelding zijn, maar er kan ook iets anders achter zitten.

Op zich hoeft een enkel signaal niet betekenen dat iemand ook daadwerkelijk financiële problemen heeft. Sommige signalen hebben een grotere voorspellende waarde dan andere. Een combinatie van signalen kan een grotere voorspellende waarde, op de kans op financiële problemen, opleveren.

Hoe minder signalen er zijn, hoe groter het risico dat klanten benaderd worden die het probleem zelf op kunnen lossen of die helemaal geen financiële problemen hebben, maar bijvoorbeeld slechts een betalingsachterstand.

Signalen combineren

Het ideale moment voor vroegsignalering kan ook gevonden worden door combinatie van signalen. Verschillende signalen hebben een verschillende voorspellende waarde voor financiële problemen. Een enkelvoudige betalingsachterstand heeft een kleinere voorspellende waarde dan een betalingsachterstand bij twee of meer schuldeisers. Ook is mogelijk om objectieve betalingsachterstanden te combineren met signalen die niet op persoonsniveau liggen. Een betalingsachterstand gecombineerd met het wonen in een specifieke wijk, kan een grotere voorspellende waarde opleveren.

Het ideale signaal

Het ideale signaal voor vroegsignalering is niet te benoemen. Dit zal ook afhangen van de doelstelling van vroegsignalering en de mogelijkheden binnen de organisatie. Wel kan op basis van de praktijk een goede inschatting gemaakt worden met welke signalen vroegsignalering opgezet kan worden. Naast de signalen van woningbouwverenigingen zijn op dit moment ook andere signalen beschikbaar, zoals achterstanden bij de zorgverzekeringen en energiebedrijven. Duidelijk is dat niet alleen de manier van outreachend werken de effectiviteit bepaalt, maar ook op basis van welk signaal contact gezocht wordt. Het signaal dat het grootste rendement geeft tegen de laagste kosten. Het doel is om zo vaak mogelijk bij de juiste persoon op de stoep te staan en klanten die het zelf nog op kunnen lossen niet lastig te vallen. In de praktijk zal de groep waar outreachend contact mee gezocht wordt altijd bestaan uit klanten die het zelf nog op kunnen lossen, klanten die beginnende financiële problemen hebben en klanten die al problematische schulden hebben. Waarbij het doel is om de groep met beginnende financiële problemen zo groot mogelijk te maken.

Afwegingen om het juiste signaal te bepalen

Bij het opzetten van vroegsignalering zal dus goed moeten worden gekeken op basis van welk signaal de klant benaderd wordt. Er is op het moment van totstandkoming van deze leidraad nog geen ideaal signaal ontdekt. In de praktijk zal dus gezocht moeten worden naar het ideale signaal op basis waarvan actie ondernomen gaat worden. Dit zal afhangen van een aantal factoren:

1. De grootte van de benaderen groep
2. De risico's van de achterstand
3. Het juiste moment
4. De kwetsbaarheid van de groep
5. Andere afwegingen
 - Beleid keuze; Welk doel wordt beoogd en hoeveel geld heft een organisatie beschikbaar om vroegsignalering op te zetten
 - Samenwerking met andere partijen. Van welke partijen kunnen signalen worden ontvangen en welke verdeling van verantwoordelijkheid kan daarbij plaatsvinden.
 - Privacy. Wat is mogelijk binnen de regels die er zijn met betrekking tot privacy
 - Technische mogelijkheden. Welke technische mogelijkheden zijn er om signalen op een efficiënte manier binnen te krijgen.

Een mogelijk indeling zou er als volgt uit kunnen zien:

- Vroeg:
 - 1 maand energieachterstand
 - 1 of 2 maande achterstand zorgverzekering
 - Ziekmelding
 - Niet betaalde abonnementen
 - Telefoonschuld
- Goed:
 - Combinatie van 3 signalen uit de te vroege groep
 - 2 – 4 maanden achterstand zorgverzekering
 - Beslaglegging 1 schuldeiser
 - 1 verrekening
 - 1 maand huur achterstand
 - Energieachterstand boven 250 euro
- Laat:
 - 3 maanden achterstand huur
 - Bestuurlijke boete
 - Afsluiting water/gas/licht
 - Meerdere beslagen
 - Meerdere verrekeningen

3.3.2.4. Daadwerkelijke signalen beschikbaar voor gemeenten

Vanuit wet- en regelgeving beschikken gemeente al over enkele daadwerkelijke signalen die ingezet kunnen worden voor vroegsignalering.

Achterstanden zorgverzekering

Zorgverzekeraars zijn verplicht om van hun klanten achterstandsgegevens in de betaling van zorgverzekeringspremies te registreren in een database die door hun brancheorganisatie (Vektis)

wordt beheerd. Dit betreffen de gegevens vanaf 2 maanden betalingsachterstand. Via het Inlichtingenbureau kunnen gemeenten voor hun WWB-gerechtigden opvragen of deze voorkomen in de database met achterstandsgegevens van de zorgverzekeraars.

Daarnaast is op een meer directe wijze het verkrijgen van daadwerkelijke signalen van zorgverzekeraars mogelijk. Bijna alle zorgverzekeraars werken landelijk maar vaak is het zo dat van oudsher zorgverzekeraars vooral in bepaalde regio's werken. Zorgverzekeraars zien heel duidelijk hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en staan open voor samenwerking in het kader van vroegsignalering.

Achterstandsmeldingen energie

In de Regeling afsluitbeleid is een incassoprocedure opgenomen waaraan energieleveranciers zich moeten houden. De procedure is als volgt:

1. Het energiebedrijf moet bij een betalingsachterstand op korte termijn een betalingsherinnering sturen, waarbij men moet wijzen op de mogelijkheid van schuldhelpverlening en dat men bij gebruikmaking daarvan niet over zal gaan tot afsluiting.
2. Het energiebedrijf moet in het incassotraject zijn best doen om in persoonlijk contact te treden met de debiteur om de ernst van de zaak te bespreken en mondeling te wijzen op de mogelijkheden om tot een oplossing te komen.
3. Indien bovengenoemde inspanningen niet tot betaling leiden worden de gegevens van de debiteur doorgegeven aan een schuldhelpverlenende organisatie vanwege een mogelijk aanbod van die instelling

Hierdoor komen bij schuldhelpverlenende organisaties meldingen binnen van achterstanden bij energieleveranciers. In de praktijk blijkt dat veel schuldhelpverlenende organisaties niet veel meer met deze meldingen doen. Hier zijn steekhoudende argumenten voor en het verdient aanbeveling om werkbare voorwaarden te stellen ten aanzien van meldingen door energieleveranciers.

Informatie van het Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau is een organisatie voor gemeenten en andere overheden. Hun werk is er voornamelijk op gericht gemeenten te helpen bepalen op welke ondersteuning burgers recht hebben. Denk bijvoorbeeld aan een bijstandsuitkering, bijzondere bijstand of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. In het kader van armoedebestrijding zijn bij het Inlichtingenbureau de volgende gegevens beschikbaar:

- Achterstanden van de zorgverzekeraar
- Bijstandsgerechtigden die geen zorgverzekering hebben
- Onbenutte huur- of zorgtoeslag

Informatie over uitkeringsgerechtigden

Binnen gemeenten is vaak veel informatie beschikbaar ten aanzien van burgers. Dit kan informatie zijn die bekend is bij de Gemeentelijke Belastingdienst, maar ook informatie over uitkeringsgerechtigden. Deze informatie kan worden ingezet voor vroegsignaleringsprojecten. Informatie die al bij de gemeente bekend is en op basis waarvan vroegsignalering kan worden opgezet is bijvoorbeeld:

- Betalingsachterstand bij gemeentelijke belastingen
- Doorbetalingen vanuit uitkering, met name betalingen aan schulden
- Beslaglegging op uitkeringen
- Bronheffing op uitkeringen
- Burgers die een betalingsachterstand hebben bij de gemeente en waar de deurwaarder wordt ingeschakeld.

3.3.2.5. Signalen van samenwerkingspartners

Inleiding

Om gebruik te maken van andere daadwerkelijke signalen is het voor succesvolle vroegsignalering noodzakelijk om samen te werken met partijen die deze signalen voor vroegsignalering kunnen leveren. Deze signalen kunnen onder andere opgepikt worden door partners uit het maatschappelijk veld. Zo kunnen bijvoorbeeld zorgverstrekkers die langsgaan aan huis als een cruciale sleutelfiguur voor vroegsignalering ingezet worden. Zij komen op een laagdrempelige en vertrouwelijke manier in contact met financieel kwetsbare gezinnen.

Maar ook andere partners komen in contact met potentiële klanten van de schuldhulpverlening. Door hun contact met de klant kan het zinvol zijn een kader te bieden om tijdig te signaleren en te interpreteren. Een belangrijke manier van samenwerking is gericht op het doorgeven van signalen aan de schuldhulpverlenende organisatie en het al dan niet gezamenlijk actief benaderen van de klant. Dit kunnen betalingsachterstanden zijn of andere signalen die duiden op financiële problemen. Dit kan onder andere met bijvoorbeeld een samenwerking met woningbouwverenigingen. Samenwerking zou hier kunnen bestaan uit een goede doorverwijzing naar de schuldhulpverlenende organisatie.

Doorverwijzing door samenwerkingspartners wordt niet gezien als vroegsignalering conform de definitie. Er is namelijk geen sprake van outreachend werken, de klant heeft zichzelf gemeld met een probleem. Tegelijkertijd is er een grote groep ketenpartners die in aanraking komen met klanten die naast het probleem waar ze zich voor melden, financiële problemen ervaren. Door vroege signalering kunnen zij een grote rol hebben in het tijdig doorverwijzen naar de schuldhulpverlening zodat voorkomen kan worden dat financiële problemen groter worden of zelfs problematisch. Doorverwijzers naar de schuldhulpverlening kunnen vele partijen zijn. Het varieert van scholen, maatschappelijk werk tot sportverenigingen en vrijwilligersorganisaties, maar ook advocaten en sociaal raadslieden. Het omgaan met schulden is voor de meeste samenwerkingspartners niet hun basisactiviteit. De ketenpartners zijn vaak niet met dit onderwerp bezig en zijn niet altijd bekend met de problematiek. Hoe signaleert men klanten met schulden? En op welke wijze kan men

doorverwijzen? Het is daarom goed om samenwerkingspartners houvast voor vroegsignalering te bieden op de volgende drie aspecten, namelijk;

1. Sensibiliseren
2. Faciliteren van overleg
3. Informeren

Een aantal gemeenten organiseert dit door bijvoorbeeld twee keer per jaar netwerkbijeenkomsten te organiseren waarbij alle ketenpartners worden uitgenodigd.

Een voorbeeld

De manier van outreachend werken bij huurachterstanden.

Er zijn verschillende manieren om in contact te komen met de klant. Vaak is het de verhuurder of de schuldhulpverlening, maar soms ook de GGD, een meldpunt zorg en overlast of de maatschappelijke dienstverlening die in actie komt. Een huisbezoek wordt vaak ingezet, maar ook het telefonisch of schriftelijk contact zoeken komt voor. Huisbezoek is de meest effectieve manier van outreachend werken. In Amsterdam wordt zo 70% van de doelgroep bereikt. Enkele aandachtspunten voor outreachend werken bij huurachterstanden zijn:

- *Zorg er voor dat niet vanuit incasso gesproken wordt tijdens huisbezoek.*
- *Kies bewust wie contact opneemt, schuldhulpverlening, woonconsulent, GGD of een incassomedewerker.*
- *Let op de kwaliteit van de medewerker die het contact gaat leggen.*

Zowel in de Preventiebundel als op de website van Panteia is meer informatie te vinden over de manier waarop vroegsignalering van huurschulden kan worden opgezet. Daar wordt o.a. verder op de aspecten voorbereiding, uitvoering en evaluatie in gegaan.

Zo zijn er ook voorbeelden van vroegsignalering door werkgevers, UWV, GGD, Bureau Krediet Registratievrijwilligersorganisaties, kerken etc. te geven. We laten het bij het ene voorbeeld van vroegsignalering bij huurachterstanden omdat het de richting aangeeft waarvan wij veel verwachten. Echter, teveel aanpakken in korte tijd heeft grote kans op een averechtse werking op tal van terreinen. Vast staat dat met de antennes in de goede richting afgestemd door vroegsignalering en outreachend werken veel rendement op kan leveren.

Afspraken over financiering

Bij samenwerking is het goed om afspraken te maken over wie de kosten draagt voor de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van vroegsignalering. Omdat de samenwerkingspartner vaak ook een belang heeft bij vroegsignalering, kan gekeken worden welke investering men wil doen. De investering van vroegsignalering hoeft niet altijd in geld uitgedrukt te worden. Ook investering van tijd en middelen is mogelijk.

Bij project Vroeg Eropaf in Amsterdam betaalt de woningbouwcorporatie per huisbezoek 200 euro. Hiermee wordt een deel van de 625 euro kosten per huisbezoek gedekt. In Deventer biedt de woningbouwcorporatie een korting op de huur op het moment dat klanten van vroegsignalering in budgetbeheer worden geplaatst. Hiermee kunnen de extra kosten van budgetbeheer gedeeltelijk worden gedekt.

3.3.2.6. Outreachend werken

Inleiding

Zoals blijkt uit de definitie van vroegsignalering is outreachend werken een belangrijke component van vroegsignalering. Dit komt ook terug in de analyse die gemaakt is van de verschillende vroegsignaleringsprojecten in de praktijk. De klant heeft nog geen hulpvraag geformuleerd, maar op basis van signalen wordt de klant, waar mogelijk financiële problemen spelen, persoonlijk benaderd.

Er zijn verschillende manieren om vorm te geven aan outreachend werk met bijbehorende kosten en resultaten. Daarom zal bij het opzetten van vroegsignalering een keus gemaakt moeten worden voor de wijze waarop contact gezocht wordt met de klant. Er kan ook gedacht worden aan combinaties van outreachend contact zoeken. Bij de keuze moet ook gekeken worden wie de uitvoering op zich gaat nemen. Welke invloed heeft het feit dat de klant zelf nog geen hulpvraag heeft geformuleerd op de manier waarop hij gaat reageren? Welke manier van benaderen werkt daarbij het beste?

Bevoogding of zelfredzaamheid

Waarom niet gewoon wachten tot de potentiële klant zichzelf meldt voor hulp? Is de klant niet degene die het beste kan bepalen of hij hulp nodig heeft. Hoe verhouden bemoeienis en vrijheid van de mensen zich met elkaar op dit gebied?

Er is een dunne scheidslijn tussen een actief aanbod van ongevraagde hulp en bemoeizorg. In hoeverre bemoeit een hulpverlener zich door middel van vroegsignalering, met mensen die prima in staat zijn om zelf mogelijke problemen op te lossen. Ook hier is het van belang dat er een goede legitimering is voor outreachend werken. De aanwijzing dat iemand in de problemen gaat komen, is daarbij van belang. Tegelijkertijd is ook de attitude van de hulpverlener voor de manier waarop outreachend werk wordt ervaren door klanten. Door de klant de vrijheid te geven om hulp te weigeren en een helpende, maar niet overnemende houding, kan de zelfredzaamheid behouden blijven. Ook wordt dan voorkomen dat de klant het outreachend werk als bevoogdend ervaart.

“Vroegsignalering staat in een dienstbare verhouding tot schuldhelpverlening. Vroegsignalering is een eerste stap naar duurzame oplossingen van de financiële problemen waardoor bij klanten een drive kan ontstaan om de eigen verantwoordelijkheid weer op te pakken”. (Gerard van Rossen, Modus Vinvendi)

Motivatie van Klanten

Op het moment dat outreachend gewerkt wordt, kunnen klanten een andere motivatie hebben dan op het moment dat zichzelf zouden melden bij een schuldhulpverlenende organisatie. Dit heeft te maken met de mogelijke fase van gedragsverandering waarin de klant zich bevindt. Doordat de klant nog geen hulpvraag heeft geformuleerd, zal hij als eerste geholpen moeten worden die vraag te formuleren voordat aanbod wordt gedaan. Als deze stap overgeslagen wordt, is de kans groot dat de klant weliswaar aangeeft op een hulpaanbod in te willen gaan, maar bij een tweede of derde afspraak alsnog afhaakt. Daarnaast zal gekeken moeten worden naar het hulpaanbod dat gedaan kan worden bij outreachend werken. Als de hulpvraag van de klant buiten dit hulpaanbod valt, kan de klant wel gemotiveerd zijn, maar niet voor hetgeen hem wordt aangeboden. Daarom lijkt het goed om vooraf na te denken over wat gedaan wordt met hulpvragen die buiten het reguliere schuldhulpverleningsaanbod vallen.

Sommige klanten zullen op het moment dat ze benaderd worden zelf nog geen probleem ervaren, anderen ervaren misschien wel problemen maar zien hulp bij schulden niet als een oplossing daarvoor. Weer anderen zijn wellicht blij dat iemand naar hen toe is gekomen en ze eindelijk hulp krijgen. De outreachende hulpverlener kan klanten krijgen in verschillende fases van gedragsverandering.

Er is een model ontwikkeld met zes fases van gedragsverandering ontwikkeld:

- Voorbeschouwing: In eerste instantie ervaart een persoon niet dat hij een 'probleem' heeft. Hij ziet geen aanleiding om na te denken over een gedragsverandering. Dit wordt het voorstadium of de voorbeschouwingsfase van de gedragsverandering genoemd.
- Overwegen: In de tweede fase overweegt de klant om zijn gedrag te veranderen. Hij overweegt de voor- en nadelen van de verandering. In deze fase komt de ambivalentie van de klant naar voren. Dit is de fase van overwegen.
- Besluitvorming en voorbereiding: Door de voor- en nadelen te overwegen en de bijbehorende gevoelens in kaart te brengen, vindt besluitvorming plaats. Als de besluitvorming heeft plaatsgevonden kan bekeken gaan worden welke strategieën tot de beste resultaten gaan leiden. De voorbereiding.
Het kan ook zijn dat de klant besluit om niet te veranderen. Daarmee verlaat hij de cirkel van de gedragsverandering. Omdat we de autonomie van de klant respecteren, beëindigen we op dat moment de financiële hulpverlening. We houden voor de klant wel de mogelijkheid open om op een later moment weer terug te komen.
- Actie: De klant is gecommitteerd aan de verandering en gaat daadwerkelijk aan de slag om de verandering vorm te geven. De in de voorbereiding bedachte strategieën worden omgezet tot actie.
- Nieuw gedrag/volhouden: Als de klant overgegaan is tot nieuw gedrag en hij kan dit ook volhouden, verlaat de klant de cirkel van gedragsverandering.
- Terugval: Omdat gedragsverandering een moeilijk proces is, is het niet uitgesloten dat een klant terugvalt in oud gedrag. In het model is dit als een fase opgenomen omdat je ermee kunt werken. Terugval is geen falen maar kan gezien worden als een leermoment. Motiverende gespreksvoering en verkooptechnieken kunnen hierbij een grote rol spelen.

Combinatie signaal en manier van outreachend werken

Op basis van de analyse van de verschillende vroegsignaleringsprojecten komt naar voren dat niet alleen de manier van outreachend werken effect heeft op het aantal mensen dat bereikt wordt, maar ook op basis van welk signaal er outreachend gewerkt wordt.

In Amsterdam wordt bij een signaal vanuit de woningbouw 70% van de klanten bereikt als een huisbezoek wordt ingezet. Als dit huisbezoek wordt afgelegd op basis van een massamelding van energie, zorgverzekering of gemeentelijke belastingen, daalt dit percentage naar 52%. Toen contact gezocht werd met klanten op basis van inzet van de “Straatkubus” in Almere, werd 59% van de deuren open gedaan. Van de mensen die bereikt werden had 59% behoefte aan een adviesgesprek. In Tilburg werd in het kader van een renovatie van de Puccini flat, “Flat in de lift” contact gezocht met alle bewoners. Bij 84% werd inderdaad contact gelegd. Van deze bewoners bleek 24% schulden te hebben.

In al deze projecten werd een huisbezoek afgelegd. Echter, het aantal mensen dat bereikt werd met het huisbezoek verschilt. Dit verschil is voor een deel te verklaren door het signaal op basis waarvan het huisbezoek is afgelegd. Andere verklaringen zijn mogelijk te vinden in de personen die het huisbezoek afleggen.

Checklist keuze outreachend werken

- **Doel bepalen**
- **Inzet middelen:**
 - **formatie**
 - **budget/middelen**
 - **cofinanciering**
- **rol hulpverlener en schuldeiser**
- **keuze uit methoden**
 - **schrijven**
 - **bellen**
 - **huisbezoek**
 - **combinatie**
- **rekening houden met motivatie en fase van gedragsverandering van de klant**
 - **welke consequenties voor hulpaanbod**
 - **welke gevolgen voor succes van project**

3.3.2.7. Hulpaanbod

Als bepaald is op basis van welk signaal outreachend gewerkt wordt, moet het hulpaanbod voor de klant worden vastgesteld. Dit zal mede afhankelijk zijn van het gekozen signaal en de wijze van outreachend werken. De klant kan, op het moment dat hij bereikt wordt, in verschillende fases van de ontwikkeling van het financiële probleem zitten. Van lichte financiële problemen tot

problematische schulden of zelfs een dreigende huisuitzetting. Ook daar zal het hulpaanbod op afgestemd moeten worden.

Afhankelijkheid van het signaal

Bij projecten waar gewerkt wordt met achterstanden in betaling van de zorgverzekering, is het logisch om een specifieke oplossing voor die achterstanden op te nemen in het hulpaanbod. Als gewerkt wordt met signalen van een werkgever kan gedacht worden aan een hulpaanbod waar bijvoorbeeld bedrijfsmaatschappelijk werk of een sociaal voorzieningenfonds een rol bij speelt.

Afhankelijkheid van de wijze van outreachend werken

Ook de manier van outreachend werken zal van invloed zijn op het hulpaanbod. Bij het afleggen van een huisbezoek is het eenvoudiger om ook een hulpaanbod bij bijvoorbeeld maatschappelijk bespreekbaar te maken. Terwijl bij het sturen van brieven in eerst instantie vaak alleen een gesprek tot het hulpaanbod hoort.

Mogelijke instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar die ingezet kunnen worden al hulpaanbod. Een aantal voorbeelden is hieronder opgenomen:

- **Begeleiding**
 - Hulp bij de administratie
 - Budgetbeheer
 - Budget coaching
 - **Beschermingsbewind**
 - **Juridische ondersteuning**
- **Inkomensondersteuning**
 - Controleren beslagvrije voet
 - Check op inkomen verruimende maatregelen
- **Regelen van schulden**
 - Leningen
 - Betalingsregelingen
 - Herfinanciering
 - Schuldregelingen
- **Flankerende hulp**
 - Maatschappelijk werk
 - Verslavingszorg
 - Et cetera

Bepalen van de uitvoerder van het hulpaanbod

Niet al het instrumentarium in het hulpaanbod zal worden uitgevoerd door de schuldhulpverlenende organisatie zelf. Het is ook mogelijk om andere partijen in te zetten, zoals een externe budgetbeheerder, vrijwilligers, SchuldHulpMaatjes en maatschappelijk werk. Mogelijk kan ook een deel van het hulpaanbod worden verzorgd door de samenwerkingspartner.

3.3.2.8. Privacy

Inleiding

Bij de inzet van het instrument vroegsignalering voor de aanpak van maatschappelijke problemen is samenwerking tussen organisaties noodzakelijk. Op het moment dat binnen de samenwerking persoonsgegevens gedeeld worden, moeten organisaties voldoen aan de normen van de privacywetgeving. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is aan de gemeenten de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening gegeven. Over privacy rondom gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering is niets in deze wet opgenomen.

Omdat er niet in deze wet is opgenomen over de privacy rondom gegevensuitwisseling is hier de Wbp (Wet bescherming persoonsgegevens) de leidende wet. De Wbp is een kaderwet: een wet die de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures regelt, maar geen gedetailleerde regels bevat. Een juiste toepassing en interpretatie van de bepalingen uit de Wbp door gemeenten, of andere organisaties die met vroegsignalering aan de slag willen, is van belang voor een goede borging van de privacy aspecten rondom vroegsignalering in het gemeentelijk beleid.

Als hulpmiddel om concreet invulling te geven aan het privacyvraagstuk bij vroegsignalering kunnen organisatie zich de volgende 5 vragen stellen;

1. Wie wil de gegevens uitwisselen
2. Welke gegevens worden gebruikt voor vroegsignalering en uit welke bronnen kunnen deze gegevens worden verkregen
3. Voor de invoering van welke wettelijke taak zijn de gegevens nodig
4. Met welk doel zijn de gegevens nodig
5. In welk proces is het van belang om deze gegevens te verkrijgen

Vroeg Eropaf, Amsterdam; Amsterdam liet in het kader van hun project Vroeg Eropaf onderzoek doen naar de privacy aspecten. Daaruit kwam naar voren dat op het moment dat een betalingsachterstand een duidelijke relatie heeft met grotere problemen, de betalingsachterstand een reden kan zijn om een huisbezoek af te leggen. Een huurachterstand kan leiden tot uithuiszetting.

Vraag 1 - Wie wil gegevens uitwisselen?

De vraag wie gegevens wil uitwisselen is relevant voor de mogelijkheden die er zijn met betrekking tot gegevensuitwisseling.

Gemeenten verzamelen en gebruiken veel persoonsgegevens. Ze hebben deze gegevens onder meer nodig om hun taken uit te voeren. Daarbij mogen ze:

- Niet meer gegevens gebruiken dan noodzakelijk
- De verzamelde persoonsgegevens niet zomaar voor een ander doel gebruiken

Ook moeten gemeenten:

- De verzamelde gegevens goed beveiligen
- Mensen goed informeren over wat zij met hun gegevens doen
- En mensen de mogelijkheid geven hun privacy rechten uit te oefenen

Op het moment dat een gemeente de uitvoering van de schuldhelpverlening heeft uitbesteed aan een andere organisatie, dan moet gekeken worden of er een mandaat is vanuit de gemeente naar de uitvoerende organisatie. Dit mandaat houdt niet automatisch in dat dezelfde gegevens gebruikt mogen worden. Daarvoor is het van belang om te kijken wie de verantwoordelijke is.

Vaststellen van verantwoordelijke vanuit de Wbp

De Wbp definieert de ‘verantwoordelijk’ als degene die, al dan niet gezamenlijk met een ander, het ‘doel en de middelen voor verwerking van persoonsgegevens vaststelt’. Dit komt neer op het bepalen van het waarom en het hoe van de verwerking.

De verantwoordelijke moet:

- Nagaan of de gegevensverwerking rechtmatig is.
- Nagaan of de gegevensverwerking behoorlijk, zorgvuldig en in overeenstemming is met de Wbp en andere relevante wetten.
- De gegevensverwerking beveiligen.
- De persoonsgegevens niet langer bewaren dan noodzakelijk is.
- Informatie verstrekken aan de betrokkene.
- Inzage geven (op verzoek van de betrokkene).
- De gegevens corrigeren (op verzoek van de betrokkene).
- De verwerking van gegevens beëindigen als de betrokkene zich verzet.

De ‘bewerker’ is degene die ten behoeve van de ‘verantwoordelijke’ de gegevens verwerkt, zonder aan het rechtstreekse gezag van de ‘verantwoordelijke’ te zijn onderworpen.

De bewerker moet:

- Uitsluitend in opdracht van de verantwoordelijke persoonsgegevens bewerken.
- De gegevensverwerking beveiligen.

- De voorwaarden accepteren die de verantwoordelijke op grond van de Wbp aan de bewerker moet opleggen.
- Geheimhouding betrachten.

Vroeg Eropaf, Amsterdam: De gemeente Amsterdam is de verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens voor de registratie van gegevens in het systeem van Vroeg Eropaf en voor de doelstellingen van Vroeg Eropaf. De MADI's (maatschappelijke dienstverlening) zijn verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in hun eigen systemen, die plaatsvindt in verband met de door de MADI verrichte hulpverlening aan betrokkenen. Deze informatie hoort niet thuis in het systeem van Vroeg Eropaf en wordt daarin niet opgenomen. Uit interviews is gebleken dat de MADI's zich ervan bewust zijn dat Vroeg Eropaf alleen mag worden gebruikt voor de doelstellingen van het project en dat het systeem dus geen dossierfunctie heeft.

Vraag 2 – Welke gegevens uit welke bronnen worden uitgewisseld.

Welke gegevens uit welke bronnen kan de schuldhulpverlenende organisatie gebruiken voor vroegsignalering? In het schema worden verschillende bronnen en signalen weergegeven. Deze lijst is niet uitputtend, uiteraard zijn er meer voorbeelden te bedenken.

Bronnen	Signalen
Direct beschikbaar voor gemeenten	
Energiebedrijven	Achterstandsmeldingen energie in periode 1 oktober tot 1 april van enig jaar:
Inlichtingenbureau	Betalingsachterstanden zorgpremie van bijstandsgerechtigden; Geen zorgverzekering bijstandsgerechtigden; Onbenutte huur- en zorgtoeslag; Onbenutte kinderopvangtoeslag; Onbenutte bijzondere bijstand 65+:
Gemeenten	Betalingsachterstand bij gemeentelijke belastingen; Doorbetalen vanuit uitkering, met name betalingen aan schulden; Beslaglegging op uitkeringen; Bronheffing op uitkeringen; Burgers die een betalingsachterstand hebben bij de gemeente en waar de deurwaarder wordt ingeschakeld:
Sociale Diensten en UWV	Doorbetalen vanuit (UWV)-uitkering, met name betalingen aan schulden; Beslaglegging op (UWV)uitkeringen; Bronheffing op (UWV) uitkeringen:
Niet direct beschikbaar voor gemeenten	
Zorgverzekeraar	Alle achterstanden bij de zorgverzekeraar:
Energiebedrijven	Achterstandsmeldingen energie in periode 1 april tot 1 oktober van enig jaar:
Woningbouwcorporaties	Huurachterstanden:
BKR	Kredietinformatie:
Wijkteams	Beginnende financiële problemen:

Vraag 3 – Voor welke wettelijke taak is het nodig om gegevens uit te wisselen.

Voor de uitvoering van welke wettelijke taak heeft men die gegevens nodig? Vanuit enkele wetten ontvangen gemeenten al gegevens, waar dit niet zo is gelden de bepalingen van de Wbp.

Directe wettelijke basis

Regeling afsluitbeleid

In de Regeling afsluitbeleid is een incassoprocedure opgenomen waaraan energiebedrijven zich moeten houden. De procedure is als volgt:

1. Het energiebedrijf moet bij een betalingsachterstand op korte termijn een betalingsherinnering sturen, waarbij men moet wijzen op de mogelijkheid van schuldhelpverlening en dat men bij gebruikmaking daarvan niet tot afsluiting zal over gaan.
2. Het energiebedrijf moet in het incassotraject zijn best doen om in persoonlijk contact te treden met de debiteur om de ernst van de zaak te bespreken en mondeling te wijzen op de mogelijkheden om tot een oplossing te komen.
3. Indien bovenstaande inspanningen niet tot betaling leiden worden de gegevens van de debiteur doorgegeven aan een schuldhelporganisatie vanwege een mogelijk aanbod van die instelling.

Energieleveranciers sturen daarom in de periode van 1 oktober tot 1 april de achterstandsmeldingen naar de gemeente of schuldhelpverlenende organisatie.

Regeling elektronisch gegevensverkeer Zorgverzekeringswet

Zorgverzekeraars zijn verplicht om van hun klanten achterstandsgegevens in de betaling van zorgverzekeringspremie te registreren in een database die door hun brancheorganisatie Zorgverzekeraars Nederland wordt beheerd. Dit betreffen de gegevens vanaf 2 maanden betalingsachterstand. Op basis van de Regeling elektronisch gegevensverkeer Zorgverzekeringswet worden deze gegevens uitgewisseld met het Inlichtingenbureau. Gemeenten kunnen via het Inlichtingenbureau:

- Voor hun WWB-gerechtigden opvragen of deze voorkomen in de database met achterstandsgegevens van de zorgverzekeraars.
- Voor hun WWB-gerechtigden opvragen of deze voorkomen in de database met verzekerden.

Wet structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI)

Op basis van deze Wet krijgen gemeenten informatie over hun bijstandsgerechtigden. Deze informatie wordt beschikbaar gesteld door het Inlichtingenbureau. In het kader van armoedebestrijding zijn bij het Inlichtingenbureau de volgende gegevens beschikbaar:

- Achterstandsmeldingen van bijstandsgerechtigden van de zorgverzekeraar.
- Bijstandsgerechtigden die geen zorgverzekering hebben.
- Onbenutte huur- of zorgtoeslag.
- Onbenutte kinderopvangtoeslag.

Geen directe wettelijke basis

Als de wettelijke basis niet beschreven is dan is artikel 8 Wbp van toepassing. Daarin staan grondslagen die gegevensuitwisseling rechtvaardigen.

Artikel 8 Wbp

Artikel 8 Wbp geeft aan dat er verschillende grondslagen zijn op basis waarvan eventueel gegevens kunnen worden uitgewisseld. Voor de volledigheid worden de wetteksten weergegeven, die van belang kunnen zijn bij vroegsignalering.

Artikel 8, Wbp; Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- *Sub d, de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;*
Toelichting: Bestrijding van een ernstig risico voor de klant. Als er sprake is van een ernstig risico voor de klant wordt de mogelijkheid geboden om persoonsgegevens te verwerken als het niet verwerken van deze gegevens grote risico's met zich mee zou brengen voor de veiligheid en gezondheid van betrokkenen en of hun omgeving.
- *Sub e, de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.*
Toelichting: Een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. Als het noodzakelijk is voor het goed uitvoeren van een publiekrechtelijke taak, dan is gegevensuitwisseling ook mogelijk.
- *Sub f, de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.*
Toelichting: Een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke. Om het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke te bepalen moet de verantwoordelijke organisatie zich afvragen of via een minder ingrijpende weg hetzelfde resultaat bereikt kan worden. De verantwoordelijke moet dus de noodzaak van de gegevensuitwisseling aantonen. Op het moment dat het belang van de klant prevaleert, mag er geen gegevensuitwisseling plaatsvinden.

Mocht het niet lukken om een grondslag te vinden voor de gegevensuitwisseling, dan moet teruggevallen worden op sub a van het Wpb.

- *Sub a, de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend.*
Toelichting: Als een klant toestemming verleent, is gegevensuitwisseling altijd mogelijk. Die toestemming van de klant moet ondubbelzinnig zijn. Vaak wordt toestemming van de klant gebruikt om te voorkomen dat zij in bezwaar gaan tegen acties van de partij die gegevens uitwisselt.
Bijvoorbeeld: Toestemming van de klant kan bijvoorbeeld verkregen worden door in de huurovereenkomst of algemene voorwaarden op te nemen dat bij 2 maanden achterstallige betaling een signaal wordt doorgegeven aan de vroegsignaleringsorganisatie. Aanvullend hierop kan de woningvereniging in nieuwsbrieven, op de website et cetera melding maken van deze vorm van gegevensuitwisseling.

Vraag 4 - Met welk doel is de uitwisseling van gegevens nodig

Wat is het gerechtvaardigd doel van gegevensuitwisseling? Sluit het doel wel aan bij wet- en regelgeving. Vanuit de Wbp zijn de verenigbaarheid met het doel en de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensuitwisseling van belang

Verenigbaarheid met doel gegevensverzameling

Binnen een samenwerkingsverband moet beoordeeld worden of het doel waarvoor de informatie gedeeld wordt verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Dit wordt ook wel doelbinding genoemd. Hierbij geldt:

- Hoe dichterbij elkaar de twee doeleinden liggen (oftewel hoe meer verwant ze zijn), hoe eerder het verdere gebruik van gegevens verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.
- Ervaart een betrokkene de gegevens als gevoelig? Dan mag minder snel worden aangenomen dat deze gegevens ook voor andere doeleinden gebruikt mogen worden.
- Heeft het verdere gebruik tot gevolg dat een bepaalde beslissing over de betrokkene wordt genomen? Dan moet een extra afweging worden gemaakt. Bijvoorbeeld wanneer het gebruik ertoe leidt dat de betrokkene wordt beperkt in zijn mogelijkheden om zich maatschappelijk te ontwikkelen.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij het beantwoorden van de vraag met welk doel de betreffende gegevens nodig zijn, is tevens de proportionaliteit en subsidiariteit van belang.

- **Proportionaliteit:** Bij het uitwisselen van gegevens zal altijd gekeken moeten worden naar het proportionaliteitsbeginsel: Is het noodzakelijk om de gegevens uit te wisselen en wegen de belangen van gegevensuitwisseling op tegen de belangen van de klant.

- Subsidiariteit: Zijn er mogelijk minder ingrijpende alternatieven voor handen, die hetzelfde effect genereren? Dan verdienen die de voorkeur. Het is dus van belang het beslisproces op zo'n manier in te richten dat deze vraag bij elk individueel geval telkens weer wordt gesteld.

Veel schuldhulpverlenende organisaties krijgen achterstandsmeldingen binnen van energieleveranciers. Niet alle achterstanden zijn echter dusdanig hoog dat er vroegsignalering noodzakelijk is. Bij bijvoorbeeld een achterstand van 25 euro kan een melding naar een schuldhulpverlenende organisatie een zwaar middel zijn.

Vraag 5 – Voor welk proces is de uitwisseling van gegevens nodig?

Ten behoeve van welk proces worden gegevens uitgewisseld? Gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering door schuldhulpverlenende organisaties vindt plaats om het (gemeentelijke) proces van schuldhulpverlening uit te voeren. Bij deze vraag moet verantwoord worden waarom gegevensuitwisseling noodzakelijk is om het proces van schuldhulpverlening op een goede manier uit te voeren. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de motivatie zoals opgenomen in stap 1 van het stappenplan.

Omvang informatie delen

Ondanks het feit dat het voor het proces van schuldhulpverlening noodzakelijk is om gegevens uit te wisselen, zal altijd gekeken moeten worden naar de omvang van de informatie die gedeeld wordt. Samenwerkingspartners wisselen alleen de hoofdnoodzakelijke gegevens uit. Bij alle informatie die gedeeld wordt, moet ook steeds de vraag gesteld worden of het noodzakelijk is voor het proces.

Aanvullende bepalingen Wbp

Naast bovenstaande vragen zijn de volgende aandachtspunten uit de Wbp van belang.

Verplichtingen van de verantwoordelijke op grond van de Wbp

Bij het delen van informatie binnen een samenwerkingsverband heeft de verantwoordelijke organisatie een aantal verplichtingen op grond van de Wbp, namelijk:

- **Informatieplicht:** De organisatie moet de klant in ieder geval op de hoogte stellen van het doel of de doeleinden waarvoor de gegevens verzameld worden. Daarnaast geldt bij het delen van informatie dat de betrokkenen geïnformeerd worden. Daarvoor is het goed om vast te leggen op welke manier de burger geïnformeerd wordt over de gegevensuitwisseling. Dit kan bijvoorbeeld door een brief of folder die standaard uitgereikt wordt en daarnaast beschikbaar is op het moment dat de klant hiernaar vraagt. De klant moet ook geïnformeerd worden over de manier waarop bezwaar gemaakt kan worden

tegen de gegevensuitwisseling. De manier waarop omgegaan wordt met gegevens kan vastgelegd worden in een privacy reglement. Daarin kan worden opgenomen:

- Doel van de verwerking
 - Welke gegevens verwerkt worden
 - Grondslag van de verwerking
 - Hoe de uitwisseling plaatsvindt
 - De bewaartermijn van de gegevens
 - De wijze van beveiliging
 - Recht op inzage
 - Recht op verwijdering of verbetering
- **De klant de mogelijkheid geven hun rechten uit te oefenen.** Op grond van de Wbp hebben klanten een aantal rechten:
 - Inzagerecht
 - Het recht om correctie te vragen en
 - Het recht om bezwaar te maken tegen het gebruik van hun gegevens. De klanten moeten weten bij wie zij een verzoek kunnen indienen of bezwaar kunnen maken.

Verder gelden de volgende regels:

- Vraagt de klant om inzage? Dan moet de organisatie de klant duidelijk informeren over welke gegevens gebruikt worden, wat het doel hiervan is en aan wie de gegevens eventueel zijn verstrekt.
 - Het recht om correctie te vragen omvat verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van persoonsgegevens. Een klant kan om correctie vragen in drie gevallen:
 - Als zijn of haar persoonsgegevens feitelijk onjuist zijn;
 - Als deze onvolledig zijn of niet ter zake doen voor het doel of doeleinden waarvoor ze zijn verzameld;
 - Als de organisatie deze op een andere manier in strijd met de wet gebruikt.
 - Een klant kan in enkele gevallen bezwaar maken tegen het gebruik van zijn of haar gegevens vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden. In dat geval is het nodig om te beslissen of gestopt wordt met het gebruik van de gegevens. Of dat hiermee wordt doorgegaan, omdat daarvoor een goede reden bestaat.
- **Meldingsplicht:** Een gegevensverwerking binnen een samenwerkingsverband moet gemeld worden bij het Cbp. Als er sprake is van een centrale gegevensverwerking, kan volstaan worden met één melding voor het samenwerkingsverband. De verantwoordelijke organisatie doet de melding of, bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid, de meest gerede partner. Dit is over het algemeen de organisatie waar zich de gegevensverwerking bevindt. Als er geen centrale gegevensverwerking is, moeten alle deelnemende organisaties een eigen melding doen waarin wordt aangegeven dat bepaalde gegevens voor bepaalde doeleinden aan anderen worden verstrekt.
 - **Geheimhouding:** Door het beroepsgeheim is het meestal niet mogelijk om het dossier van klanten aan bijvoorbeeld derden ter beschikking te stellen. Dit geldt overigens ook voor het mondeling delen van informatie of voor het meekijken op een computerscherm. Ook al hebben de andere organisaties een geheimhoudingsplicht, dat betekent nog niet dat informatie zomaar mag worden gedeeld. Op grond van hun beroepscode zijn niet alleen

medische beroepsbeoefenaren maar ook maatschappelijk werkers verplicht tot geheimhouding.

De geheimhoudingsplicht is echter niet absoluut. Informatie delen kan in de volgende situaties:

- Er is toestemming verkregen van degene wie de informatie betreft;
- Een wet schrijft expliciet voor om bepaalde informatie te delen;
- Het gaat om een noodsituatie.

Toestemming wordt verondersteld bij het delen van noodzakelijke informatie tussen beroepsbeoefenaren of hulpverleners die bij dezelfde behandeling betrokken zijn.

Samenwerken kan dan deel uitmaken van de wijze van behandelen.

Het verkrijgen van toestemming van de klant is de ideale werkwijze. Soms is dat echter niet mogelijk, terwijl een beroepsbeoefenaar of hulpverlener het wel noodzakelijk kan vinden om informatie te delen met andere instanties. In dat geval kan, alleen in uitzonderingssituaties, 'buitenkant'-informatie gedeeld worden. Bij elke situatie moet een beroepsbeoefenaar alle belangen afwegen om te kunnen beoordelen of het delen van 'buitenkant'-informatie onontkoombaar is.

Zo mag een GGD geen diagnose (bijvoorbeeld dat iemand schizofrenie heeft) verstrekken aan een woningcorporatie. Maar het kan wel noodzakelijk zijn om voor het bestrijden of voorkomen van overlast informatie als 'onvoorspelbaar impulsief agressief gedrag' te delen met de woningcorporatie. Ook kan het bijvoorbeeld nodig zijn de woningcorporatie te laten weten dat de klant onder behandeling is en dat de verwachting is dat de geconstateerde problemen zullen afnemen.

Het beroepsgeheim staat dus niet in de weg om in bepaalde gevallen, mede in het belang van de klant, relevante informatie over hulpverleningscontacten of mogelijkheden daartoe te delen met instanties als woningcorporaties. Uiteraard is de beroepsbeoefenaar of hulpverlener degene die in een concreet geval de afweging moet maken of de informatie gedeeld kan worden.

Binnen de jeugdzorg geeft men ook aan hoe men achteraf kan beoordelen of het besluit over het doorbreken van het beroepsgeheim terecht was. Zou achteraf een toetsende organisatie gevraagd worden om een oordeel te geven over het optreden van de beroepskracht, dan wordt vooral de zorgvuldigheid beoordeeld waarmee het besluit om de geheimhouding te verbreken tot stand is gekomen. Daarbij wordt o.a. gelet op:

- ***Collegiale consultatie***
- ***Raadpleging van het Steunpunt Huiselijk Geweld of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling***
- ***Aanwezigheid van voldoende relevante feiten of signalen en zorgvuldige verzameling van deze feiten en signalen***
- ***Zorgvuldige en concrete afweging van belangen***
- ***De contacten die er met de klant zijn geweest over de melding.***

Concreet gaat het er dan om of de beroepskracht zich, gelet op zijn mogelijkheden en op de omstandigheden waarin de klant verkeert, heeft ingespannen Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling om de klant toestemming te vragen of om hem te informeren, indien het verkrijgen van toestemming niet mogelijk bleek. Het is, ook in verband met de toetsbaarheid van het besluit achteraf, belangrijk om een besluit over het melden van een klant zonder dat hij daarvoor zijn toestemming heeft gegeven zorgvuldig vast te leggen. Niet alleen de melding dient te worden vastgelegd, ook de belangen die zijn afgewogen en de personen die van te voren over het besluit zijn geraadpleegd.

- **Bewaartermijn:** Hoe lang de verzamelde gegevens bewaard mogen worden, verschilt per situatie. In de Wbp staat geen vaste bewaartermijn. Soms verplicht de wet om de gegevens

gedurende een bepaalde periode te bewaren. Als dit niet het geval is, dan is het nodig om af te wegen of het voor het doel nog noodzakelijk is de gegevens te bewaren. Wat noodzakelijk is, kan in de publieke sector anders liggen dan in de private sector.

Als algemene regel geldt binnen de Wbp dat de persoonsgegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of worden gebruikt. Er wordt aan de hand van het doel bepaald hoe lang de gegevens bewaard moeten worden. Dit is een algemene regel, waarvan de uitwerking per situatie kan verschillen.

- **Vastleggen van samenwerkingsafspraken in het kader van de privacy:** Bij het vastleggen van samenwerkingsafspraken is het goed om privacy aspecten daarin mee te nemen.
- **Vragen of klachten van betrokkenen:** Indien klanten vragen of klachten hebben over het gebruik van hun persoonsgegevens, dan moeten zij zich altijd eerst naar de verantwoordelijke organisatie wenden. Reageert de organisatie niet op een verzoek of een klacht of is de klant niet tevreden met de reactie, dan kan de klant naar de kantonrechter gaan met een beroep op de rechtsbescherming die de Wbp biedt.
- **Beveiliging:** Als op een geautomatiseerde wijze gegevens uitgewisseld worden moet gekeken worden naar de beveiliging van het automatiseringssysteem. Zowel binnen de organisatie, zodat alleen de betrokken medewerkers toegang hebben, als bij de samenwerkingspartners die mogelijk toegang hebben tot het systeem. De burger moet ervan op aan kunnen dat de overheid een passend niveau van beveiliging realiseert om misbruik of oneigenlijk gebruik van zijn gegevens te voorkomen.

Bij beveiliging moet onder andere gedacht worden aan de volgende elementen:

- Wie mag inkijken
- Wie mag meldingen doen
- Wie mag mutaties aanbrengen
- Vastlegging van wie gemuteerd en ingekeken heeft
- Veilige en betrouwbare aanmeldprocedures voor gebruikers (inloggen, identificatie en authenticatie)
- Verzending van gegevens onder beveiligde structuren

Zorgverzekeringen hebben vanuit de Zorgverzekeringswet plichten op het moment dat betalingsachterstanden ontstaan. Menzis heeft samen met de Stadsbank Oost Nederland een project uitgevoerd. De werkwijze bestaat uit de volgende stappen:

- **Stap 1: Menzis benadert wanbetalers zorgverzekering**
- **Stap 2: Stadsbank Oost Nederland nodigt wanbetaler zorgverzekering uit**
- **Stap 3: Stadsbank Oost Nederland voert de financiële quick scan uit**
- **Stap 4: Vervolgtraject Stadsbank Oost Nederland en Menzis**

Bij dit project werd het eerste contact dus gelegd door Menzis. De klanten werd gevraagd of zij toestemming geven voor het doorsturen van gegevens aan de Stadsbank. Ook van de wanbetalers die niet gereageerd hebben werden de gegevens doorgegeven aan de Stadsbank. Hier werden alleen de noodzakelijke gegevens doorgegeven: naam, adres, woonplaats en telefoonnummer. De borging voor de privacy in dit project vindt zijn weerslag in de Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Zorgverzekeraars. Daarnaast heeft Zorgverzekeraars Nederland voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens een gedragscode bij het

Cbp aangemeld. Het Cbp heeft de gedragscode goedgekeurd. Daarnaast zijn in de Zorgverzekeringswet regels met gegevensverstrekking opgenomen.

Borging van privacy aspecten

Verantwoording, o.a. naar een gemeenteraad, is van belang voor een goede borging van de privacy aspecten van vroegsignalering in het gemeentelijk beleid.

4. Ons advies

4.1. Acceptatie van nieuw beleid

Uit het voorgaande komt onze voorkeur ten aanzien van het werken met vroegsignalering, en daaraan gekoppeld het outreachend werken, duidelijk naar voren. En dat is goed ook. Wij zijn na diverse verkenningen middels internet, praktijkervaringen elders, rapporten, onderzoeken en verschillende warme aanbevelingen door bestuurders, beleidsmakers en betrokken professionals eensluidend tot de conclusie gekomen dat vroegsignalering op het terrein van schuldhulpverlening zoveel positieve mogelijkheden met zich meebrengt dat de Cliëntenraad Pw & Wsw zich als pleitbezorger wil opstellen. Vroegsignalering is in het land breed geaccepteerd als een welkome aanvulling bij de schuldhulpverlening.

Dit advies heeft om die reden dan ook een iets inhoudelijker strekking dan een simpele vingerwijzing naar iets dat misschien wel beter is. Onze insteek bij het propageren van vroegsignalering zal daarom uitvoerig met feiten en argumenten onderbouwd zijn. Ons advies is, naar onze mening, een complete voorstelling van zaken. Een advies dat in het gemeentelijk beleid toegepast kan worden en waarmee uiteindelijk een groter rendement te behalen valt. Voor het gemeentelijk budget, voor de schuldeiser en voor de burger met financiële problemen. Natuurlijk is het in eerste instantie te doen om het wel en wee van de uitkeringsgerechtigde met mogelijk financiële problemen, maar we ervaren het wel als een zeer welkome bijkomstigheid dat het voordelig effect, door toepassing van vroegsignalering en outreachend werken, door alle betrokken partijen binnen te halen valt.

Dit advies is een vervolg op een in een eerdere stadium door ons opgesteld discussiestuk te weten “Financiële Nood, schuldhulpverlening in Emmen; zou het anders en/of beter kunnen”. Dit discussiestuk is in onze raad besproken en de uitkomst was een algehele bijval door de raad. Echter, er moest ook iets mee gedaan worden. Die wens heeft geresulteerd in een gesprek met de senior medewerkster GKB/schulddienstverlening en de teamleidster Schulddienstverlening. Wij hebben dat gesprek als zeer zinvol ervaren en hadden de indruk dat beide betrokken ambtenaren positief stonden tegenover de inhoud van ons discussiestuk. Er schemerde zelfs een, al vooraf bestaande, neiging tot invoering van enkele onderdelen van het discussiestuk. In ieder geval zijn we uit elkaar gegaan waarbij onze werkgroep de mening was toegedaan dat de dienst Schulddienstverlening in Emmen ook open stond voor veranderingen.

Als een vervolg op het gevoerde gesprek hebben wij een vragenlijst middels onze ambtelijke ondersteuner overhandigt aan de afdeling Schulddienstverlening. Een vragenlijst met 14 vragen die ons een nog beter inzicht moest verschaffen in het reilen en zeilen rondom de schulddienstverlening. Op deze vragen hebben wij antwoorden mogen ontvangen en deze zullen we verwerken in de onderbouwing van ons advies.

4.2. Vroegsignalerings: is dit toe te passen?

Is vroegsignalerings en outreachend werken toe te passen in onze gemeente? Is vroegsignalerings en outreachend werken een passende aanvulling bij integrale schuldhulpverlening in Emmen? De Cliëntenraad Pw & Wsw laat hier geen twijfel over bestaan. Vroegsignalerings en outreachend werken als aanvulling bij integrale schuldhulpverlening vindt niet de legitimatie vanuit een bepaalde regio of gemeente, het is iets dat vanuit de logische mens moet komen. En logische mensen zijn overal. Ook in Emmen. En die logica houdt in, waarom een overtuiging, een systeem, een werkwijze in stand houden terwijl elders met moed, passie, overtuigingskracht en doorzettingsvermogen een ander systeem heeft bewezen dat het aanzienlijk meer rendement oplevert. Overkoepelende organisaties, studies en onderzoeken door hogescholen, Stichtingen, de Nationale ombudsman, Nibud, beleidsmakers en bestuurders en adviesraden gesterkt door de resultaten in o.a. Amsterdam, Tilburg et cetera laten geluiden horen die er op neer komen dat schuldhulpverlening anders moet en vooral kan.

Vroegsignalerings en outreachend werken als een aanvulling op het bestaande integrale schuldhulpverleningstraject vraagt natuurlijk wel enige aanpassing in denken en doen. Wij verkondigen niet dat het allemaal in een dag geregeld kan zijn. Integendeel. Toepassing van vroegsignalerings en outreachend werken vraagt om de juiste geestdrift, overredingskracht en geduld. Vele kleine stapjes om uiteindelijk te komen tot het systeem dat wij voorstaan. Dat het de moeite waard is mag duidelijk worden uit het voorbeeld Amsterdam met hun Vroeg Eropaf-project. Ook daar zijn ze begonnen met heel weinig maar zijn gegroeid doordat de resultaten anderen ook over de streep trokken.

4.3. Praktijkervaring Amsterdam (Panteia: Amsterdam, Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalerings en preventie van schulden)

4.3.1. De aanleiding voor vroegsignalerings in Amsterdam

Wij nemen Amsterdam als voorbeeld. De aanleiding in Amsterdam ligt in feit dat de gemeente signaleerde dat klanten zich uit eigen beweging niet (of te laat) melden voor schuldhulpverlening. Een deel van de klanten klopt helemaal niet aan., anderen pas wanneer de problematiek nijpend is. Daarbij kende de gemeente Amsterdam al sinds 2000 de aanpak “Eropaf”, waarbij wordt geprobeerd in te grijpen wanneer een huisuitzetting is aangezegd. Tijdens een bespreking over Eropaf kwam er een discussie op gang over vroegsignalerings: de bij Eropaf aangesloten organisaties (woningbouwcorporaties, maatschappelijke dienstverleners en gemeente) zouden structureel kunnen samenwerken rond schulden in een eerder stadium – om de aanzegging van een ontruiming te voorkomen.

4.3.1.1. Doel en doelgroep Amsterdam.

Vroeg Eropaf richt zich op alle huishoudens die een betalingsachterstand hebben bij één of meer van de aangesloten crediteuren. Daarbij hoopt de gemeente Amsterdam de klanten die zichzelf niet melden, maar die wel een aanzienlijk betalingsprobleem hebbe, eerder in het vizier te krijgen zodat

zij tijdig gebruik kunnen maken van hulpverlening en hun financiële situatie daardoor stabiliseert. Dat is een voorwaarde om de doelen van Vroeg Eropaf te kunnen verwezenlijken, dit betekent allereerst het voorkomen van huisuitzettingen en ten tweede het realiseren van structurele betaling van huishoudens aan crediteuren.

Ida Lodder, medewerker incasso bij woningcorporatie Ymere: *“Dat is niet alleen belangrijk voor onze incasso, maar het is vooral belangrijk dat de mensen echt verder komen dankzij Vroeg Eropaf. Dat de situatie stabiliseert, zodat ze niet na twee maanden weer in dezelfde situatie zitten”.*

Jan Siebols, projectleider Vroeg Eropaf: *“We willen met Vroeg Eropaf die klanten die zichzelf niet melden, maar die wel aanzienlijke betalingsproblemen hebben, in het vizier krijgen om ernstige sancties te voorkomen”.*

4.3.1.2. De aanpak in een notendop.

Wanneer huishoudens 2 maanden hun huur niet betalen, maakt de verhurende woningbouwcorporatie hier melding van via een digitaal centraal meldpunt. Deze melding komt volautomatisch terecht bij een organisatie voor Maatschappelijke dienstverlening (Madi) die werkzaam is in het stadsdeel waar de woning staat. Deze Madi zoekt op korte termijn actief contact met de bewoner. Dat contact bestaat uit een bezoek van een maatschappelijk werker en een schuldhulpverlener. Zij hebben de opdracht de oorzaak van de betalingsachterstand vast te stellen. De oorzaken kunnen divers zijn: van onverschilligheid en roekeloosheid tot verslaving, werkloosheid en ziekte. Op basis van de problemdiagnose stelt de Madi een Plan van Aanpak op om in deze situatie tot een oplossing te komen. Wanneer er aanvullende hulpverlening noodzakelijk is zorgt de Madi ook voor een warme overdracht naar deze hulpverlener. Een Madi voert deze stappen binnen 28 dagen uit en meldt het resultaat weer in het centraal meldpunt. Dit verloopt op ‘no cure – no pay’ basis. Madi’s krijgen een vergoeding voor alle meldingen die binnen 28 dagen ‘geslaagd’ zijn: er is dan een analyse van die oorzaak, een plan van aanpak en waar nodig een overdracht.

Inmiddels zijn niet alleen de woningcorporaties aangesloten bij Vroeg Eropaf, maar ook andere crediteuren. De belangrijkste zijn: zorgverzekeraar Agus, alle energiebedrijven en de Dienst Gemeentelijk Belasting Amsterdam. Deze ‘andere crediteuren’ worden binnen het project ook wel *massa-meldingen* genoemd. Bij alle meldingen wordt een poging gedaan tot persoonlijk contact. Enig verschil met een corporatie-melding is dat daar altijd een huisbezoek plaatsvindt. Madi’s kunnen huishoudens waarover een massamelding binnenkomt ook telefonisch benaderen, eventueel gevolgd door een gesprek op kantoor.

4.3.1.3. Resultaat.

In 2013 meldden de 6 woningcorporaties van Amsterdam gezamenlijk 2953 betalingsachterstanden in het centraal meldpunt. Daarnaast werden er 7602 meldingen gedaan vanuit massa-crediteuren. De Madi’s wisten hiervan bijna 6000 meldingen binnen 28 dagen te bereiken. Tweederde van deze huishoudens is op dat moment nog niet in beeld bij de gemeente of bij (professionele) hulpverlening. Het project heeft daarmee een groot preventief bereik. Uit de maatschappelijke kosten/baten

analyse blijkt dat dit een sterk positief rendement heeft: elke geïnvesteerde euro levert de gemeente Amsterdam ca. 2,22 op, en de maatschappij zelfs 2,46.

4.3.2. Doelgroep en doelstelling

4.3.2.1. Doelgroep en doelen

Alle huishoudens die een betalingsachterstand hebben bij één of meer van de aangesloten crediteuren.

Doelen

In de pilotfase is veel aandacht besteed aan het formuleren van een gezamenlijk doel dat voor alle samenwerkingspartners geldt. Dit resulteerde in de volgende doelen:

- 1. Het voorkomen van huisuitzettingen*
Saskia van Rij, projectmedewerker van Vroeg Eropaf bij maatschappelijke dienstverlening
Doras: “doordat we vroegtijdig huishoudens met financiële problemen in beeld krijgen, kunnen we ook al eerder beginnen met het aanbieden van ondersteuning waar dat nodig is. Het doel van die inspanningen is het voorkomen van escalatie, zoals die van huisuitzettingen”.
- 2. Het realiseren van structurele betalingen*
Ida Lodder, medewerker incasso woningcorporatie Ymere: “We hopen dat Vroeg Eropaf bijdraagt aan het realiseren van structurele betaling. Ik vind belangrijk dat mensen met een huurschuld door Vroeg Eropaf echt geholpen worden. Niet alleen om te incasseren, maar vooral ook om er voor te zorgen dat mensen echt verder komen. Dat de situatie stabiliseert, zodat ze niet twee maanden later weer in dezelfde situatie zitten”.
- 3. Gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel creëren*
Jeroen Rous, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties: “Naast de praktische maatschappelijke doelen rond het terugdringen van betalingsproblemen bij huurders heeft Vroeg Eropaf ook een meer abstract maatschappelijk doel. Dat is: dat partijen in de stad zich ervan bewust zijn dat het voorkomen van huisuitzetting een gezamenlijke verantwoordelijkheid, een gezamenlijke taak is. Schulden zijn natuurlijk in eerste instantie een individuele verantwoordelijkheid. Maar wanneer gezinnen uit huis worden gezet en op straat komen te staan ervaren we dat als een maatschappelijk probleem. Ergens tussen het ontstaan en het escaleren van de schuld slaat de persoonlijke zorg dus om in een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is belangrijk de discussie over dat omslagpunt te voeren”.

4.3.3. Aanpak

De aanpak van Vroeg Eropaf bestaat uit vier onderdelen:

1. Melding
2. Verwerking melding
3. Afronden melding
4. Hulpverlening

4.3.3.1. Melding

De aanpak Vroeg Eropaf begint met een melding van een van de crediteuren. Afhankelijk van welke crediteur het betreft wordt het meldingsproces door de incassomedewerker van de organisatie in gang gezet bij een betalingsachterstand van twee maanden (corporaties) en vier maanden (zorgverzekeraars).

De eerste stap die de incassomedewerker neemt is het onderzoeken van de situatie. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er intussen betalingsafspraken zijn gemaakt, of dat er omstandigheden zijn die de situatie beïnvloeden. Dat kan van alles zijn: er kan op dat adres een verdenking van onderhuur zijn, of de hoofdbewoner is overleden. Wanneer er geen speciale aanleiding bekend is wordt deze huurder gemeld bij Vroeg Eropaf. Tegelijkertijd kan er een melding naar de deurwaarder gaan. Ida Lodder, medewerker incasso bij woningcorporatie Ymere: “We melden wanbetalers ook direct bij de deurwaarder, zodat we geen vertraging oplopen in een eventueel incassoproces.” Bij Ymere wordt niet iedereen met twee maanden achterstand gemeld bij Vroeg Eropaf. Ida Lodder; “wanneer iemand februari wel betaalt maar januari nog open heeft staan, gaat er bijvoorbeeld geen melding naar Vroeg Eropaf, maar wel naar de deurwaarder. En als maart dan weer niet betaald wordt, melden we meestal niet meer bij Vroeg Eropaf. Ook wanneer er van een adres al regelmatig overlastmeldingen zijn gedaan, of wanneer er een vermoeden is van (huur)misstanden melden we huurders niet bij Vroeg Eropaf.”

4.3.3.2. Verwerken melding

De melding van de incassomedewerker komt binnen bij de Madi's. Saskia van Rij, projectmedewerker bij Madi Doras: “wanneer er een melding binnenkomt vanuit het systeem koppelen we die direct aan een van onze medewerkers. Per melding hebben we ca. 4 uur maatschappelijk werk en 4 uur schuldhelpverlening beschikbaar.” Madi Doras licht de mensen altijd eerst schriftelijk in over Vroeg Eropaf. In die brief wordt het huisbezoek aangekondigd. Daarna volgt het huisbezoek. Saskia van Rij: “we gaan dan langs tussen 5 en 7 's avonds: dan zijn de meeste mensen thuis. We doen drie keer een poging om een bewoner te benaderen. Als iemand opendoet is het de taak van de medewerker om te zorgen dat je ook daadwerkelijk binnen komt, dat je een diagnose kunt stellen en in gesprek raakt. Dat is een beetje een sport, dat moet je leuk vinden”.

4.3.3.3. Diagnose en Plan van Aanpak

Na het huisbezoek stelt de maatschappelijk dienstverlener een diagnose. En kan begonnen worden met het opstellen en uitvoeren van het plan van aanpak. Dit traject bestaat in elk geval uit de volgende stappen.

1. Omschrijving van het probleem
2. Voorstellen van een oplossing
3. Verwerken van de oplossing in een plan van aanpak

4. Identificeren van hulpverlenende partijen die daarbij betrokken moeten worden
5. Overdracht naar deze hulpverlening en het coördineren van de opstart van deze hulp

Vroeg Eropaf werkt op no cure no pay basis. Pas wanneer een Madi het hiervoor genoemde traject heeft afgerond en dit in het registratiesysteem heeft gemeld, vindt er een uitbetaling plaats door de gemeente en woningcorporaties. De vergoeding voor een geslaagde melding van een woningcorporatie bedraagt eind 2013 625 euro per melding.

4.3.3.4. Hulpverlening

Na afronding van het Vroeg Eropaf-traject vindt er vaak nog een hulpverleningstraject plaats, uitgevoerd door de maatschappelijke dienstverleners, door de Gemeentelijke Kredietbank of door derden. Bij Vroeg Eropaf kan in ca. 40% van de bereikte gevallen binnen de 28-dagen periode betalingsblokkades weggenomen worden, bijv. door advisering m.b.t. inkomens verruimende maatregelen. In 2010 bleek uit onderzoek dat ca. 40% van de bereikte huurders doorstroomt naar verdere hulpverlening. Daarnaast weten de maatschappelijke dienstverleners bij een deel van de doelgroep direct interventies te plegen (zoals het aanvragen van subsidies en/of toeslagen) waardoor de situatie verbetert.

4.3.4. Ontwikkeling door tussentijdse wijzigingen

Tussen de eerste pilots met Vroeg Eropaf in 2006 en nu heeft Vroeg Eropaf verscheidene ontwikkelingen doorgemaakt. De belangrijkste zijn:

- In 2006-2007 begonnen enkele Madi's in twee stadsdelen pilots met de methodiek van Vroeg Eropaf. In 2008 is de stedelijke uitrol van Vroeg Eropaf voorbereid. Vanaf 2009 is Vroeg Eropaf stadsbreed operationeel. Daarna zijn er nog diverse wijzigingen doorgevoerd in de aanpak.
- 1. 2010 – **definitie 'geslaagde melding' aangescherpt**
In eerste instantie (2009) werd gesproken van een geslaagde melding wanneer een goed gesprek was geweest tussen een Madi en een wanbetaler. Een goed gesprek bleek een te breed begrip, daarom is in 2010 nader omschreven welke stappen doorlopen moet worden om van een geslaagde melding te spreken:
 - Omschrijving van het probleem
 - Voorstellen van een oplossing
 - Verwerken van de oplossing in een plan van aanpak
 - Identificeren van hulpverlenende partijen die daarbij betrokken moeten worden
 - Overdracht naar deze hulpverlening en het coördineren van de opstart van deze hulp

Reden: de definitie van een geslaagde melding is opgesteld om kwaliteitsverschillen in de uitvoering tussen maatschappelijke dienstverleners terug te dringen. De woningcorporaties vonden daarnaast het persoonlijk contact met bewoners op het huisadres erg belangrijk. Projectleider Jan Siebols: *"in de beginjaren van Vroeg Eropaf kon het voorkomen dat een Madi even had gebeld met een huurder en aan ons meldde; nou, ze gaan nu gelijk betalen hoor! Dat was voor ons onvoldoende, dat kunnen we zelf*

ook. De diensten vanuit de Madi's moeten wel echt toegevoegde waarde hebben. Nu de definitie is aangescherpt is dat een stuk beter".

- **2010 - Incassoprocedure**

In eerste instantie was afgesproken dat woningcorporaties de vordering niet zouden overdragen aan een deurwaarder wanneer een wanbetaler bij Vroeg Eropaf werd gemeld. Dit is in 2010 bijgesteld.

Reden: Een incassoprocedure beslaat al gauw 3-4 maanden. Ida Lodder, medewerker incasso bij corporatie Ymere: *"Na die periode is er vaak al sprake van zo'n 2000 – 3000 euro huurschuld. Door bijkomende kosten is het totale bedrag aan schulden voor de bewoners ongeveer het dubbele. Voor ons betekent elke maand later starten met de incassoprocedure ook een hogere huurschuld. Zowel voor ons als voor de huurder lopen de kosten dan te hoog op".* Daarbij blijkt volgens Ymere het tegelijk melden bij zowel een deurwaarder als bij Vroeg Eropaf geen negatief effect te hebben voor Vroeg Eropaf. Ida Lodder: *"Integendeel. Er zijn nogal eens huurders die ook bij een achterstand van 2 maanden dat zelf helemaal niet als een probleem zien. Zij vinden alleen dat ze wat laat zijn met betalen. Maar als de deurwaarder al een brief heeft gestuurd, gaat daar toch een afschrikwekkende werking van uit. Het is dan: meedoen met Vroeg Eropaf, direct alles zelf betalen of de ontruimingsprocedure in. Dat is dus vaak juist een extra stok achter de deur om met Vroeg Eropaf mee te doen".*

- **2010 – Cofinanciering**

In 2009 werden de kosten van Vroeg Eropaf volledig gedragen door de gemeente Amsterdam. Tijdens een overleg met corporatie-directeuren bleek dat zij tevreden waren met de aanpak. Projectleider Jan Siebols: *"toen is de vraag gesteld: hoe kunnen we die tevredenheid omzetten in een bijdrage aan het project? Vanaf dat moment is afgesproken dat de corporaties ca. 1/3 van de kosten op zich nemen. Nu komt dat neer op zo'n 200 euro per geslaagde melding".*

Reden: De cofinanciering draagt er aan bij dat het echt een gedeeld project is van de gemeente, woningcorporaties en maatschappelijke dienstverleners. Het zorgt voor een hogere commitment aan het project.

- **2010 – Uitbreiding met massameldingen**

Vanaf 2010 is het convenant met woningcorporaties aangevuld met "massameldingen": meldingen van achterstandsbetalingen vanuit Agis, energieleverancier en de dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam (vanaf 2012). De toevoeging van zorgverzekeraar Agis en de energiebedrijven resulteerde in een sterke toename van het totaal aantal meldingen. Dit heeft geleid tot nieuwe afspraken. Projectleider Jan Siebols: *"Agis heeft elke maand potentieel wel 1000 meldingen van niet-betalers in Amsterdam. Dat is voor de uitvoering een te fors aantal. Daarom is afgesproken dat Agis er maandelijks 250 doorgeeft in het registratiesysteem".* De massameldingen worden door de Madi's iets anders behandeld dan corporatie-meldingen. Madi's mogen bij deze meldingen de wanbetalers ook telefonisch benaderen, eventueel gevolgd door een gesprek op kantoor.

Reden: Samenwerking met deze massamelders kan er aan bijdragen om huishoudens met schulden nog eerder in beeld te krijgen. Ida Lodder: *"De theorie was; de huur is de laatste post in de rij waar je een achterstand op opbouwt. Wij verwachtten; als de achterstanden van andere partijen als NUON en Agis worden aangepakt, dan daalt het aantal huishoudens met*

een achterstand op huur. Tot dusver zien wij nog geen daling, maar dat kan natuurlijk ook weer andere redenen hebben”.

- **2012 – Gemeentelijke Belastingen**

In 2012 zijn ook afspraken gemaakt met de gemeentelijke belastingdienst over het melden van betalingsachterstanden.

Reden: De gemeentelijke belastingdienst is op het eerste gezicht een logische partner. Projectleider Jan Siebols: *“een belastingdienst heeft een heel andere debiteurenbenadering dan de andere samenwerkingspartners. De belastingdienst is immers een crediteur met voorrang: zij zijn gewend bij een schuldregeling met voorrang te kunnen innen. De stap van die positie naar partner in Vroeg Eropaf was dan ook een grote”.*

- In Amsterdam was een gemeenteraadsmotie de aanleiding tot gesprekken over samenwerking met de gemeentelijke belastingdienst. Jan Siebols: *“het werkt dan averechts om met die motie in de hand samenwerking te forceren. Ik koos ervoor om de motie te gebruiken als opstap om met elkaar in gesprek te raken. Ook de belastingdienst moet achter een samenwerking staan, anders wordt deze niet productief”.*

- **2013 – project BKR & Agis**

In 2014 start een project waarbij het grote aantal meldingen (meer dan 1000 per maand) vanuit Agis op zo verantwoord mogelijke wijze wordt gereduceerd tot ca. 250 meest urgente gevallen. Om dit te bewerkstelligen is de gemeente Amsterdam een samenwerking met het BKR aan gegaan. De mogelijkheden van het BKR zijn beperkt: zij kunnen geen gegevens uitwisselen, en een toetsing op BKR-cijfers is ook niet mogelijk in verband met privacy. Daarom is gekozen voor de volgende oplossing: maandelijks worden de nieuwe Agis-meldingen (ca.1000) naar het BKR gestuurd. Het BKR bepaalt op basis van eigen gegevens een risicoprofiel van de aangemelde debiteuren. De 250 meest urgente zaken worden opgenomen in het registratiesysteem van Vroeg Eropaf.

Reden: Agis heeft maandelijks ca. 1000 niet betalende in Amsterdam. Het vergt te veel van de uitvoeringscapaciteit van de Madi's als Agis daadwerkelijk 1000 meldingen per maand maakt. Daarom is afgesproken dat Agis elke maand ca. 250 meldingen doorgeeft. Die selectie vond in eerste instantie nagenoeg random plaats. Daarom is gewerkt aan een methode om zo verantwoordelijk mogelijk de 1000 niet-betalers te reduceren tot de 250 meest urgente gevallen. Deze methode is gevonden in de samenwerking met het Bureau Krediet Registratie.

- **2013/2014 – Particulier woningbezit**

In 2013 en 2014 loopt er in Stadsdeel Zuid een pilot waarbij wordt samengewerkt met particuliere verhuurders. Met vertegenwoordigers van particuliere verhuurders is afgesproken dat ook zij zich op vrijwillige basis bij Vroeg Eropaf kunnen aansluiten. Tot nog toe blijft het aantal aanmelding van particuliere verhuurders achter bij de verwachtingen.

Reden: Steeds meer hoogopgeleiden en ZZP-ers raken in de schulden. Tot oktober 2013 konden alleen huurder bij corporaties met een huurschuld bij Vroeg Eropaf terecht. Maar omdat in Stadsdeel Zuid veel particuliere verhuurders zijn, is de dienstverlening van Vroeg Eropaf voor dit stadsdeel ook mogelijk voor de particuliere sector.

4.3.5. Omgaan met privacy

In de aanpak van Vroeg Eropaf wisselen de gemeente, crediteuren en maatschappelijke dienstverleners gegevens uit via een registratiesysteem. Welke privacy-vraagstukken komen daarbij kijken?

4.3.5.1. Rol en positie van de verschillende samenwerkingspartners

Een eerste vraag die een rol speelt bij privacy-vraagstukken is: wie heeft welke rol en positie? Marleen de Waard, juriste bij de gemeente Amsterdam: *“Feitelijk heeft de gemeente Amsterdam bij Vroeg Eropaf alleen de rol van regisseur. In de basis is er sprake van een schuldeiser: de woningcorporatie. Die heeft het recht incassomaatregelen te treffen wanneer er niet wordt betaald. In het contract van de verhuurder staat doorgaans een zin als: ‘de verhuurder mag maatregelen treffen bij huurachterstand’. De gemeente Amsterdam beschouwt Vroeg Eropaf als één van die maatregelen”.*

Tip: Verhuurders zijn verplicht zich te houden aan de informatieplicht. Zij moeten huurders informeren op welke wijze zij maatregelen treffen wanneer er sprake is van huurachterstand. De corporaties moeten dus communiceren over het bestaan van Vroeg Eropaf, op de website of in andere communicatie-uitingen. Ida Lodder, medewerker incasso bij corporatie Ymere: *“Dat doen wij op verschillende manieren. In onze folder ‘huur betalen’ hebben we een paragraaf opgenomen”.* De paragraaf luidt als volgt: *“In een aantal gemeenten werkt Ymere samen met andere organisaties. Zij zijn specialist op het gebied van schuldhulpverlening of maatschappelijke dienstverlening. Het kan dan voorkomen dat u bij een huurschuld benaderd wordt door iemand die niet bij Ymere werkt. Ymere huurt dan deze persoon in om u te helpen bij het oplossen van de huurachterstand. Ook kunt u zelf contact opnemen met een hulpinstantie. Op onze website vindt u gegevens van een aantal van deze instellingen”.* Ida Lodder: *“En we hebben een bewonerskrant, waarin we in de eerste jaren van Vroeg Eropaf regelmatig een interview plaatsten met een bewoner die aan het project had meegedaan. Dat spreekt meer tot de verbeelding”.*

4.3.5.2. Inhoud van het registratiesysteem

Een tweede vraag die een rol speelt in verband met de privacy is: welke informatie wordt in het systeem opgenomen? Het registratiesysteem is zo basic mogelijk gehouden. Melders kunnen alleen achterstanden melden. Zij kunnen alleen hun eigen meldingen inzien. Maatschappelijke dienstverleners kunnen ook alleen hun eigen cases zien. De gemeente houdt haar eigen rol in het registratiesysteem ook beperkt. Amsterdam gebruikt het systeem alleen om de regierol goed te vervullen en om managementinformatie te genereren. Juriste Marleen de Waard: *“het is voor de gemeente wel noodzakelijk om tot caseniveau inzage te hebben, om de regierol te kunnen vervullen en om managementinformatie te genereren. Maar een intensiever gebruik mag niet”.*

Het registratiesysteem is een stand alone (internet)systeem: het is op geen enkele manier gekoppeld aan andere bestanden van de gemeente Amsterdam of andere partijen. Marleen de Waard: *“dat is cruciaal – en logisch. Het zijn ook gescheiden taken, dus die bestanden moet je ook niet met elkaar vermengen”.*

Tip: Het is niet toegestaan gegevens uit een dergelijk registratiesysteem te koppelen aan andere bestanden met informatie. Marleen de Waard: *“dat is natuurlijk wel verleidelijk. Stel nu dat een bewoner nooit thuis is, waardoor een Madi hem niet kan bereiken. Dan ligt het voor de hand om te kijken of diegene een bijstandsuitkering heeft – als de bewoner er dan nooit is, heeft hij of zij dan misschien werk. Daar kun je dan een verdenking van fraude van maken. Het is logisch zo te denken, maar die toepassing mag niet”.*

4.3.5.3. Toegang tot het registratiesysteem

Tot slot speelt ook de vraag wie er toegang krijgt tot het systeem? Het beheer van het aantal medewerkers dat toegang heeft tot het registratiesysteem ligt bij de meldende en uitvoerende organisaties, niet bij de gemeente. Het is belangrijk de autorisaties wel goed te ordenen: bij personeelsswisselingen moeten rechten snel worden bijgewerkt. In Amsterdam zijn hiermee tot dusver nog geen problemen voorgevallen.

4.3.6. Les en succes (Panteia, auteurs: C.M van Ommeren, L.S. de Ruig & L. Coenen)

In vroeg Eropaf werken woningbouwcorporaties, maatschappelijke dienstverlening, de gemeente Amsterdam en diverse andere crediteuren nauw samen. Zo’n samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend. Een belangrijk succesfactor in het project is de manier waarop met deze verschillen is omgegaan. Die bestaat grofweg uit de volgende aspecten:

- **Voorbereiding:** de Amsterdamse projectleider Jan Siebols heeft in de voorbereidingsfase veel tijd geïnvesteerd in het op één lijn krijgen van de verschillende partijen. Met alle betrokkenen is vooraf uitvoerig gesproken, en wanneer de bezwaren van de betrokkenen daar aanleiding voor gaven is het project aangepast. “In veel bezwaren schuilt een kiem van waarheid. Daarmee aan de slag gaan brengt het project uiteindelijk ook weer verder”.
- **Gezamenlijke verantwoordelijkheid:** de woningcorporaties verschilden bij aanvang onderling sterk in de manier waarop ze omgingen met huurachterstanden, van heel zakelijk tot sociaal. Zij stonden ook verschillend tegenover het project. Vanuit de projectleiding is nadrukkelijk niet geprobeerd de corporaties te overreden of te dwingen, maar juist te verleiden tot deelname. Door te zeggen: “begin dan klein, doe eerst een paar meldingen, en zo steeds te proberen het project een stapje verder te brengen”.
- **Pleitbezorgers:** Op alle niveaus kent Vroeg Eropaf pleitbezorgers: mensen/organisaties die het project oppakken en niet meer loslaten. De algemeen projectleider, Jan Siebols, speelt daarin een grote rol. Maar ook onder de Madi’s is er één pleitbezorger die de andere Madi’s steeds weer betreft, aanjaagt en activeert. En ook binnen de corporaties zijn er een paar ‘ankers’ die positief zijn over het project. Het is belangrijk deze pleitbezorgers (in overleggen, en in de praktijk) ruimte te geven.
- **Samenwerking:** In Vroeg Eropaf werken incassomedewerkers en hulpverleners samen rond een casus. Die samenwerking is niet vanzelfsprekend, de achtergronden en uitgangspunten van de partijen liggen ver uit elkaar. Om het onderling begrip te versterken wordt er regelmatig een medewerkers dag georganiseerd, waarin wordt geoefend met rolomkering

en waarbij de uitvoerders elkaar leren kennen. Dat betaalt zich uit in de dagelijkse samenwerking.

4.4. Vroegsignalering en outreachend werken in Emmen (toegevoegd aan schuldhulpverlening)

Is vroegsignalering en outreachend werken toe te passen in Emmen? Ja, natuurlijk. Ook in Emmen kan vroegsignalering en outreachend werken een zeer welkome aanvulling zijn op de integrale schulddienstverlening. Als gevolg van de Wgs krijgen gemeenten een wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. De uitwerking in onze gemeente van die zorgplicht, op het terrein van integrale schuldhulpverlening welke expliciet genoemd wordt, is voor ons niet op die manier herkenbaar dat wij daar een objectief kwalitatief en/of een kwantitatief oordeel uit kunnen filteren. Wij gaan er van uit dat onze gemeente haar zorgplicht uitoefent en dat hierdoor de integrale schuldhulpverlening ook voor de burgers van Emmen bereikbaar is. Echter, uit persoonlijke ervaringen en ervaringen uit de bevolking blijkt dat het aanbod van integrale schuldhulpverlening door de gemeente gebeurt vanuit een passieve houding vanuit het gemeentelijk apparaat. De ervaringen waarvan wij weet hebben laten zien dat het de schuldenaar is waarvan verwacht wordt dat die een hulpvraag bij de gemeente neerlegt. En het is juist deze afwachtende houding vanuit onze gemeente dat wij nogmaals verwijzen naar de constatering van mevrouw Joke de Kock als voorzitter van de NVVK. Zij verwoordt precies dat verschijnsel bij mensen met schulden waar onze gemeente op in zou kunnen/moeten springen. In het “Leidraad Vroegsignalering, definitie, stappenplan voor vroegsignalering in de schuldhulpverlening” meldt zij in het voorwoord:

“Wij weten dat hoe eerder een schuldenaar zich meldt bij schuldhulpverlening, hoe lager de kosten en hoe makkelijker de oplossing. Echter, de schuldenaar meldt zich vaak in een (veel te) laat stadium: schaamte en ‘de kop in het zand steken’ zijn hier de belangrijkste redenen voor”.

Het is ook die Leidraad, waarin de mogelijkheden aangereikt worden om vroegsignalering en outreachend werken in de Emmense schuldhulpverlening toe te passen. De ervaringen in Amsterdam, Tilburg en andere gemeenten laten mooie resultaten zien als de werkwijze met vroegsignalering maar met enige terughoudendheid opgezet wordt in de eigen gelederen en met dezelfde voorzichtigheid aangeboden wordt aan eventuele partners.

4.4.1. Informatie vanuit onze gemeente

We hebben onze gemeente gevraagd hoe zij staan tegenover een soort van overeenkomst (convenant) met woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekering e.d. Het antwoord luidde dat er aan gewerkt wordt maar dat niet alle partijen ervoor openstonden. Dit antwoord liet zien waar andere gemeenten in de aanvangsfase ook mee te kampen hadden. Het is een reactie op iets nieuws waarvan tot dusver nog geen resultaten bekend waren. Dat geldt dan met name voor die gemeenten die in feite het pionierswerk betreffende vroegsignalering en outreachend werken als aanvulling op integrale schuldhulpverlening hebben uitgevoerd. Voor onze gemeente Emmen zou de situatie toch

iets anders moeten liggen. Onze gemeente kan organisaties benaderen met in als argumentatie de overtuigende resultaten vanuit andere gemeenten. Amsterdam is voorzichtig en op zeer kleine schaal begonnen en door goede resultaten partners weten te overtuigen van een noodzaak.

4.4.2. Een geleidelijke aanpak tot slot

Het is niet de bedoeling van ons om vroegsignalering en outreachend werken van de ene op de andere dag in volle omvang in de organisatie te gooien. Wij zijn ons bewust van de gevolgen als de invoering van een nieuwe aanpak gebeurt op het moment als de organisatie er nog niet klaar voor is. Met kleine stapjes. Maar wel vanuit een filosofie dat uiteindelijk de schuldhulpverlening omgevormd moet worden tot een dienstverlening die waar het kan zo vroeg mogelijk naar de mensen toegaat om veel onheil en oplopende kosten te voorkomen en daardoor te besparen. Wij zijn ons ook bewust dat er steeds mensen zullen blijven die deze wijze van schuldhulpverlening zullen afwijzen. Maar daar waar vroegsignalering en outreachend werken wel een ingang vindt zal de schade aanzienlijk minder zijn.

Wij adviseren de gemeente Emmen dan ook om bij het opzetten van het nieuwe beleidsplan de tot dusver toegepaste centrale doelstelling aan te passen door een plaats te maken voor structurele vroegsignalering en deze langzamerhand te laten groeien tot het centrale beleid.

5. Schuldhulpverlening: wat levert het op

5.1. Wat levert de inzet van schuldhulpverlening op

Ook over dit aspect van schuldhulpverlening hebben velen hun gedachten laten gaan. Over het algemeen zegeviert de gedachte dat een goed werkende gemeentelijke schuldhulpverlening meer baten voor de samenleving oplevert dan dat het kost. Zowel schuldenaars, schuldeisers en maatschappij zijn gebaat bij een schuldhulpverlening waarbij burgers ondersteund worden bij de reparatie van stuk gelopen huishoudelijk budget. En het overgrote deel van de onderzoekers, beleidsmakers en bestuurders neigen steeds meer naar de opvatting dat het allerbeste resultaat geboekt kan worden in een zo vroeg mogelijk stadium. Des te eerder de burger de mogelijkheid van een ondersteuning wordt aangeboden des te lager de uiteindelijke kosten zullen zijn. Dit betekent dat de schuldhulpverleningsorganisatie met integrale schuldhulpverlening een geweldige stap, ten aanzien van de kostenbeheersing, kan doen. Als organisaties de integrale schuldhulpverlening met vroegsignalering met outreachend werken op een effectieve manier kunnen uitbreiden dit positief voelbaar zal zijn op meerdere plaatsen in de samenleving.

Vraag aan een schuldhulpverlener of een teamleider wat schuldhulpverlening oplevert en de meesten zullen je twee antwoorden geven. In de eerste plaats zullen ze je uitleggen dat het een voorziening is die schuldenaren helpt om hun financiële problemen op te lossen. Daarmee krijgen zij weer perspectief en rust in hun leven. Daarnaast zal hij of zij je uitleggen dat de gemeente met de inzet van schuldhulpverlening allerlei kosten bespaart op andere organisaties zoals maatschappelijk werk, woningcorporaties, verslavingszorg, de sociale dienst et cetera. De achtergrond van dit tweede antwoord is dat de schuldhulpverleners en teamleiders dagelijks constateren dat veel schuldenaars hulp vragen voor financiële problemen die nauw samenhangen met allerlei immateriële problemen.

5.1.1. De baten voor onze gemeente

Bij onze gemeente Emmen is het besef ook doorgedrongen dat één goed bestede euro een twee keer zo grote opbrengst op kan leveren. Op onze vraag aan beleidsmakers en uitvoerders van de schulddienstverlening in Emmen in deze richting kregen we als antwoord: **“de gemeente is op de hoogte van het verschijnsel dat één euro het dubbele op kan leveren. De gemeente hanteert daarom ook de studie van het Instituut voor Publieke Waarden. IPW realiseert oplossingen voor een betere en goedkopere publieke zaak. IPW vernieuwt en verandert de publieke zaak vanuit de overtuiging dat een betere en goedkopere publieke zaak alleen tot stand komt als je regelrecht aanstuurt op wat je wilt bereiken: publieke oplossingen voor de verzorgingsstaat van de toekomst. Daarin spelen overheid, markt en samenleving alle drie een belangrijke rol”.**

5.1.1.1. Instituut voor Publieke Waarden

Wij zijn in beginsel blij met de opstelling van onze gemeente ten aanzien van de studie van het Instituut voor Publieke Waarden. Alleen, volgens ons realiseert IPW niet zo veel, maar geeft zij wel de

richting aan over hoe onze (lokale) overheid de publieke taak efficiënter uit kan en zou moeten voeren. Ook, net als wij, zien in het handelen van overheden vaak een strakke, volgens richtlijnen beschreven in dikke protocollen, uitvoering waar de logica ontbreekt.

5.1.1.2. Voorbeelden dat het anders kan en zou moeten

Albert Jan Kruiter, werkzaam voor IPW, geeft als voorbeeld: Een jongeman ontvlucht het ouderlijk huis. Kan bij een vriend in een andere gemeente logeren. Jongen wil zich inschrijven in die gemeente maar wordt afgewezen op grond van geen werk en geen opleiding. Dus ook geen uitkering. De gemeente vertelt de jongen dat hij alleen ingeschreven kan worden bij hoge nood en daardoor ook geen uitkering kan krijgen. De jongen zegt: “maar ik heb hoge nood”. Gemeente antwoordt dat zij bepaalt wat hoge nood is. Hoge nood is wat het protocol voorschrijft. In het geval van de jongen betekent dit dat hij 10 nachten in daklozenopvang moet verblijven. Na één nacht heeft de jongen het wel bekeken en gaat weer naar zijn logeeradres toe. Het onlogische zit hem nu in het verschijnsel dat 10 dagen in de opvang 3600 euro kost en een uitkering voor een jongere 800 euro. Die gemeente kiest dus op basis van het protocol voor een oplossing die 2800 euro duurder is en eigenlijk uiteindelijk niets bijdraagt om het probleem van de jongen op te lossen.

5.1.1.3. Het waarom van een onlogische aanpak

Het is dat onlogische wat we ook wel in onze gemeente tegenkomen. Ook bij de dienst schulddienstverlening gemeente Emmen, eigen ervaringen, wordt strak gewerkt aan de hand van de letter van het protocol. En door die protocollen worden wellicht duurdere oplossingen aangedragen dan wanneer een ambtenaar gebruik zou maken van zijn discretionaire vrijheid. Waarom dat is? Ook hier geeft dhr. Kruiter een mogelijke reden voor. Hij stelt dat iedereen van jongs af aan heeft geleerd om te leven volgens de regeltjes. Oftewel; wie de regeltjes volgt is een ultieme professional, wie het verstrekkingenboek volgt is een ultieme professional. Regelgeving is altijd het belangrijkste geweest. Maar nu de centrale overheid steeds meer taken afstoot naar gemeenten en daar niet de bijbehorende budgetten bijlevert wordt het zichtbaar dat het volgen van regeltjes te duur wordt. Gemeenten komen te kort om aan hun zorgplicht te kunnen voldoen. Creativiteit wordt gevraagd. Lef wordt gevraagd om ruimte te creëren bij oplossingen. Lef om van de protocollen, verordeningen en voorschriften af te wijken. Maar nergens wordt verteld hoe daar inhoud aan kan worden gegeven. Zo moeten professionals, die altijd volgens de regeltjes gewerkt hebben, nu ineens van de ruimte gebruikmaken die zij middels hun discretionaire vrijheid hebben. En als zij deze ruimte op de juiste manier invullen zal dat zeker kostenbesparend werken.

5.1.1.4. Logische oplossingen

In plaats van het strak werken volgens protocollen, voorschriften en verordeningen (het juridische domein) is het in vele gevallen stukken beter om ook rekening te houden met de efficiëntie en effectiviteit (het economische domein) en de betrokkenheid en de eigen kracht van de burger (maatschappelijke domein). Deze drie domeinen samen leveren in vele gevallen meer rendement op

dan alleen het strakke vasthouden aan het juridische domein. Een goede samenwerking tussen deze drie domeinen zal dan een oplossing opleveren in de vorm van maatwerk.

De filosofie van dhr. Kruiter onderstrepen wij volledig. Omdat het een bepaalde vrijheid betekent voor de ambtenaar om die middelen in te zetten die het beste passen bij de situatie. Maatwerk voortgekomen uit een logische aanpak met oog voor de kosten te dragen door de gemeenschap en die ook het beste past bij de problematiek van de burger. Het levert besparingen op die weer op andere plaatsen gebruikt kunnen worden in het sociale beleid van de gemeente.

5.2. Vroegsignalering; maatschappelijke kosten-baten analyse

5.2.1. Inleiding en aanpak

Het meten van maatschappelijk rendement geeft antwoord op de vraag wat een activiteit kost en wat het oplevert. Het gaat, anders gezegd, om de verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en de maatschappelijke baten (outcome) anderzijds. Zo kunnen preventieve activiteiten leiden tot besparingen op kosten van schuldhulpverlening.

5.2.2. Nul-alternatief

De eerste stap in de analyse is het formuleren van het “nul-alternatief”. Het nul-alternatief in de business case bestaat uit een beschrijving van de situatie wanneer het project **niet** wordt uitgevoerd.

- 1-scenario: op basis van uitstroomgegevens van het project en bekende gegevens uit de literatuur is een inschatting gemaakt bij hoeveel procent van de deelnemers de situatie uiteindelijk wordt opgelost, stabiliseert of toch escaleert.
- 0-scenario: op basis van ervaringen uit het verleden, bekende gegevens uit de literatuur en inschattingen van respondenten in de diepte-interviews is daarnaast ingeschat hoe de situatie zich zou hebben ontwikkeld bij de doelgroep van het project wanneer er geen interventie was geweest. Ook hier is de inschatting gemaakt bij hoeveel procent van de deelnemers de situatie uiteindelijk opgelost wordt, stabiliseert of toch escaleert.

5.3. Kosten

Een tweede stap is het inzichtelijk maken van de gemaakte kosten voor de uitvoering van het project (in een bepaalde periode). Aan de kostenkant maken we onderscheid tussen directe (variabele) kosten en indirecte (grotendeels vaste) kosten. Directe kosten zijn kosten die direct samenhangen met de omvang van de bereikte doelgroep. Indirecte kosten zijn niet direct afhankelijk van de omvang van de doelgroep.

5.4. Baten: opbrengsten en maatschappelijke effecten

Naast de meetbare, kwantificeerbare baten leveren de activiteiten ook kwalitatieve, maatschappelijke rendementen op. In deze stap van de analyses brengen we zowel de financiële 'baten' als de maatschappelijke effecten in beeld door ze toe te kennen aan één of meer van de bij het project betrokken partijen. Dat maakt duidelijk:

1. Wat de effecten van het project zijn geweest, zowel financieel als maatschappelijke, en
2. Bij welke incasseerders deze effecten zijn geland: burger, overheden, samenwerkingspartners etc.

Samen met de beschrijving van het project en de knelpuntenanalyse geeft dit een zeer compleet beeld van de businesscase en de maatschappelijke opbrengsten ervan.

5.5. Kosten en baten bij Vroeg Eropaf

Aan het project Vroeg Eropaf neemt een groot aantal crediteuren mee. In 2013 meldden de woningcorporaties gezamenlijk 2953 huishoudens met een betalingsachterstand aan voor het project. Daarnaast meldden andere crediteuren – waaronder zorgverzekeraars, nutsbedrijven en de Dienst Gemeentelijke Belastingen – gezamenlijk nog eens 7602 huishoudens met een betalingsachterstand. De kosten voor het verwerken van deze "massa"-meldingen zijn op basis van de cijfers van de Maatschappelijke dienstverleners goed inzichtelijk te maken. Aangezien de dataverzameling in de casestudie zich heeft geconcentreerd op de (samenwerking met) woningcorporaties is dit aan de batenkant niet het geval: de effecten van de massa-meldingen zijn minder goed inzichtelijk te krijgen. Om ruis te voorkomen is er daarom voor gekozen aan de batenkant te focussen op het effect van 2953 meldingen door woningcorporaties. ***Dit betekent concreet dat er in Amsterdam sprake is van een zeer conservatieve schatting van de baten.***

Vergelijkingsgemeente: Alphen aan den Rijn. Met een bovengemiddeld aantal corporatiewoningen en een groot inwonersaantal is de gemeente Amsterdam voor veel andere gemeenten een lastig referentiepunt. Om de bruikbaarheid van deze analyses te vergroten is besloten om de aantallen terug te rekenen naar een meer gemiddelde gemeente. Aangezien cijfers over aantallen corporatiewoningen etc. benodigd zijn is het gebruik van een hypothetische gemeente niet logisch. Het SCP heeft in een studie in 2010 de gemeente Alphen aan den Rijn benoemd als 'de meest gemiddelde gemeente van Nederland'. Er is daarom voor gekozen Alphen aan den Rijn als vergelijkingsgemeente te gebruiken. De kengetallen van Alphen aan den Rijn w.b.t. inwoners, huishoudens en corporatiewoningen zijn voor de vergelijkbaarheid afgerond.

5.5.1. Doelgroepen

1 – scenario: met Vroeg Eropaf

Een eerste stap is het inschatten van de manier waarop de schuldenproblematiek zich ontwikkelt bij de huishoudens die hebben deelgenomen aan Vroeg Eropaf. Deze inschatting is gebaseerd op de cijfers over aantallen meldingen, gegevens over het gemiddelde bereik van deze meldingen door maatschappelijke dienstverleners (Madi's) en gegevens over ontwikkeling van de huurachterstand zoals verkregen via woningcorporaties. Hieruit blijkt dat van de 2953 gemelde huishoudens 2/3 wordt bereikt door de maatschappelijke dienstverleners. Onderstaande tabel vat het vervolgtraject samen.

	<i>Gemeld</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Achterstand ingelopen</i>	<i>Achterstand stabiel</i>	<i>Achterstand opgelopen</i>
<i>Aantal niet- betalers</i>	2953	<i>Bereikt: 1967</i> <i>Niet bereikt: 984</i>	1299 591	394 187	274 207
<i>Totaal</i>	2953	2953	1890	581	482

Dat ook bij een aanzienlijk aantal niet-bereikte huishoudens de financiële situatie stabiliseert of zelfs verbeterd wordt in de interviews met de maatschappelijk dienstverleners bevestigd. Immers: ook bij deze huishoudens heeft er wel een interventie plaatsgevonden. De maatschappelijk dienstverleners hebben immers geprobeerd het huishouden te bereiken en hebben in veel gevallen wel (enig) contact met de wanbetaler gehad. Voor een deel van deze groep geldt bovendien dat het huishouden wel bereikt is en er eventueel zelfs een vervolgtraject is gestart, maar niet binnen de strikte termijn van 28 dagen. Tezamen resulteert in de volgende uitkomst:

	Totaal	%
Oplossing	1890	64%
Stabilisatie	581	20%
Escalatie	482	16%
Totaal	2953	100%

0 – scenario: zonder Vroeg Eropaf

Bepalen hoe de situatie zich zou hebben ontwikkeld wanneer het project Vroeg Eropaf er niet was geweest is een theoretische exercitie – hiervoor zijn geen cijfers uit de praktijk beschikbaar. We kunnen ons echter wel baseren op de kennis uit eerder onderzoek. Dat resulteert in de volgende uitkomst:

	Zonder vroeg eropaf	Met vroeg eropaf
Oplossing	37%	64%
Stabilisatie	30%	20%
Escalatie	33%	16%

We kunnen dus aannemen dat het aandeel huishoudens waarvan de situatie oplost door de inzet van Vroeg Eropaf is toegenomen. Het aandeel huishoudens waarbij de problematiek escaleert, neemt met de inzet van het project juist af. Dat betekent dat er baten kunnen worden toegerekend aan de extra groep huishoudens voor wie de problematiek met de opzet van Vroeg Eropaf is opgelost (+27%) of gestabiliseerd (-10%). Samen vormen zij de extra groep huishoudens waar de problematiek door de inzet van het project niet geëscaleerd is (-17%).

Meldingen in Alphen aan den Rijn: Amsterdam kent 192.956 corporatiewoningen en 423.000 huishoudens. Dat betekent dat in 2013 1,4% van alle huurders in de sociale sector gemeld werd bij Vroeg Eropaf. Voor de massameldingen geldt dat 1,5% van de huishoudens aangemeld wordt bij Vroeg Eropaf. Wanneer we dit toepassen op een gemiddelde stad als Alphen aan den Rijn, met ca. 100.000 inwoners, 30.000 huishoudens en 8.000 sociale huurwoningen betekent dit dat er op jaarbasis ca. 110 meldingen vanuit corporaties te verwachten zijn en een kleine 500 meldingen vanuit verzekeraars en nutsbedrijven. Invoering van Vroeg Eropaf kan dan leiden tot een extra oplossing van de problematiek bij (110 x 27%) ca. 30 huurders.

5.5.2. Kosten

Gemeente, woningcorporaties en maatschappelijke dienstverlening hebben samen in totaal bijna 2,5 miljoen in het project geïnvesteerd. Onderstaande tabel specificeert de kostenposten:

Kostenpost	Actor	kosten
Organisatie van het project (projectleiding, onderlinge afstemming)	Gemeente	€ 156.000,-
	Woningcorporaties	€ 67.600,-
	Madi's	€ 66.007,-
Registratiesysteem	Gemeente	€ 6000,-
Vergoedingen woningcorporatiemeldingen	Gemeente	€ 836.725,-
	Woningcorporaties	€ 393.753,-
Vergoedingen massa- meldingen	Gemeente	€ 893.235,-
Verwerken meldingen	woningcorporaties	€ 110.737,-
Totaal	Gemeente	€ 1.891.960,-
	Madi's	€ 66.007,-
	Woningcorporaties	€ 572.090,-
	Totaal	€ 2.553.057,-

Kosten in Alphen aan den Rijn: Voor Amsterdam geldt dat de investering in Vroeg Eropaf ca. 1,5 miljoen euro bedraagt (dit is 10% van de totale begroting voor Armoedebeleid en Schuldhulpverlening van 16 miljoen) Hoe valt dat uit voor een gemeente als Alphen aan den Rijn? Gezien de beperktere schaalgrootte gaan we er vanuit dat hier minder inzet van een projectleider nodig is (2 dagen per week in plaats van 3). Daarnaast kent Alphen aan den Rijn 2 corporaties in plaats van 6; en 3 maatschappelijke dienstverleners in plaats van 9. De kosten voor het registratiesysteem zijn gelijk (maar eenmalig).

Kostenpost	Actor	Gehanteerde Factor	Kosten
Organisatie van het project	Gemeente	Gelijk aan A'dam	€ 104.000,-
	Woningcorporaties	2/6 van A'dam	€ 22.533,-
	Madi's	3/9 van A'dam	€ 22.002,-

Registratiesysteem			€ 5.000,-
Vergoedingen woco	Gemeente	110 meldingen, 73 bereikt	€ 45.833,-
Vergoedingen massa	Gemeente	500 meldingen, 250 bereikt	€ 58.750,-
Verwerken meldingen	Woningcorporaties	4% van Amsterdam	€ 4.429,-
Totaal	Gemeente Madi's Woningcorporaties Totaal		€ 213.583 € 22.002,- € 26.953,- € 262.520,-

5.5.3. Baten

Baten berekenen; Tegenover deze gemaakte kosten staan maatschappelijke baten. Deze baten zijn te berekenen door de huidige situatie waarin Vroeg Eropaf wél wordt ingezet (1 – scenario) af te zetten tegen een situatie waarin dit niet zo zou zijn (0 – scenario). Oftewel: welk verschil maakt het project voor huurders met betalingsachterstanden?

Baten in beeld; Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gegenereerde baten.

Bespaarde kosten	Actor	Baten
Extra outreachende activiteiten	Gemeente: dienstverleners	€ 21.000,-
Besparing op extra (curatieve) schuldhulpverlening	Gemeente: schuldhulp	€ 369.077,-
Verkort WWB-duur voor uitkeringsgerechtigden	Gemeente	€ 1.723.752,-
Voorkomen instroom WW	UWV	€ 621.745,-
Voorkomen instroom WWB	Gemeente	€ 94.806,-
Voorkomen trajecten WW	UWV	€ 212.782,-
Voorkomen trajecten WWB	Gemeente	€ 21.305,-
Besparing ontruiming	Corporaties	€ 487.350,-
Besparing kosten herhuisvesting	Gemeente	€ 166.350,-
Voorkomen maatschappelijke opvang	Gemeente	€ 1.550.966,-
Voorkomen huurdering	Corporaties	€ 219.320,-
Voorkomen afsluiting nutsbedrijven	Nutsbedrijven	€ 145.173,-
Totaal:	Gemeente UWV Woningcorporaties Madi's totaal	€ 3.760.399,- € 834.527,- € 706.670,- € 21.000,- € 5.555.313,-

De tabel laat alleen de directe te kwantificeren baten zien. Het project levert daarnaast nog verschillende niet te kwantificeren baten op, zoals een betere eigenwaarde, het voorkomen van een generatie-effect, een beter toekomstperspectief en meer sociale en maatschappelijke participatie (mantelzorg, vrijwilligerswerk). Op langere termijn zijn bovendien nog andere baten te verwachten. Zo leidt een stabilisatie van de schuldensituatie van huishoudens tot verminderde criminaliteit, en is ook een daling in ziekteverzuim te verwachten. Op korte termijn zullen de maatschappelijke baten van het project daarom nog groter zijn dan hier gepresenteerd.....

5.5.4. Rendement: verhouding kosten en baten

Door de directe kosten en baten van het project tegen elkaar af te zetten, krijgen wij zicht op het rendement van het project. We kijken daarbij naar het maatschappelijk rendement, het rendement voor de gemeente Amsterdam en naar het minimale rendement dat het project andere gemeenten op zal leveren wanneer zij interventie overnemen. Hierbij dient nogmaals opgemerkt te worden dat de hier gepresenteerde bedragen een onderschatting zijn van het werkelijk rendement, aangezien de baten voor massa-meldingen niet zijn gekwantificeerd.

	Maatschappij	Gemeente Amsterdam	Andere gemeenten
Kosten	€ 2.487.057,-	€ 1.839.960,-	€ 2.478.057,-
Baten	€ 6.108.281,-	€ 4.082.878,-	€ 4.828.878,-
Verhouding kosten en baten	1:2,46	1:2,22	1:1,65

Rendement is exclusief de baten die voortvloeien uit massa-meldingen!

Toelichting tabel: Onder 'maatschappij' staat het totaal van alle kosten vermeld, die door alle partijen samen zijn gemaakt. Bij de baten is eveneens het totaal van alle directe baten opgenomen, dus zowel de directe baten die ten gunste van de gemeente vallen, als ook de baten die ten gunste komen van andere partijen (zoals woningcorporaties). Onder 'gemeente Amsterdam' treft u het totaal van de kosten die worden gedragen door de gemeente Amsterdam. Ten opzichte van de eerste kolom zijn hier de kosten die door samenwerkingspartners (bijv. corporaties) worden gedragen op in mindering gebracht. Aan de batenkant staan hier ook alleen de directe baten vermeld die (in bovenstaand baten-overzicht) zijn toegerekend aan de gemeente. Deze kolom geeft zo dus de verhouding weer tussen de kosten die voor rekening van de gemeente Amsterdam komen en de directe baten die naar de gemeente terugvloeien.

*Voor andere gemeenten is deze balans mogelijk anders. Zij kunnen, wanneer ze besluiten een (vergelijkbaar) project in te voeren, niet automatisch op cofinanciering rekenen. Voor deze gemeenten is dus uitgegaan van de situatie waarin zij **alle** kosten dragen. Aan de batenkant zijn ook hier alleen de directe baten vermeld die (in bovenstaande baten-overzicht) ten goede komen aan de gemeente. Dit geeft een conservatieve schatting weer van het te verwachten rendement voor andere gemeenten.*

Rendement: De tabel laat zien dat Vroeg Eropaf zowel de (lokale) samenleving als geheel, als de gemeente als organisatie een positief rendement oplevert. Uit de tabel blijkt dat elke euro die er in het project is geïnvesteerd, de maatschappij € 2,46 heeft opgeleverd. Voor gemeenten die deze

interventie overnemen, kan het rendement op elke euro in elk geval € 1,65 bedragen – en hierbij is het te verwachten rendement van de massameldingen nog niet meegenomen.

5.6. Bronnen en berekeningen

In de onderstaande paragrafen zijn de berekeningen weergegeven die horen bij de gepresenteerde tabellen in het vorige hoofdstuk. De hier gehanteerde percentages en tarieven zijn zoveel mogelijk gebaseerd op feitelijke (uitstroom)gegevens (ca. 2013-2014) of op eerder onderzoek. De bronnen zijn daarbij tussen haakjes vermeld aan het eind van iedere zin.

5.6.1. Doelgroepen

5.6.1.1. Berekeningen

Een eerste stap is het inschatten van de manier waarop de schuldenproblematiek zich ontwikkelt bij de huishoudens die hebben deelgenomen aan Vroeg Eropaf. Deze inschatting is gebaseerd op de cijfers over aantallen meldingen, gegevens over het gemiddelde bereik van deze meldingen door maatschappelijke dienstverleners en gegevens over ontwikkeling van de huurachterstand zoals verkregen via woningcorporaties.

Aantal bereikte huurders: Het benaderen van aangemelde huurders wordt gedaan door negen verschillende maatschappelijke dienstverleners (Madi) in Amsterdam. Het percentage bereikte meldingen verschilt tussen de verschillende maatschappelijke dienstverleners, en kan per Madi ook per periode verschillen. Wim Schendel, directeur stichting Doras: “Het bereik schommelt doorgaans tussen de 68 en 75 procent”. Over de gehele stad genomen ligt het bereik van de Madi’s volgens projectleider Jan Siebols rond de 70%. Uit cijfers van één van de woningbouwcorporaties blijkt dat de percentages geslaagde meldingen tussen de Madi’s varieert van 67% tot 92%. (Voor deze analyse is uitgegaan van het meest conservatieve cijfer. Er is daarom gerekend met 66,67% bereikte meldingen.

Van de 2953 gemelde huishoudens wordt tenminste 2/3 bereikt door Madi’s. Onderstaande tabel vat het vervolgtraject samen.

	Gemeld	Resultaat	Achterstand ingelopen	Achterstand stabiel	Achterstand opgelopen
Aantal niet- betalers	2.953	Bereikt (66,67%): 1.967 Niet bereikt (33,33%): 984	1.299 591	394 187	275 207
Totaal	2.953	2.953	1.890 64%	581 20%	482 16%

Dat ook bij een aanzienlijk aantal niet-bereikte huishoudens de financiële situatie stabiliseert of zelfs verbetert wordt in de interviews met maatschappelijke dienstverleners bevestigd. Immer: ook bij deze huishoudens heeft er wel een interventie plaatsgevonden. De maatschappelijke dienstverleners hebben immers geprobeerd het huishouden te bereiken en hebben in veel gevallen wel (enig) contact met de wanbetaler gehad. Voor een deel van deze groep geldt bovendien dat het huishouden wel bereikt is en er eventueel zelfs een vervolgtraject is gestart, maar niet binnen de strikte termijn van 28 dagen. Tezamen resulteert in de volgende uitkomst:

	Totaal	%
Escalatie	482	16%
Stabilisatie	581	20%
Oplossing	1.890	64%
Totaal	2.953	100%

0 – scenario: zonder Vroeg Eropaf

Bepalen hoe deze situatie zich ontwikkeld zou hebben wanneer het project Vroeg Eropaf er niet was geweest is een theoretische exercitie – hiervoor zijn geen cijfers uit de praktijk beschikbaar. We kunnen ons echter wel baseren op de volgende gegevens uit eerder onderzoek:

- **Oplossing:** Van de huishoudens met een huurachterstand is 30% in beeld bij professionele hulpverlening, of meldt zich tijdig uit eigen beweging. Bij deze groep zou ook zonder Vroeg Eropaf een interventie zijn gestart.
Van de overige 70% huishoudens komt ca. 7 – 10% uit eigen beweging tot een oplossing van de situatie (schatting in interview met Doras). In totaal komen ca. 1093 huishoudens zonder het project Vroeg Eropaf tot een oplossing. Dit is 37% van de totale groep van 2953 huishoudens.
- **Escalatie:** Historisch gezien eindigt tussen de 30% en 36% van het totaal aantal vonnissen in een ontruiming (Aedes, 2013). Het aantal ontruiming neemt toe naarmate de woningvoorraad in een stad groter is. Voor Amsterdam kunnen we dan ook uitgaan van de hoogste percentage. Tegelijkertijd wordt ca. 85% van de vonnissen aangezegd vanwege huurachterstanden (Aedes, 2013). Op basis hiervan nemen we aan dat het percentage escalaties zonder Vroeg Eropaf rond de 33% ligt.
- **Stabilisatie:** Als 37% tot een oplossing komt en 33% escaleert leidt tot een percentage van 30% huishoudens waar de situatie zich naar verwachting stabiliseert. Dat resulteert in de volgende uitkomst:

	Met Vroeg Eropaf		Zonder Vroeg Eropaf		Verschil	
	%	Aantal	%	Aantal	%	aantal
Oplossing	64%	1.890	37%	1.093	+27%	807
Stabilisatie	20%	581	30%	896	-10%	-315
escalatie	16%	482	33%	965	-17%	-483

We kunnen dus aannemen dat het aandeel huishoudens waarvan de situatie oplost door de inzet van Vroeg Eropaf is toegenomen. Het aandeel huishoudens waarbij de problematiek escaleert, neemt met de inzet van het project juist af. Dat betekent dat er baten kunnen worden toegerekend aan de

extra groep huishoudens voor wie de problematiek met de inzet van Vroeg Eropaf is opgelost (27%) of gestabiliseerd (10%). Samen vormen zij de extra groep huishoudens waar de problematiek door de inzet van het project niet geëscaleerd is (17%).

- *Bronnen: Aantal meldingen 2013: Jaaroverzicht Vroeg Eropaf, verkregen via Jan Siebols, DWI.*
- *Aedes, jaaroverzicht 2013*
- *Kerckhaert, A.C. & L.S. de Ruig (2013), Huishoudens in de rode cijfers 2012, Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens, Panteia, Zoetermeer.*

5.6.2. Kosten

5.6.2.1. Organisatie van het project

De gemeente Amsterdam heeft voor het project een projectleider aangesteld die drie dagen per week beschikbaar is voor de projectleiding van Vroeg Eropaf. Dit komt neer op een jaarlijkse inzet van 1248 uur. Het is belangrijk een ervaren projectleider in te zetten, er is daarom gerekend met een uurtarief van 125,- euro per uur (inclusief overhead). Voor de maatschappelijke dienstverleners en de woningcorporaties is gerekend met een inzet van 2 uur overleg en aansturing per week tegen een uurtarief van € 75,- euro (corporaties) en 70,52 euro (Madi's) (de genoemde bedragen zijn inclusief overhead). Vanuit de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties vindt er daarnaast nog een integrale coördinatie plaats van á 2 uur per week.

Actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	Totaal
Gemeente	Projectleiding	2 dagen per week	832	€ 125,-	€ 104.000,-
Madi's	Overleg	2 uur per week	104 x 9 Madi's	€ 70,52	€ 66.007,-
Corporaties	Overleg	2 uur per week	104 x 6 woco's	€ 75,-	€ 46.800,-
	Coördinatie AFWC		166	€ 125,-	€ 20.800,-
Totaal					€ 237.607,-

5.6.2.2. Registratiesysteem

De gemeente Amsterdam maakt gebruik van een programma voor de registratie van de meldingen, gebaseerd op RIS (firma Inforing, Etten-Leur). Dit systeem is na een éénmalige investering van 30.000,- euro geschikt gemaakt voor Vroeg Eropaf. Deze kosten zijn éénmalig. Het gebruik van het systeem brengt jaarlijks 6.000,- euro aan kosten met zich mee. Deze kosten zijn gebruikt in de verdere berekening.

actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	totaal
Gemeente	Registratiesysteem	Eenmalig	1	€ 30.000,-	€ 30.000,-
Gemeente	Registratiesysteem	jaarlijks	1	€ 6.000,-	€ 6.000,-
totaal					€ 30.000,-

5.6.2.3. Vergoedingen corporaties

In 2013 zijn er door de 6 corporaties in Amsterdam gezamenlijk 2.953 meldingen gedaan in het registratiesysteem. Bij deze meldingen gaan de Madi's op huisbezoek, ze stellen een diagnose die de achtergrond van de betalingsachterstanden verklaart en stellen een plan van aanpak op voor verbetering van de situatie. Wanneer dit traject binnen 28 dagen is afgerond geldt de melding als "bereikt". Dan ontvangen de Madi's een vooraf vastgesteld bedrag van 625,- euro per bereikte melding. In dit bedrag is ook een reservering gemaakt voor nazorgactiviteiten (Heropaf).

In Amsterdam worden de kosten van de bereikte meldingen gezamenlijk gedragen door de woningbouwcorporaties en de gemeente. Woningbouwcorporaties nemen per melding 200,- euro voor hun rekening. In dit bedrag is eveneens een reservering gemaakt voor nazorgactiviteiten (Heropaf). Dat resulteert in de volgende kosten:

Actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	totaal
Gemeente	Vergoeding corporatie meldingen	2.953 meldingen waarvan 66,67% bereikt	1.967	€ 425,00	€ 836.725
Corporaties	Cofinanciering corporatie meldingen	2.953 meldingen waarvan 66,67% bereikt	1.967	€ 200,00	€ 393.753
totaal					€ 1.230.478

5.6.2.4. Vergoedingen massameldingen

Naast deze corporatie-meldingen zijn er in Amsterdam in het jaar 2013 ook 7.602 meldingen gedaan door overige crediteuren. Ook hier ondernemen de Madi's activiteiten, die bestaan uit het leggen van contact met de wanbetaler, het stellen van een diagnose en het opstellen van een plan van aanpak binnen 28 dagen. Voor "massa"-meldingen geldt echter dat Madi's vrij zijn in de wijze van contact leggen te bepalen: dat hoeft niet via huisbezoek, maar kan ook telefonisch gevolgd door een gesprek op kantoor gebeuren. De vaste vergoeding voor een bereikte melding is daarom lager: 235,- euro per melding. Het bereik ligt ook lager: ca. 50% (op basis van interview met maatschappelijke dienstverlener Doras). Er is geen sprake van cofinanciering.

Actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	Totaal
Gemeente	Vergoeding massa-meldingen	7.602 meldingen waarvan 50% bereikt	3.801	€ 235,-	€ 893.235,-
totaal					€ 893.235,-

5.6.2.5. Inzet corporaties

Naast de inzet voor projectleiding, aansturing en overleg vanuit de woningbouwcorporaties vergt het melden van huurders met een betalingsachterstand ook in de uitvoering een continue inzet van woningbouwcorporaties. Uit gesprekken met de koepel van corporaties AFWC en één woningbouwcorporatie blijkt dat een gemiddelde inzet van 0,5 uur per melding realistisch is: de

wanbetaler wordt geregistreerd in het RIS-systeem en in de 28 tussenliggende dagen wordt enkele malen de status gecontroleerd. Bij een deel van de meldingen vindt daarbij casus-gerelateerd overleg plaats tussen de incassomedewerker en de maatschappelijke dienstverlener, bijvoorbeeld over een betalingsregeling.

Actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	Totaal
Corporaties	Inzet per melding	0.5 uur per melding	2.953	€ 75,-	€ 110.737,-
totaal					€ 110.737,-

5.6.2.6. Inzet maatschappelijke dienstverleners

De maatschappelijke dienstverleners zetten zich in voor iedere ontvangen melding. Bij deze meldingen voeren de Madi's de volgende activiteiten uit:

- Contact leggen via huisbezoek
- Stellen van een diagnose die de achtergrond van de betalingsachterstand verklaart.
- Opstellen van een plan van aanpak voor de verbetering van de situatie.
- Warme overdracht naar in te schakelen hulpverlening.
- Nazorg na een half jaar.

De dienstverleners krijgen een vergoeding uitgekeerd (á 625,- euro) voor alle bereikte meldingen. De inkomenskant van de gezamenlijke maatschappelijke dienstverleners ziet er daarom als volgt uit:

Inkomen: actor	Onderdeel	Toelichting	Aantal	Tarief	Totaal
Madi	Inkomen corporaties	2.953 x 66,67%	1976	€ 625,-	€ 1.230.478,-
Madi	Inkomen massa	7.602 x 50%	3.801	€ 235,-	€ 893.235,-
totaal					€ 2.123.713,-

Uit gesprekken met maatschappelijke dienstverleners blijkt dat er, afhankelijk van het aantal pogingen dat nodig is om een huishouden te bereiken, tussen de 5 en de 8 uur wordt geïnvesteerd in een melding. Voor massa-meldingen is dit aanzienlijk minder, hier varieert de tijdsinvestering tussen de 1 en de 3 uur per melding. Voor de berekeningen is uitgegaan van 6 uur per corporatie-melding en 1,5 uur per massa-melding.

Kosten: Actor	Onderdeel	toelichting	Aantal	Tarief	totaal
Madi	Inzet op corporatie-meldingen	2.953 meldingen a 6 uur	6	€ 70,52	€ 1.249.473,-
Madi	Inzet op massa-meldingen	7.602 meldingen a 1,5 uur	1,5	€ 70,52	€ 804.140,-
totaal					€ 2.053.613

Dit resulteert voor de Madi's gezamenlijk een positief verschil van 70.100,- euro. Hoewel dit een fors bedrag lijkt, is dit verschil niet opgenomen in de kosten/baten analyse. Immers: wanneer enkele huishoudens minder bereikt worden, of wanneer de gemiddelde tijdsinvestering per melding iets hoger ligt verdampt dit positieve verschil al snel. In de kosten/baten analyse is er daarom van uitgegaan dat de maatschappelijk dienstverleners break-even spelen.

5.6.2.7. Overzicht kosten

Onderstaande tabellen bevatten een totaaloverzicht van de kosten:

Actor	Toelichting	Aantal	Tarief	som	
Projectleiding en overleg					€ 237.607,-
Gemeente	Projectleiding	832	€ 125,-	€ 104.000,-	
Madi's	Overleg	936	€ 70,52,-	€ 66.007,-	
corporaties	Overleg	728	€ 75,-	€ 54.600,-	
	Coördinatie	104	€ 125,-	€ 13.000,-	
Registratiesysteem					€ 6.000,-
Gemeente	Registratiesysteem	1	€ 6.000,-	€ 6.000,-	
Vergoeding corporatiemeldingen					€ 1.230.478,-
Gemeente	Vergoeding corporatie meldingen	1.967	€ 425,-	€ 836.725,-	
Corporaties	Cofinanciering corporatie meldingen	1.967	€ 200,-	€ 393.753,-	

Vergoeding massa-meldingen					€ 893.235,-
Gemeente	Vergoeding massa-meldingen	3.801	€ 235,-	€ 893.235,-	
Uitvoering corporaties					€ 110.737,-
Corporaties	Inzet per melding	1.476	€ 75,-	€ 110.737	
Totaal directe kosten voor gemeente					€ 1.839.960,-
Totaal kosten					€ 2.478.057,-

5.7. Baten

Deze stap maakt inzichtelijk wat de baten zijn van het project Vroeg Eropaf. Het is belangrijk hierbij nogmaals expliciet te benoemen dat aan de batenkant **alleen** de baten van de woningcorporatie-meldingen zijn gekwantificeerd. **Het totaal aantal baten betreft daarmee een (forse) onderschatting.**

5.7.1. Directe baten

De hier gepresenteerde directe baten hebben vooral betrekking op het voorkomen van kosten die gemeente en maatschappelijke organisaties zouden moeten maken bij voortdurende (en verergerende) schuldenproblematiek. Zo voorkomt preventieve inzet een beroep op (duurdere) curatieve schuldhulpverlening. Ook worden ontruimingën voorkomen, inclusief alle daarbij

behorende maatschappelijke kosten. Deze baten zijn waar mogelijk in bedragen uitgedrukt en toegerekend aan de groep huishoudens waarvoor deze kosten dankzij het project zijn voorkomen. Dat wil zeggen: de baten worden alleen toegerekend aan de groep huishoudens die nu zijn gestabiliseerd en/of waar een oplossing is bereikt, maar waar zonder het project sprake zou zijn van een escalatie. Dit is weergegeven in onderstaande tabel:

	Met Vroeg Eropaf		Zonder Vroeg Eropaf		Verschil	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Oplossing	64%	1.890	37%	1.093	+ 27%	807
Stabilisatie	20%	581	30%	896	-10%	-315
Escalatie	16%	482	33%	965	-17%	-483

Hieruit is af te leiden dat in het jaar 2013 in totaal 315 huishoudens dankzij het project tot een oplossing zijn gekomen, waarbij hun schuld anders gelijk gebleven zou zijn; en 483 huishoudens tot een oplossing zijn gekomen waarbij de situatie zonder Vroeg Eropaf geëscaleerd zou zijn.

De gehanteerde tarieven in onderstaand overzicht aan baten zijn grotendeels gebaseerd op eerder onderzoek; een overzicht is verderop opgenomen.

5.7.1.1. Voorkomen kosten met outreachende benadering

Vroeg Eropaf leidt tot een hogere instroom aan 'klanten' voor maatschappelijk dienstverleners. Zonder het project Vroeg Eropaf zouden maatschappelijk dienstverleners samen een grotere inzet plegen op het outreachend benaderen van de doelgroep die ondersteuning nodig heeft. De bespaarde kosten hiervoor zijn conservatief geschat op de parttime jaarinzet van één medewerker voor alle Madi's.

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Madi	Jaarinzet medewerker 60% contract		1	€ 21.000,-	€ 21.000,-

5.7.1.2. Voorkomen extra schuldhulp

Preventieve inspanningen om escalatie van schulden te voorkomen levert een besparing op (duurdere) curatieve zorg op. Om een inschatting te maken van de te voorkomen kosten zijn twee aannames gedaan:

1. De 315 huishoudens die anders stabiel zouden zijn en nu tot een oplossing komen dankzij Vroeg Eropaf maken nu minder gebruik van (curatieve) instrumenten. De besparing bestaat dus uit het percentage huishoudens dat zonder interventie gebruik zou hebben gemaakt van een (curatief) instrument, maal de kosten van deze instrumenten. Deze groep wordt gezien als gemiddeld: op hen zijn gemiddelde instroomcijfers in schuldhulpverlening toegepast.
2. De 483 huishoudens waar anders de situatie zou escaleren, maar die nu tot een oplossing komen dankzij Vroeg Eropaf maken nu minder gebruik van (curatieve) instrumenten. De besparing bestaat dus uit het percentage huishoudens dat zonder de interventie gebruik zou

hebben gemaakt van een (curatief) instrument, maal de kosten van deze instrumenten. Deze groep wordt gezien als bovengemiddeld. Aangenomen wordt dat van deze groep twee keer zo veel huishoudens als gemiddeld zouden instromen in curatieve schuldhulpverlening.

Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens over de schuldhulpverleningsproducten die de Madi's inzetten voor bereikte huurders en algemene gegevens over het gemiddelde gebruik van schuldhulpverleningsproducten in de gemeente Amsterdam.

	Doorstroom Vroeg Eropaf (Baan e.a., 2010)	Algemeen Am- sterdam (Productenboek 2013)	Voorkomen voor groep stabilisatie- oplossing	Voorkomen voor groep escalatie- oplossing
Budgetspreekuur	39%	46%	7%	14%
Reparatie voor- waarden	22%	40%	18%	36%
Intake	26%	38%	12%	24%
Schuldregeling GKA	11%	18%	7%	14%
Toeleiding Wsnp	1%	10%	9%	18%

Dit leidt tot de volgende besparingen:

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Bedrag	Totaal
Besparing extra hulp groep 1						€ 90.919,-
Gemeente	Budgetspreekuur	314 x 7%	22,03	€ 261,-	€ 5.750,-	
	Reparatievoorwaarden	314 x 18%	56,65	€ 622,-	€ 35.237,-	
	Intake	314 x 12%	37,78	€ 520,-	€ 19.639,-	
	Schuldregeling GKA	314 x 7%	22,03	€ 1.024,-	€ 22.560,-	
	Toeleiding Wsnp	314 x 9%	28,32	€ 273,-	€ 7.733,-	
Besparing extra hulp groep 2						€ 279.058,-
Gemeente	Budgetspreekuur	483 x 14%	67,62	€ 261,-	€ 17.649,-	
	Reparatievoorwaarden	483 x 36%	173,88	€ 622,-	€ 108.153,-	
	Intake	483 x 24%	115,92	€ 520,-	€ 60.278,-	
	Schuldregeling GKA	483 x 14%	67,62	€ 1.024,-	€ 69.243,-	
	Toeleiding Wsnp	483 x 18%	86,94	€ 273,-	€ 23.735,-	

5.7.1.3. Bespaarde uitkeringskosten WWB en WW

Een stabiele financiële situatie leidt tot een verminderd beroep op WWB en/of WW en/of een versnelde uitstroom uit de uitkering. Er is gerekend met:

1. 36% van alle huishoudens die gebruik maken van schuldhulpverlening heeft een WWB-uitkering. We gaan er vanuit dat voor de doelgroep van Vroeg Eropaf een vergelijkbaar percentage geldt. Schulden zijn een belemmering om uit de uitkering te kunnen stromen. Het stabiliseren en/of oplossen van de schuld zorgt gemiddeld voor een verkorting van de uitkering met 4 maanden (van Geuns e.a., 2011).

2. 33% van de doelgroep die gebruik maakt van schuldhulpverlening heeft werk. Bij 17% daarvan wordt dankzij de inzet van hulpverlening instroom in de WW voorkomen (er is hier gerekend met een uitkeringsduur van gemiddeld 8 maanden), bij nog eens 2% wordt dankzij de hulpverlening instroom in de WWB voorkomen (er is hier gerekend met een uitkeringsduur van gemiddeld 12 maanden). We gaan er vanuit dat voor de doelgroep van Vroeg Eropaf een vergelijkbaar percentage geldt.

Deze baten zijn toegerekend aan de totale groep huishoudens waarvan de situatie verbetert dankzij de inzet van Vroeg Eropaf (807 huishoudens). De kosten voor een jaar WWB inclusief uitvoeringskosten bedragen 17.800,- euro per uitkeringsgerechtigde. De kosten voor een jaar WW inclusief uitvoeringskosten bedragen gemiddeld 20.600,- euro per jaar (van Geuns e.a., 2011).

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Gemeente	Verkorting WWB-WW met 4 maanden	807x36%	291	€ 5.933,-	€ 1.723.752,-
UWV	Voorkomen instroom WW; 8 maanden	807x33% x17%	45	€ 13.733,33	€ 621.745,-
Gemeente	Voorkomen instroom WWB; 12 maanden	807x33% x2%	5	€ 17.800,-	€ 94.806,-

5.7.1.4. Bespaarde kosten re-integratie

Wanneer huishoudens aanspraak maken op een uitkeringsvoorziening zetten gemeenten diverse instrumenten in waarmee re-integratie wordt bevorderd. Voor WWB-ers geldt hiervoor een gemiddeld tarief van 4000,- euro per traject (van Geuns e.a., 2011). Voor WW-trajecten is dit bedrag nog iets hoger: 4700,- euro per traject. De baten zijn toegerekend aan de groep die dankzij het project geen aanspraak maakt op een uitkering.

actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
UWV	Bespaarde kosten re-integratietrajecten	807x33% x17%	45	€ 4.700,-	€ 212.782,-
Gemeente	Bespaarde kosten re-integratietrajecten	807x33% x2%	5	€ 4.000,-	€ 21.305,-

5.7.1.5. Bespaarde kosten ontruiming

De gemiddelde kosten voor een ontruiming bedragen 5853,- euro (van Geuns e.a., 2011). Bij 13% van de groep huishoudens met een huurschuld is een ontruiming ophanden (Aedes, 2013). Het gaat in Amsterdam dan om een groep van 104 huishoudens waarvan wordt aangenomen dat de interventie van Vroeg Eropaf heeft geleid tot het niet ontruimen van het huishouden.

Het jaar voordat Vroeg Eropaf Amsterdam breed werd ingevoerd (referentiejaar: 2008) was het aantal jaarlijkse ontruiming 1128. In 2013 ging het om 800 ontruiming. Dit betreft een daling van 328 ontruiming. In deze berekening verklaart Vroeg Eropaf ca. 31% van de totale daling in ontruiming.

Voor de ontruimde groep huishoudens worden bovendien kosten gemaakt voor herhuisvesting á 2000,- euro (Baan e.a., 2010). Dit leidt tot de volgende bespaarde kosten:

actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Corporaties	Besparing ontruiming	13%x807	104	€ 5.853,-	€ 607.190,-
Gemeente	Herhuisvesting	13%x807	104	€ 2.000,-	€ 207.480,-

5.7.1.6. Voorkomen kosten Maatschappelijke Opvang Preventief

Maatschappelijke opvang-organisaties gaan preventief hulp bieden als er een ontruiming op handen is. In deze analyse zijn alleen de kosten meegewogen voor ambulante woonbegeleidingen beperkte ondersteuning (Cebeon, 2011). Het is aannemelijk dat dergelijke hulpverlening ingezet zou worden bij de groep huishoudens die zonder het project Vroeg Eropaf zou escaleren en er sprake is van een dreigende ontruiming (bij 6,5% van deze groep).

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Gemeente	Voorkomen maatschappelijke opvang	6,5%x483	31	€ 7.683,-	€ 241.208,-

5.7.1.7. Voorkomen kosten Maatschappelijke Opvang Curatief

Wanneer huishoudens ontruimd zijn ontvangen zij diverse curatieve maatschappelijke ondersteuning. Te denken valt aan: nachtopvang, nazorg voor stabilisatie, crisisopvang. De totale curatieve kosten komen neer op 15.730,- per huishouden (Cebeon, 2011).

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Gemeente	Voorkomen maatschappelijke opvang curatief	13%x807	104	€ 15.730,-	€ 1.631.830,-

5.7.1.8. Voorkomen huurderiving

Bij een ontruiming derft een woningcorporatie gemiddeld zes maanden huur (Hassink e.a., 2012). De gemiddelde huur voor een corporatiewoning in Amsterdam bedraagt 439,-euro (AFWC, 2013). Gecombineerd levert dit een bedrag op van 2634,- aan huurderiving per ontruimd huishouden. Dit leidt tot de volgende besparing:

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Corporatie	Voorkomen huurderiving	13%x807	104	€ 2.634,-	€ 273.251,-

5.7.1.9. Voorkomen afsluiting nutsbedrijven

Tot slot gaat een ontruiming doorgaans ook samen met een afsluiting van de nutsvoorzieningen. De kosten hiervoor zijn te schatten op 790,- euro (van Geuns e.a., 2011).

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Nutsbedrijven	Voorkomen afsluiting	13%x807	104	€ 790,-	€ 81.955,-

5.8. Rendement langere termijn

Ook op de langere termijn kent het project Vroeg Eropaf (maatschappelijke) baten. Het gaat dan om:

5.8.1. Lagere criminaliteit

Een penibele financiële situatie leidt bij ca. 29% van de huishoudens tot een toename van (licht) criminele activiteiten. Op de langere termijn zorgt het stabiliseren van de schuldsituaties ook tot vermindering van de criminaliteit. In een conservatieve schatting leidt schuldstabilisatie tot een totaal aan bespaarde kosten van 2467,- (Cuelenaere, B e.a., 2009). In werkelijkheid zal de besparing op dit vlak waarschijnlijk hoger uitvallen.

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Maatschappij/justitie	Bespaarde kosten door lagere criminaliteit	807x29%	234	€ 2.467,-	€ 577.399,-

5.8.2. Voorkomen ziekmelding

Van de huishoudens die gebruik maken van schuldhulpverlening heeft circa 33% een betaalde baan (van Geuns e.a., 2011). Het is aannemelijk dat een stressvolle financiële situatie leidt tot ca. twee dagen ziekmelding bij deze huishoudens. Het modaal bruto jaarinkomen is 33.000,- euro per jaar: een jaar kent ca. 260 werkdagen. De bruto kosten van één dag ziekmelding bedragen daarmee 127,- euro per dag.

Actor	Toelichting	Groep	Aantal	Tarief	Totaal
Bedrijfsleven	Voorkomen kosten ziekmelding	807x33%	266	€ 254,-	€ 66.643,-

5.8.3. Maatschappelijke baten

Het project levert daarnaast nog verschillende niet of moeilijk te kwantificeren baten op, zoals:

- Een betere eigen regie en eigen beheersing van de eigen financiële situatie: dit versterkt de eigenwaarde.

- Een verbetering van de kansen op werk door een stabiele financiële situatie impliceert een langdurig verbeterd carrièreperspectief.
- Een stabilisering van de situatie en een vroegtijdige oplossing van schuldensituaties draagt bij aan het voorkomen van een generatie-effect onder schuldenaren.
- Een vermindering van stress bij werknemers met schulden leidt tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit.
- Een stabilisering van de financiële situatie leidt tot meer psychische/praktische belastbaarheid van de huishoudens, waardoor ook de maatschappelijke en sociale participatie (mantelzorg, vrijwilligerswerk) kan toenemen.

Hoewel deze baten voor de huishoudens en voor de maatschappij van groot belang zijn, zijn ze moeilijk in geld te waarderen.

5.9. Overzicht baten

Onderstaande tabel bevat een totaaloverzicht van de baten:

actor	Toelichting	aantal	Tarief	Totaal
Directe baten				
Madi	Jaarinzet medewerker 60% contract	1	€ 21.000,-	€ 21.000,-
Gemeente	Besparing extra (curatieve) schuldhulpverlening (groep stabiel naar oplossing	7-18% van 315	€ 261,- tot € 1.024,-	€ 90.919,-
Gemeente	Besparing extra (curatieve) schuldhulpverlening (groep escalatie naar oplossing	14-36% van 483	€ 261,- tot € 1.024,-	€ 279.058,-
Gemeente	Verkorting WWB-WW met 4 maanden	291	€ 5.933,33	€ 1.723.752,-
UWV	Voorkomen instroom WW; 8 maanden	45	€ 13.733,33	€ 621.745,-
Gemeente	Voorkomen instroom WWB; 12 maanden	5	€ 17.800,-	€ 94.806,-
UWV	Bespaarde kosten re-integratietrajecten	45	€ 4.700,-	€ 212.782,-
Gemeente	Bespaarde kosten re-integratietrajecten	5	€ 4.000,-	€ 21.305,-
Corporaties	Besparing ontruiming	104	€ 5.853,-	€ 607.190,-
Gemeente	Herhuisvesting	104	€ 2.000,-	€ 207.480,-
Gemeente	Voorkomen maatschappelijke opvang preventief	31	€ 7.683,-	€ 241.208,-
Gemeente	Voorkomen maatschappelijke opvang curatief	104	€ 15.730,-	€ 1.631.830,-
Corporatie	Voorkomen huurderiving	104	€ 2.634,-	€ 273.251,-
Nutsbedrijven	Voorkomen afsluiting	104	€ 790,-	€ 81.955,-
Totaal directe baten ten goede van de gemeente				€ 4.082.878,-
Totaal directe baten				€ 6.108.281,-
Indirecte baten				

Maatschappij/ Justitie	Bespaarde kosten door lagere criminaliteit	234	€ 2.467,-	€ 577.399,-
Bedrijfsleven	Voorkomen kosten ziekmelding	266	€ 254,-	€ 66.643,-
Totaal indirecte baten				€ 645.042,-
Totaal alle baten				€ 6.753.323,-

5.10. Bronnen (gebruikt bij dit hoofdstuk)

Post	Tarief	Bron
Budgetspreekuur	€ 261,-	Aarts, Douma e.a.
Reparatievoorwaarden	€ 622,-	Aarts, Douma e.a.
Intake	€ 520,-	Aarts, Douma e.a.
Schuldregeling GKA	€ 1.024,-	Aarts, Douma e.a.
Toeleiding Wsnp	€ 273,-	Aarts, Douma e.a.
WWB-uitkering incl. uitvoeringskosten	€ 17.800,- of € 14.000 excl. uitvoering	Geuns, R. van & N. Jungmann en Aarts, Douma e.a.
WW-uitkering incl. uitvoeringskosten	€ 20.600,-	Geuns, R. van & N. Jungmann
WWB-re-integratietraject	€ 4.000,-: kosten WWB- trajecten variëren tussen € 1.500,- - € 8000,-	Geuns, R. van & N. Jungmann en Aarts, Douma e.a.
Huisuitzetting	€ 5.830,-	Geuns, R. van & N. Jungmann
Maatschappelijke opvang preventief	€ 7.683,-	Ministerie van VWS/Cebeon
Maatschappelijke opvang curatief	€ 15.730,-	Ministerie van VWS/Cebeon
Huurderving per maand	€ 439,-	Kengetallen 2013 Amsterdamse Woningcorporaties
Afsluiting nutsbedrijven	€ 790,-	Geuns, R. van & N. Jungmann
Crisisopvang dakloosheid	€ 15.730,-	Ministerie van VWS/Cebeon
Inzet maatschappelijk werk	€ 509,-	Geuns, R. van & N. Jungmann
Inzet GGZ en verslavingszorg	€ 1.124,-	Geuns, R. van & N. Jungmann
Criminaliteit	€ 2.467,-	Cuelenaere, B. e.a.

6. Tot slot

“It is always easier to talk about change than to make it”.

6.1. Eigen verantwoordelijkheid

Voor ons, de Cliëntenraad Pw & Wsw, is het gemakkelijk om te roepen dat alles anders en beter moet. Wij denken dat het, wat betreft de dienst Schulddienstverlening in Emmen, anders en beter kan en moet. Door ons te verdiepen in de materie betreffende schuldhulpverlening zijn wij tot de conclusie gekomen, dat door toepassing van vroegsignalering en outreachend werken veel voordeel behaald kan worden. We hebben onszelf, uit een verantwoordelijkheidsgevoel, de opdracht gegeven om onze gemeente te wijzen op de kansen die voortkomen uit een verandering in filosofie over en de uitvoering van schuldhulpverlening naar de burgers toe. In de voorgaande hoofdstukken hebben we uitvoerig, en op feiten gebaseerd, aangetoond dat de mogelijke resultaten ruimte op zal leveren binnen het gemeentelijk budget, ten goede zal komen aan de gemoedsrust voor de gemotiveerde burger met financiële problemen en dat financiële vorderingen minder hoeven te stijgen door preventieve ondersteuning.

Wij zijn er van overtuigd dat bestuurders, beleidsmakers en uitvoerende ambtenaren hun bijdrage binnen de sociale beleidsterreinen naar eer en geweten (willen) uitvoeren. Dat zij hun verantwoordelijkheid nemen wanneer dat gevraagd wordt en dat zij de intentie hebben om met die gekregen verantwoordelijk zo effectief, efficiënt en sociaal mogelijk om te gaan. Juist omdat de beschikbare middelen beperkt zijn. Maar ook omdat wij denken dat er in de (nabije) toekomst een steeds grotere vraag vanuit de burgers zal komen naar ondersteuning van de (plaatselijke) overheid. Wij ervaren, dat steeds meer zekerheden uit het verleden worden vervangen door maatschappelijke veranderingen, waarbij een haast onwerkelijk beroep wordt gedaan op het vermogen om zelfredzaam te zijn. En wij zien dan ook dat vele burgers het tempo en de complexiteit van al die veranderingen niet bij kunnen houden.

Maar wij zijn er ook van overtuigd dat in een veranderende samenleving onze gemeente niet achter kan blijven. Dit betekent dat onze gemeente wat betreft het ontwikkelen en uitvoeren van beleid de veilige positie van de status quo moet verlaten om antwoorden te geven op juist die snelle veranderingen waar burgers tegenwoordig mee om moeten gaan. Antwoorden in de vorm van aangepast beleid en aangepaste dienstverlening naar de burgers van Emmen toe. Aangepaste filosofie, beleid en uitvoering ten aanzien van zeker de dienst schulddienstverlening in Emmen. In zoverre is dit advies dan ook een mogelijke bijdrage in de periodieke aanpassing van het beleid schulddienstverlening in Emmen.

6.2. Consequenties aanpassing van beleid en uitvoering

Ons advies is in feite een vraag om de problematiek rondom schulden onder de burgers van de gemeente Emmen anders te benaderen. Wij hebben door de aanpak in Amsterdam, als lichtend voorbeeld, duidelijk willen maken in welke richting ons denken gaat maar ook dat het positieve rendement die daarmee behaald kan worden niet onthouden kan worden voor onze gemeente.

6.2.1. Waar te beginnen

Een grote organisatie zoals de gemeente Emmen er één is verander je niet zo maar in denken en doen. Daar is meer voor nodig. Wij beseffen dat terdege. Ons advies gaat dan ook richting het strategisch denken over de doelstellingen vanuit de gemeente richting haar burgers. Strategisch denken over hoe onze gemeentelijke dienstverlening er in de toekomst uit zal moeten komen te zien. Het is voor ons duidelijk, dat door de snelle veranderingen in de totale maatschappij ook, onze gemeente mee zal moeten veranderen in beleid maken en beleid uitvoeren. Heel kort samengevat komt het er op neer dat onze gemeenten met minder middelen, met meer toebedeelde taken en een stijgende vraag om ondersteuning vanuit de burgers passende antwoorden dient te vinden. Eén van die antwoorden ligt besloten in ons advies aangaande de schulddienstverlening in Emmen.

6.2.2. Wie trekt de kar

Op de door ons gestelde vraag hoe het beleid ten aanzien van de integrale schuldhulpverlening van de gemeente er in de toekomst uit zal komen te zien kregen wij het volgende antwoord:

“Er is een beleidsplan (2014 – 2018) en dit jaar wordt een nieuw beleidsplan opgesteld voor 2018 - 2022. Ingezet wordt op een integrale intake waarbij alle mogelijke ondersteuning wordt doorgenomen en verwezen naar flankerende hulp indien dit noodzakelijk wordt geacht”.

De Cliëntenraad PW & Wsw is niet aangeschoven aan de tafel waar het nieuwe beleidsplan uitgedacht wordt. Willen we ook niet. Maar met dit advies willen we toch wel ideeën aanleveren dat het denkproces over de toekomst gunstig kan beïnvloeden. Vooral ook omdat bovenstaand antwoord vanuit de gemeente, veel van het oude terug laat komen richting toekomst. Onze interpretatie van dat antwoord is dat het, nog steeds en vooral, aan de burger wordt overgelaten om de eerste stap te zetten ten aanzien van het stellen van de hulpvraag.

Wij willen onze gemeente nadrukkelijk richting vroegsignalering en outreachend werken duwen vanwege de in de voorgaande hoofdstukken beschreven voordelen die er te behalen zijn. In die hoofdstukken hebben we het gehad over de burgers die een beroep moeten doen op schuldhulporganisaties. We laten even de burgers rusten en richten ons nu specifiek op onze gemeente, de organisatie en de sociale beleidsterreinen. Het is per slot van rekening de gemeente aan wie de wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening is opgedragen. Bovendien, alle inspanningen die in de richting van schuldhulp worden gedaan door buiten gemeentelijke organisaties zijn naar onze opvatting in meer of mindere mate gelieerd aan de dienst Schulddienstverlening van onze gemeente. Dit vanwege de plicht om de regierol te moeten voeren

op het terrein van schuldhulpverlening. Om die redenen, t.w. de zorgplicht en het voeren van de regie, adviseren wij onze gemeente om de kar te trekken richting het invoeren van vroegsignalering en outreachend werken in het nieuwe beleidsplan aangaande de schuldhulpverlening in onze gemeente Emmen.

6.2.3. Hoe stellen wij ons dat voor

Ons uiteindelijke doel is het te komen tot een situatie vergelijkbaar in Amsterdam met specifieke kenmerken die passen bij onze regio. Wij verwachten van onze gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers niet dat ons advies per direct en volledig in de dagelijkse praktijk rondom schuldhulpverlening ingevoerd zal worden. Om meerdere redenen zou het niet eens kunnen. Wat wij wel verwachten is het aannemen van een strategieverklaring omtrent schuldhulpverlening voor de komende jaren waarin vroegsignalering en outreachend werken naar burgers met financiële problemen de target wordt. Het zal het doel moeten zijn waar expliciet naar toe gewerkt wordt waardoor aan het eind van het te vormen nieuw beleidsplan (2018-2022) de evaluatie laat zien dat de doelstelling grotendeels behaald is

6.2.4. De eerste stap

Wij adviseren onze gemeente om de gedachtegang van de Cliëntenraad Pw & Wsw eigen te maken. Met name in vormen van overleg, beraadslagingen en vergaderingen aangaande de schuldhulpverlening in Emmen zou ons advies een uitgangspunt kunnen zijn om op een andere manier tegen de materie aan te kijken. De gemeente Amsterdam had, na overeenstemming in besluitvormende organen, in de persoon van dhr. Jan Siebols een gedreven projectleider die de verschillende partijen warm kon maken voor de vernieuwde aanpak van de problematiek van burgers met financiële problemen. Hij zag de vele voordelen en kon die met enthousiasme overbrengen op medewerkers, organisaties en instellingen. Wat voorzichtig is opgestart, en met enig achterdocht benaderd, is uitgegroeid tot een filosofie waaruit de burgers en samenleving in steeds grotere mate de vruchten plukken. Het is in feite een successtory geworden die in meerdere gemeenten in Nederland navolging heeft gekregen.

Het zou voor de gemeente Emmen ook een geweldige start op kunnen leveren wanneer binnen het ambtenarenkorps van onze gemeente een persoon zou zijn die met de innerlijke overtuiging, passie, vasthoudendheid en overredingskracht, gelijk aan die van dhr. Siebols uit Amsterdam, de autoriteit zou krijgen om naast de bestaande schulddienstverlening te gaan werken aan de inhoud van ons advies.

7 Geraadpleegde informatie(bronnen)

- Leidraad Vroegsignalering; definitie, stappenplan en modelconvenant voor vroegsignalering in de schuldhulpverlening; NVVK 2015
- Huishoudens in de rode cijfers, Panteia 2012
- Schuldhulpverlening in Bedrijf; Handreiking en onderzoek over werknemers met schulden, Divosa, 2012
- Beleidsregels schulddienstverlening 2016 gemeente Emmen
- Producten team schulddienstverlening gemeente Emmen
- Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK, mei 2012
- Schuldhulpverlening moet anders, Radar, bureau voor sociale vraagstukken
- Vroegsignalering schulden bij gemeenten kan verbeteren, nieuwsbericht Inspectie SZW 07-02-2017
- Burgerperspectief op schuldhulpverlening; een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening, de Nationale ombudsman, 11-05-2016
- Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud, oktober 2014
- Schuldhulpverlening loont; Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht en Regioplan in opdracht van de Gemeenschappelijke Kredietbank Drenthe etc., juli 2012
- Brief gericht aan Cliëntenraad Pw & Wsw, 17 juni 2016, onderwerp beleidsregels schulddienstverlening 2016
- Antwoorden op vragen vanuit het Emmense ambtelijk apparaat gesteld door de werkgroep schuldhulpverlening Cliëntenraad Pw & Wsw, 2017
- Kabinetsreactie evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 27 juni 2016
- Notitie Armoedebelid 2015-2018 gemeente Emmen
- Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, Panteia Research to progress, 30 april 2014
- Instituut voor Publieke Waarden; Een nieuw afwegingskader voor maatwerk, Albert Jan Kruiter
- Rapport, Nationale ombudsman; Een onderzoek naar de hulpverlening van de Stadsbank Oost Nederland te Enschede 19 december 2016
- Toegepaste Organisatiekunde, Peter Thuis, augustus 2013
- Kennismanagement: de praktijk, Mathieu Weggeman , 2010
- Projectmatig werken in de praktijk, Ed Schouten, 2012
- Op weg met de Wmo; evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 – 2009, Sociaal en Cultureel Planbureau

Naschrift:

Naschrift betreffende inlichtingen bureau: Producten die als informatie beschikbaar werden gesteld aan o.a. gemeenten zijn gestopt per 31 maart jl. Als eerste reden werd opgegeven dat de belastingdienst problemen zag aangaande de privacy. Als tweede reden werd opgegeven dat vanuit gemeenten er te weinig gebruik van werd gemaakt. In overleg met het Ministerie is besloten om te stoppen met de o.s. producten richting gemeenten:

- **Onbenutte huur- en/of zorgtoeslag**
- **Onbenutte kinderopvangtoeslag**
- **Onverzekerd voor zorgkosten**
- **Betalingsachterstand zorgpremie**

Bij navraag werd duidelijk dat er voor genoemde producten geen alternatieve informatieverstrekking op komst is.