

Module Vroegsignalering

Het doel van vroegsignalering is inwoners met geldzorgen in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken en actief hulp aan te bieden en zo te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie.

© NVVK 2022, gewijzigde versie 2023

Alle auteursrechten en andere intellectuele eigendomsrechten op de inhoud van deze Module berusten bij de NVVK, branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Gebruik van en verwijzing naar de bepalingen in deze Module is slechts toegestaan onder vermelding van de bron. De NVVK is niet aansprakelijk voor de wijze waarop niet-leden van de vereniging de bepalingen uit deze Module ten uitvoer brengen.

Doel

Het doel van vroegsignalering is inwoners met geldzorgen in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken en actief hulp aan te bieden en zo te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie.

Wettelijk kader

De kaders voor vroegsignalering komen uit:

- de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs);
- het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs);
- de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG);
- de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG);
- het gemeentelijk beleidsplan schuldhulpverlening.

Vereiste kennis

De schuldhulpverlener*, die vroegsignalering uitvoert, heeft kennis van de geldende wetgeving en van:

- het Landelijk Convenant Vroegsignalering en bijbehorende overeenkomst;
- lokale afspraken;
- de lokale sociale kaart en inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen;
- financiële dienstverlening zoals budgetbeheer en schuldregelen;
- stress-sensitief werken.

**De term schuldhulpverlener wordt in relatie tot vroegsignalering in de Memorie van Toelichting Wgs gebruikt. Hier kunnen door gemeenten andere functionarissen voor worden ingezet, zoals maatschappelijk werk, wijkteams, ervaringsdeskundigen of vrijwilligers. Voor de leesbaarheid wordt in deze module alleen de benaming schuldhulpverlener gebruikt.*

Termijn

De termijn, voor het aanbieden van een eerste gesprek aan een inwoner naar aanleiding van een signaal over een betalingsachterstand van schuldeisers, is hetzelfde als wanneer een inwoner op eigen initiatief om schuldhulpverlening vraagt. Binnen 4 weken na het ontvangen van het signaal, moet de gemeente de klant benaderd hebben en - bij acceptatie hulp - een eerste gesprek gevoerd hebben. Het is gemeenten uiteraard toegestaan om gedurende een langere periode te proberen de klant alsnog te bereiken, als dat niet binnen 4 weken gelukt is.

Als een inwoner de aangeboden hulp accepteert en er blijkt sprake van een bedreigende situatie¹, dan geldt de wettelijke termijn voor een eerste gesprek van 3 werkdagen zoals vastgelegd in de modules Aanmelding en Crisisinterventie.

Beschrijving

Betalingsachterstanden, maar ook inkomensbeslagen, kunnen een voor-speller zijn voor de aanwezigheid of het ontstaan van financiële problemen of (problematische) schulden. Vroegsignalering kan voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie.

Er zijn 3 vormen van vroegsignalering te onderscheiden:

1. **Intern verwijzen:** als de gemeente binnen de eigen organisatie organiseert dat burgers, die in beeld zijn bij de gemeente (meestal door gebruik van regelingen en voorzieningen), in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening.
2. **Extern doorverwijzen:** als de gemeente afspraken maakt met bedrijven en instellingen dat zij klanten, waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, warm doorverwijzen naar de gemeente of toestemming vragen om gegevens met de gemeente te delen zodat de gemeente zelf contact opneemt.

¹ Zoals gedefinieerd in Wgs, artikel 4.2.

3. **Signaleren door derden:** als de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen die zelf signalen mogen (of zelfs moeten) afgeven aan de gemeente wanneer zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten.

Vroegsignalering door derden

Vroegsignalering door derden is een wettelijke taak voor gemeenten. Het is voor zorgverzekeraars, energieleveranciers, drinkwaterbedrijven en woningverhuurders als 'derden' verplicht om signalen over betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten voor vroegsignalering, ook als de klant hier niet expliciet toestemming voor heeft gegeven. Gemeenten zijn op hun beurt verplicht om de ontvangen signalen op te volgen en proactief hulp aan te bieden.

Afspraken over deze uitwisseling van persoonsgegevens moet een wettelijke basis hebben en daarnaast moeten deze onderling vastgelegd worden in een convenant of overeenkomst. **Het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV)** ondersteunt de samenwerking tussen gemeenten en vaste lasten partners met een modelovereenkomst waarin deze afspraken uitgewerkt staan. Dit convenant is ondertekend door de NVVK, de VNG en de belangrijkste koepels van de vaste lasten partners. Gemeenten kunnen de beschikbare modelovereenkomst gebruiken als basis voor afspraken met alle partijen, die graag bij de gemeenten willen aanleveren, ook als deze partij géén lid is van een van de deelnemende koepels. Hierdoor ontstaat uniformiteit in aanlevering en proces.

Het is aan te raden om als gemeente ook lokale (vaste lasten) partijen een duidelijke ingang tot vroegsignalering te bieden en te helpen bij het maken van de benodigde afspraken.

Schuldeisers melden een signaal bij de gemeente nadat zij zelf een sociaal verantwoord incassobeleid hebben uitgevoerd. Zij zetten minstens de volgende stappen:

- (minimaal) een schriftelijke herinnering versturen;

- een inspanning om persoonlijk in contact te treden met de betreffende inwoner om in gesprek te komen over het oplossen en voorkomen van een betalingsachterstand²;
- wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening;
- aanbieden om gegevens door te geven aan gemeentelijke schuldhulpverlening.

Als de inwoner de aangeboden hulp van de gemeente accepteert, blijkt er in veel gevallen een relatief snelle oplossing voorhanden, een Quick-fix. In gevallen waar meer ondersteuning nodig is, volgt een warme overdracht naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening.

Het kan ook voorkomen dat de inwoner geen hulp wil. Als een inwoner niet meer door de gemeente benaderd wil worden, is het aan te raden dit door de inwoner zélf bij de vaste lasten partner te laten melden. Zodra de inwoner bezwaar maakt mogen verhuurders, energiemaatschappijen en drinkwaterbedrijven deze signalen niet meer bij de gemeente aanleveren. Voor zorgverzekeraars geldt de wettelijke plicht om aan te leveren, zelfs als een inwoner daar bezwaar tegen maakt.

Uitvoering

Signalen ontvangen

Om uitvoering te kunnen geven aan vroegsignalering door derden is het noodzakelijk om signalen te ontvangen van daadwerkelijke betalingsachterstanden.

In de Bgs en de Memorie van Toelichting Wgs zijn zes signalen aangewezen, die het college mag ontvangen om vroegsignalering aan te bieden, zonder dat de klant hier expliciet toestemming voor heeft gegeven:

1. Achterstand betalen huur;
2. Achterstand betalen drinkwater;
3. Achterstand betalen zorgverzekering;

² Voor zorgverzekeraars hierbij rekening houdende met de voorwaarden, zoals opgenomen in art. 6.5.4. van de Regeling zorgverzekering. Dit betekent dat de inspanning tot persoonlijk contact voortsnog geen vereiste is voorafgaand aan aanlevering.

4. Achterstand betalen elektra;
5. Achterstand betalen gas;
6. Achterstand betalen warmte.

Het doorgeven van huurachterstanden vindt grondslag in de nieuwe Bgs. De andere aangewezen signalen sluiten aan op de bestaande regelingen voor energie, water en zorgverzekering.

Aanvullend biedt Wgs artikel 10 de ruimte voor tijdelijke regelingen. Aanvullende signalen van een of meer schuldeisers over betalingsachterstanden die mogelijk een betere indicatie vormen voor meer schulden, kunnen bij ministeriële regeling worden aangewezen voor de duur van maximaal vijf jaar. In de aanvraag van een dergelijk 'experiment' dient bij SZW expliciet gemaakt te worden welke schuldeiser(s) en gemeenten gebruik willen maken van een dergelijke tijdelijke regeling.

Signalen over burgers op basis van zorg (Wmo 2015 en Jeugdwet) en uitvoering van de Participatiewet, zijn niet expliciet als signalen voor vroegsignalering van schulden in regelgeving opgenomen. Deze personen zijn immers bekend binnen de gemeente en kunnen in geval van gesignaleerde (dreigende) problematische schulden, worden doorgeleid naar de schuldhulpverlening. Deze interne uitwisseling van gegevens wordt nader geregeld in het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Tot dan moet extra aandacht worden besteed aan verbondenheid van problemen, noodzaak en vastlegging van de gegevensuitwisseling.

Ook voor signalen uit de gemeentelijke belastingen geldt dat deze niet in de regelgeving opgenomen zijn voor vroegsignalering. In de Wgs wordt wel expliciet geregeld dat informatie over gemeentelijke belastingen, jeugdzorg en WMO uitgewisseld en gebruikt mogen worden na hulpacceptatie door de inwoner.

Zelf op te vragen signalen (van derden)

In aanvulling op bovenstaande signalen van vaste lasten partners is het tevens

aan te raden om andere beschikbare signalen op te vragen en te benutten in het vinden en hulp aanbieden aan inwoners met (mogelijke) geldzorgen:

- CAK lijsten: Sinds 1 juli 2017 mag het CAK o.b.v. de Zorgverzekeringswet gegevens over inwoners in de wanbetalersregeling delen met gemeenten. Op die manier kan de gemeente zicht krijgen op en hulp aanbieden aan een groep inwoners die vaak met schulden kampt. Ervaring leert bovendien dat de beschikbare uitstroomberegelingen voor bijstandsgerechtigden en onderbewindgestelden niet altijd benut worden, waardoor bestedingsruimte van de inwoner onnodig beperkt wordt.
- Let op: de CAK lijst bevat geen (vroeg)signalen in de zin van de Wgs. Gemeenten hoeven inwoners op de wanbetalerslijst dan ook niet binnen vier weken een hulpaanbod te doen. Er is wel een inspanningsverplichting ten aanzien van deze inwoners om uitstroom uit het bestuursrechtelijk premieregime te bevorderen. Hierbij wordt geen termijn gespecificeerd. Het is de gemeente om te bepalen welke termijn redelijk en haalbaar is.
- Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA): deze signalen van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (BZK), zoals beschikbaar voor gemeenten, wijzen op adressen waar er mogelijk iets niet klopt met de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP). Door deze signalen te onderzoeken, middels bijv. een huisbezoek, en het sociale domein hierbij te betrekken, kan signalering van problemen achter de voordeur leiden tot concrete hulp aan de inwoner.

Beoordeling van het signaal

Na het ontvangen van het signaal volgt er een beoordeling van het signaal. De gemeente of uitvoerder van de vroegsignalering controleert:

- de inschrijving van de inwoner in de BRP;
 - of er al schuldhulpverlening betrokken is bij deze inwoner;
 - de kwaliteit van het signaal, bijvoorbeeld een opvallend laag bedrag of een vermoeden van onvoldoende invulling van sociaal incasso (proportionaliteit).
- De gemeente moet, in generieke termen, terugkoppelen aan de signaalpartner als een signaal niet middels vroegsignalering opgepakt wordt.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geeft in haar handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening³ aan dat alleen die persoonsgegevens mogen worden verwerkt die noodzakelijk (proportioneel) zijn voor vroegsignalering. Zowel de verstrekker als de ontvanger moeten die noodzaak ook kunnen aantonen. Een signaal dat niet voldoet aan de wettelijke vereisten, mag de gemeente niet verwerken.

Als er structureel sprake is van (vermoeden) van lage kwaliteit van signalen, is het aan te raden dit te bespreken met de signaalpartner. Bij lokale signaalpartners kan de gemeente dit zelf doen, voor landelijke signaalpartners kan dit gemeld worden bij de NVVK, zodat dit in gesprekken met de signaalpartner en/of de relevante koepel geadresseerd kan worden.

Hulp aanbieden en prioritering

De gemeente moet op ieder signaal ingaan door hulp aan te bieden, maar is vrij om zelf in te richten in welke vorm(en) dit hulpaanbod gedaan wordt o.b.v. prioritering. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om bij een matching van signalen een andere, zwaardere inzet te kiezen dan bij een enkel signaal. Het is bij matching van signalen wel belangrijk om rekening te houden met bijzondere doelgroepen zoals bijvoorbeeld jongeren die, wanneer zonder eigen woonruimte, alleen verschijnen met een enkel signaal van de zorgverzekeraar.

Afsluitsignalen

Voor eventuele afsluitsignalen, aangeleverd door energie- of drinkwaterleveranciers, geldt in basis dezelfde opvolgverplichting als voor vroegsignalen. Deze signalen kennen dezelfde wettelijke grondslag. De gemeente is verplicht om hulp aan te bieden als dit nog niet eerder is gebeurd. Het is aan de gemeente hoe en door wie hier invulling aan gegeven wordt. Het betrekken van deze signalen in vroegsignalering kan ondersteunend werken. Separaat behandelen en hulp aanbieden kan uiteraard ook.

³ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/handreiking-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening>

Zodra de gemeente oordeelt dat het ontvangen (afsluit)signaal op een 'bedreigende situatie' duidt, en via vroegsignalering is niet eerder hulp aangeboden, dan moet binnen 3 werkdagen hulp en een eerste gesprek aangeboden worden.

ICT ondersteuning

Voor het ontvangen, prioriteren en verwerken van de signalen is het gebruik van een daarvoor bestemd systeem aan te raden voor de ondersteuning van het proces. Uitgangspunt van de LCV-overeenkomst met vaste lasten partners is standaardisatie. Het gebruik van gelijke formats en systemen draagt hier sterk aan bij, met name voor de vaste lasten partners die landelijk signalen aanleveren. Daarom is de voorkeur voor het gebruik van Vindplaats Schulden (VPS van BKR) of RIS (van Inforing) expliciet vastgelegd in de overeenkomst. Als een gemeente geen gebruik kan of wil maken van VPS of RIS, kan enkel in onderling overleg met de vaste lasten partners afgeweken worden.

De actieve klantbenadering

De actieve, outreachende klantbenadering bestaat uit een kortdurende interventie van de gemeente of een partij die vroegsignalering namens een gemeente uitvoert. De actieve klantbenadering kan op verschillende manieren plaatsvinden.

Op welke manier de klantbenadering invulling krijgt, wordt o.a. bepaald door de beschikbare middelen, samenstelling van de doelgroep, politieke overtuigingen en het beleid van de gemeente. De aanwezigheid van bepaalde kennis of ervaring bij de gemeente of ondersteunende organisaties kan ook van invloed zijn op de invulling van vroegsignalering.

In de overeenkomst bij het LCV is een aantal gezamenlijke uitgangspunten vastgelegd voor de behandeling van de signalen:

- signalen van vaste lasten partners worden gelijkwaardig behandeld;
- klanten kunnen geselecteerd worden op het aantal signalen (matching);
- de uitvoerder is transparant over hoe de rangorde tot stand komt.

Mogelijke manieren van klantbenadering:

Huis- of deurbezoek

Het huis- of deurbezoek is, vanuit de huidige ervaring met vroegsignalering, de methode waarbij het vaakst contact tot stand komt. Contact in de eigen omgeving geeft meteen een indruk van de situatie. Deze interventie leidt het vaakst tot een afgeronde ondersteuning of overdracht naar schuldhulpverlening. Het huis- of deurbezoek kan vooraf worden aangekondigd, om de kans op thuis aantreffen te vergroten. Indien iemand niet thuis wordt aangetroffen, is een kaartje in de bus met het verzoek tot contact aan te raden.

Bellen

Telefonisch contact kan makkelijk worden ingezet en de kosten zijn laag. Nadeel van deze methode is, dat telefoonnummers niet altijd aangeleverd of niet juist zijn. Daarnaast nemen sommige inwoners onbekende nummers niet op, waardoor er alsnog geen contact tot stand komt.

Sms/WhatsApp

Berichten versturen via sms of WhatsApp is ook eenvoudig in te zetten tegen lage kosten. En voor sommige doelgroepen, zoals jongeren, is deze vorm van communiceren laagdrempelig. Ook hier geldt dat (juiste) telefoonnummers regelmatig ontbreken in het aangeleverde signaal.

Schrijven

De schriftelijke benadering van inwoners vraagt geen grote investering en maakt het mogelijk om veel inwoners tegelijk te benaderen. In de praktijk blijkt echter, dat de respons op een schriftelijke benadering laag is.

De 'Monitor Vroegsignalering' van Divosa ondersteunt door ervaringen van diverse gemeenten op hun effectiviteit van benadering te meten en te delen. Voor meer informatie zie <https://www.divosa.nl/onderwerpen/monitor-vroegsignalering-schulden>.

De inhoud van het contact

Zodra contact gelegd is, stelt de hulpverlener vast of de inwoner openstaat voor hulp en ondersteuning. Zo ja, dan analyseert deze de (financiële) gezinssi-

tuatie. Daarbij kun je denken aan:

- betalingsachterstanden;
- aanwezigheid van schulden;
- gebruik van ondersteunende maatregelen;
- betrokken hulpverlening;
- financiële zelfredzaamheid.

De hulpverlener beoordeelt vervolgens of er direct oplossingen voorhanden zijn. Omdat er mogelijk meer ondersteuning nodig is, is het belangrijk dat de hulpverlener voldoende kennis heeft van de mogelijkheden in het (lokale) hulpaanbod en de wijze van overdracht naar (schuld)hulpverlening en andere organisaties.

Terugkoppeling signaal

Als de aangeboden hulp is geaccepteerd door de klant, vindt er een terugkoppeling plaats naar de signaalpartner via het systeem waarin het signaal aangeleverd is. De gemeente hoeft hierbij niet te wachten totdat er een Plan van Aanpak Vroegsignalering of een toelatingsbeschikking voor toelating tot de Wgs is.

De AP geeft in haar handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de volgende aandachtspunten mee ten aanzien van een terugkoppeling van signalen:

- De gemeente kan een terugkoppeling geven aan de signaalgever over de hulp die een inwoner krijgt. Accepteert een inwoner geen hulp, dan mag dit niet als zodanig teruggekoppeld worden.
- Het uitgangspunt moet zijn dat de terugkoppeling op geaggregeerd niveau plaatsvindt. Blijkt het in de praktijk noodzakelijk om toch gegevens op persoonsniveau te verstrekken, dan moet in ieder geval het doel, de grondslag en de noodzaak voor alle partijen worden vastgelegd en moet de inwoner daarover geïnformeerd worden.

Het is belangrijk dat ook bij deze terugkoppeling op persoonsniveau niet méér gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk.

Opschorting incassomaatregelen (bij gebruik LCV)⁴

Zodra de betreffende gemeente, of de uitvoerder, heeft gecommuniceerd dat hulp is geaccepteerd, pauzeert de vaste lasten partner het incassoproces voor maximaal 30 dagen. Er worden in die periode geen nieuwe incassomaatregelen ingezet voor de aangeleverde achterstanden; geen kosten en geen overdracht naar een incassobureau of een deurwaarder. Voor eventuele andere openstaande facturen loopt het incassoproces wel door. Het 30 dagen opschorten van het incassoproces, na acceptatie van hulp, biedt de ruimte om een vervolgtraject in de basis vorm te geven.

Naast de geaccepteerde hulp is het voldoen van nieuwe verplichtingen een voorwaarde in de LCV-overeenkomst voor het opschorten van het incassoproces. Het is dus belangrijk dat nieuwe financiële verplichtingen aan de desbetreffende vaste lasten partner(s) worden voldaan. Indien dit niet mogelijk is, is het aan te raden hier – met toestemming van de klant – direct over in contact te treden met de betreffende vaste lasten partner.

Plan van Aanpak Vroegsignalering

Zodra de inwoner hulp accepteert, maakt de uitvoerder een Plan van Aanpak Vroegsignalering. Dit Plan van Aanpak bestaat uit een analyse van de situatie en een beschrijving van de snelle oplossing óf het vervolgtraject. In de definitie 'Plan van Aanpak' van de LCV-overeenkomst staat vermeld, dat afgesproken acties met de klant door de uitvoerder zijn vastgelegd in een document. De inwoner en de hulpverlener krijgen beiden een exemplaar.

Snelle oplossing (Quick-fix)

Voor klanten die hulp accepteren, worden – bij gebruik van de LCV-overeenkomst – incassomaatregelen 30 dagen opgeschort door de signaalpartner(s). In deze periode kan de hulpverlener hulp aanbieden die kan leiden tot een snelle oplossing. Het aanbod van de hulpverlener kan bestaan uit:

- hulp bij het ordenen van de administratie;
- het voeren van een budgetadviesgesprek;

⁴ Het opschorten van incassomaatregelen is een bovenwettelijke afspraak, gemaakt in de modelovereenkomst LCV. Dit hoeft dus niet voor alle vaste lasten partners te gelden.

- geven van informatie en advies over het zelfstandig bereiken van duurzaam financieel evenwicht zonder gebruik te maken van schuldhulpverlening of andere vormen van financiële dienstverlening;
- hulp bij het aanvragen van toeslagen en andere inkomensondersteunende voorzieningen;
- de berekening van de beslagvrije voet;
- (helpen bij) het maken van betalingsafspraken met crediteuren.

Overdracht naar een vervolgtraject

Als er geen oplossing (mogelijk) is binnen 30 dagen, dan volgt een overdracht naar een vervolgtraject. Om de inwoner de beste ondersteuning te geven, begeleidt de hulpverlener deze met een warme overdracht. Hierbij is er contact tussen de hulpverlener die vroegsignalering uitvoert en de contactpersoon die het vervolgtraject uitvoert. Er kan ook gekozen worden voor een driegesprek tussen de inwoner, de hulpverlener vroegsignalering en de nieuwe contactpersoon.

Sta ook bewust stil bij hoe de schuldenrust voor de inwoner te continueren als er langer nodig is voor overdracht dan de geboden 30 dagen incassostop. Dit kan bijvoorbeeld door – met toestemming van de klant – een (tijdelijke) betalingsregeling te treffen.

Algemene aandachtspunten

Maak duidelijke afspraken met de signaal- en ketenpartners over:

- De maximale doorlooptijd tussen signaal en eerste gesprek met de klant binnen de wettelijke periode van 4 weken. Op basis van de LCV-overeenkomst wordt gestreefd naar 2 weken.
- De terugkoppeling van de resultaten van vroegsignalering aan de vaste lasten partners;
 - geef een terugkoppeling aan de vaste lasten partner zodra hulp geaccepteerd is;
 - geef geen persoonlijke gegevens door als de klant niet bereikt wordt of geen hulp wil, tenzij de klant daarvoor toestemming heeft gegeven;

- zorg ervoor dat de vaste lasten partner geïnformeerd wordt als een signaal niet opgepakt wordt o.b.v. een eerste beoordeling van het signaal.
- De overdracht naar een vervolgtraject; voor welke problematiek, naar welke organisatie, hoe dat gebeurt, op welk moment en welke informatie daarbij wordt overgedragen.
- Blijf in het contact met de inwoner ondersteunend, neem zaken niet onnodig over en zorg ervoor dat de zelfredzaamheid waar mogelijk behouden blijft.

Proces

