

Leidraad



Vroeg signalering Schulden

Jacomijn Kuiper

Mariëlle Fleuren

In samenwerking met de NVVK

BUREALEV

assessor



nvvk

Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

September 2018

Inhoud

Voorwoord	3	4.2	Matching (Signalen combineren)	26
A. Inleiding	4	4.3	Het ideale signaal.....	27
B. Wat verstaan wij onder vroegsignalering van schulden	6	4.4	Beschikbare signalen	29
B.1 Definitie vroegsignalering schulden	6	5	Outreached werken	34
B.2 Positie vroegsignalering	7	5.1	Kenmerken outreachend werken	34
B.3 Daadwerkelijke signalen.....	7	5.2	Vormen van outreachend werken	35
B.4 Outreachend werken	8	5.3	Uitwerking van het huisbezoek	38
C. Stappenplan voor het opzetten van vroegsignalering	9	6	Hulpaanbod	42
1. Motivatie	10	6.1	Proces Vroegsignalering.....	42
1.1 Vroegsignalering en bestuur.....	10	6.2	Mogelijke instrumenten.....	43
1.2 Motieven voor schuldhulpverlenende organisaties.....	10	7	Privacy	45
1.3 Motieven voor samenwerkingspartners	14	7.1	Grondslag voor gegevensuitwisseling.....	45
1.4 Creëren draagvlak.....	15	8	Financiering	50
2. Beleid	17	8.1	Beschikbaar budget.....	50
2.1 Concrete doelen.....	17	8.2	Rendement.....	51
2.2 Beleid en privacy.....	19	8.3	Cofinanciering	51
2.3 Samen beleid maken.....	19	9	ICT	52
2.4 Opstellen van de begroting.....	20	9.1	Vindplaats Schulden (VPS), BKR	52
2.5 Bijvangst	20	9.2	RIS van Inforing	53
3. Projectstructuur	21	10	Evaluatie	56
3.1 De projectleider	21	10.1	Rapportagemomenten	57
3.2 De stuurgroep	22	10.2	Mogelijke monitoringsgegevens.....	58
3.3 De projectgroep.....	23	Bijlage 1: Literatuurlijst	60	
4. Signalen	24	Bijlage 2: Overzicht van partijen waarmee is gesproken in 2014 en 2015	61	
4.1 Achterliggende theorie	24	Bijlage 3: Overzicht van gemeenten die enquête hebben ingevuld in 2018..	62	

Voorwoord

Beste lezer,

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker ook als we het hebben over schulden. Wat klein begint, kan snel groter worden. Kleine schulden en rekeningen die blijven liggen, groeien mensen binnen no time boven het hoofd. Ik hoor en zie dat vaak als ik op werkbezoek ben en spreek met direct betrokkenen. Eind augustus liep ik nog enkele dagen mee met een sociaal wijkteam en opnieuw zag ik hoe ontwrichtend problematische schulden kunnen zijn. En ongezond ook. Financiële stress hakt er diep in. Naar schatting 1,4 miljoen huishoudens in Nederland kampen met problematische schulden of lopen een groot risico daarop. En dat betreft niet alleen mensen met een uitkering of een laag salaris. Het kan iedereen overkomen. Ook als het, zoals nu, goed gaat met de economie.

Als mensen vastlopen in schulden, levert dat alleen maar verliezers op. Schuldeisers lopen geld mis, het zorgt voor maatschappelijke kosten en mensen in problematische schulden raken vaak verstrikt in een cirkel van problemen. Qua werk, gezondheid en op sociaal terrein. We hebben het kortom over een groot maatschappelijk probleem, dat een brede gezamenlijke aanpak vereist. Mensen moeten kunnen vertrouwen op kwalitatief goede hulpverlening. Het Rijk, gemeenten en schuldeisers zetten zich daar samen voor in. De ambities die we delen, heb ik neergelegd in de Brede Schuldenaanpak.

Vroegsignalering van schulden is daarvan een ontzettend belangrijk onderdeel. Je kunt nog zoveel aandacht schenken aan problematische schulden en erop hameren om snel aan de bel te trekken, schulden zijn voor veel mensen nog steeds een taboe. Vaak schamen mensen zich en roepen ze pas hulp in als de problemen heel groot zijn. Bij vroegsignalering bieden gemeenten hulp aan voordat iemand met schulden daar zelf om vraagt.

Daar hebben gemeenten de afgelopen jaren al veel ervaring mee opgedaan. Mijn rol daarbij is ondersteunen en 'aanjagen'. Zo zijn met subsidie van het ministerie van SZW de afgelopen anderhalf jaar gemeenten op maat geadviseerd en ondersteund bij het ontwikkelen van vroegsignalering van schulden. De praktijk van vroegsignalering kenmerkt zich door diversiteit. Een veel gebruikte methode is samenwerking tussen gemeenten en schuldeisers als verzekeraars, woningbouwcorporaties, waterbedrijven en energiebedrijven. Betalen mensen hun vaste lasten niet meer, dan is dit een sterke indicatie voor problematische schulden en kan mensen hulp worden aangeboden.

De NVVK is als branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren ook op het terrein van vroegsignalering een belangrijke vraagbaken en steunpunt voor gemeenten. In 2015 publiceerde de vereniging de Leidraad Vroegsignalering. Daaropvolgende ervaringen met en inzichten in vroegsignalering heeft de NVVK gebundeld en opgenomen in deze geactualiseerde uitgave Leidraad Vroegsignalering Schulden.

Daarmee levert de vereniging een belangrijke bijdrage aan de Brede Schuldenaanpak. Gemeenten hoeven niet ieder het wiel uit te vinden, maar kunnen leren van elkaar en betrokken deskundigen. Als we samen onze schouders eronder zetten en de lessen, tips en handvatten die deze Leidraad biedt in praktijk omzetten, kunnen we meer mensen uit een uitzichtloze schuldsituatie helpen.

Tamara van Ark

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, september 2018

A. Inleiding

Vroegsignalering van schulden wordt steeds vaker gezien als een goede oplossing om problematische schulden bij mensen te voorkomen. Op het moment dat schulden vroegtijdig opgespoord worden, zijn er meer mogelijkheden om hulp te bieden. Hiermee wordt voorkomen dat achterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie¹. Steeds meer schuldhulpverlenende organisaties proberen vroegsignalering in hun organisatie in te bedden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hecht groot belang aan vroegsignalering. Zij subsidieerde de NVVK (vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) bij het opzetten van de Leidraad Vroegsignalering. Deze Leidraad is in 2015 gepubliceerd. In het kader van de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening was in 2016 de kabinetsreactie over vroegsignalering als volgt: “Toch blijft het voorkomen van en vroegtijdig ingrijpen bij schulden de beste remedie. Het belang van preventie en vroegsignalering kan daarom niet genoeg worden benadrukt.”

Daarnaast heeft het ministerie van SZW ondersteuning gegeven aan gemeenten door subsidie te verstrekken aan het project “Landelijke Uitrol Vroegsignalering Schulden”. Vanuit dit project zijn ruim 140 gemeenten ondersteund bij het opzetten en professionaliseren van vroegsignalering. Ook de huidige staatssecretaris Van Ark heeft grote aandacht voor het onderwerp.

1 Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen (NVVK).

Vroegsignalering wordt genoemd in de 40 actiepunten² ter verbetering van de schuldhulpverlening. De inbedding van vroegsignalering en de bijbehorende privacy zijn daarbij aandachtspunten.

Vanaf 2015 zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van vroegsignalering. Er zijn veel gemeenten gestart met pilots. Tevens is er een uitgebreid rapport verschenen over privacy³. Ook zijn de eerste ervaringen opgedaan met het combineren van signalen (zie paragraaf 3.5.6 van het genoemde rapport).

Al deze ervaringen willen wij graag met jullie delen. Daarom is het tijd voor een actualisatie van de Leidraad Vroegsignalering Schulden.

Deze Leidraad is een beknopte en geactualiseerde versie van de Leidraad uit 2015. In 2015 werd onderzoek gedaan naar de positie en definitie van vroegsignalering. In deze Leidraad is de insteek specifieker. Waar in 2015 nog gesproken werd over brede vroegsignalering, richt deze versie zich op vroegsignalering op basis van concrete betalingsachterstanden. Meer hierover leest u bij de theoretische onderbouwing (stap 8).

Deze Leidraad ligt nu voor u en is opgebouwd in de vorm van een stappenplan. Het stappenplan wordt ingeleid door een heldere definiëring van vroegsignalering. De stappen in deze Leidraad zijn niet persé opeenvolgend aan elkaar. Het zijn allen punten die belangrijk zijn bij het opzetten van vroegsignaleringsprojecten en ze kunnen in willekeurige volgorde worden opgepakt. In de Leidraad is gebruik gemaakt van bestaande

2 Actieplan brede schuldenaanpak - staatssecretaris Van Ark, mei 2018

3 Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens - PBLQ, december 2017

initiatieven op het gebied van vroegsignalering. Er wordt bekeken wat er geleerd kan worden van de praktijk en juist ook van projecten die niet tot een succesvol resultaat hebben geleid. Hiervoor is ook gebruik gemaakt van het rapport 'Vroegsignalering schulden: lessen uit de praktijk'⁴. In deze Leidraad zijn in aparte kaders deze lessen steeds samengevat.

Voor het opstellen van deze Leidraad is gebruik gemaakt van het onderzoek, dat voor de eerste Leidraad Vroegsignalering is uitgevoerd in 2014 en 2015. Ook de kennis en ervaringen die zijn opgedaan bij de landelijke uitrol vroegsignalering en de kopgroep⁵ vroegsignalering is in deze Leidraad meegenomen. Daarnaast is input gevraagd van de gemeenten die op dit moment actief zijn met (het opstarten) van vroegsignalering. Dit is gebeurd door het uitzetten van een enquête onder de gemeenten die gestart zijn of willen starten met vroegsignalering. In de Leidraad worden de resultaten van de enquête steeds via onderstaande tabellen weergegeven.

Ruim 30% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld, is nog niet gestart. Ruim 13% zit in de implementatiefase. De overigen zijn gestart of hebben zelfs vroegsignalering structureel ingebed in hun werkwijze.

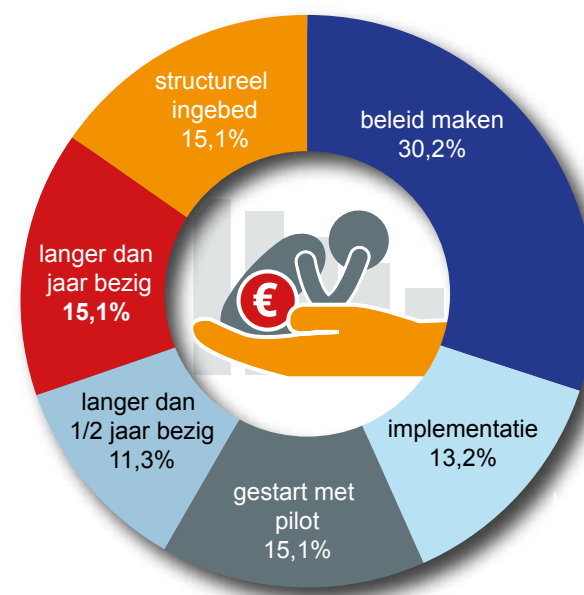
In de loop van 2017 en begin 2018 hebben de eerste evaluaties plaatsgevonden van vroegsignaleringsprojecten. Deze evaluaties zijn ook meegenomen.

4 Vroegsignalering Schulden: Lessen uit de praktijk – Y. Bommeljé en H. van Alebeek, februari 2018

5 De kopgroep bestaat uit een aantal gemeenten die kennis en ervaringen willen uitwisselen en delen met anderen die belangstelling hebben voor vroegsignalering.

Grafiek A.1 Hoe ver ben je in het proces?

n=(53)



Gebruikte terminologie

In deze Leidraad is gekozen om gebruik te maken van de term 'klanten' om personen aan te duiden die benaderd worden via vroegsignalering. Feitelijk zijn zij nog geen klant, echter wel in potentie, ook al zullen sommigen van hen er voor kiezen om geen gebruik te maken van het aanbod voor schuldhulpverlening.

Daarnaast kan waar 'hij' is gebruikt ook 'zij' worden gelezen.

Voor de partijen die data aanleveren op basis waarvan huisbezoeken worden afgelegd kozen wij voor 'dataleverancier' in plaats van schuldeiser.

B. Wat verstaan wij onder vroegsignalering van schulden

B.1 DEFINITIE VROEGSIGNALERING SCHULDEN

In deze Leidraad wordt de volgende definitie gebruikt⁶:

Definitie vroegsignalering schulden

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.

Het woord vroegsignalering bestaat uit twee delen:

- vroeg, waarmee bedoeld wordt op tijdig, voordat het probleem te groot wordt en voordat escalatie heeft plaatsgevonden.
- signalering, waarmee gezegd wordt dat er al aanwijzingen zijn dat een probleem zich voor gaat doen. Daarin zit verpakt dat het probleem er al is en dat dit opgespoord moet worden voordat het uit de hand loopt.

Uit voorgaande definities wordt duidelijk dat het hebben van financiële problemen of het hebben van schulden nog geen problematische schuldsituatie hoeft te betekenen. Echter, beiden zullen een voorspellende waarde hebben voor het ontstaan van problematische schulden. Ze bevinden zich vroeg in het ontwikkelingsproces van het probleem.

Vroegsignalering van schulden kent twee verschillende benaderingswijzen:

1. outreachend werken op basis van betalingsachterstanden;
2. het activeren van de keten om mensen met financiële problemen te

signaleren en hen te bewegen om zichzelf te melden bij de schuldhulpverlening (doorverwijzen).

Deze Leidraad richt zich op de eerste benadering. Op basis van signalen die door een dataleverancier doorgegeven worden aan de gemeente, worden klanten outreachend benaderd. Dit betekent niet dat de tweede benaderingswijze niet relevant is. Het verdient zeker aanbeveling dat een gemeente ook aandacht heeft voor de tweede benaderingswijze. Deze twee benaderingen kunnen elkaar versterken. Door beide benaderingen te ontwikkelen binnen een gemeente, kan gekomen worden tot een sluitende aanpak van vroege signalering.

“Vroegsignalering is een zeer belangrijk onderdeel van de brede aanpak schuldhulpverlening. Er is veel bereikt en daar gaan we mee door. Steeds vroeger en preciezer ingrijpen zorgt ervoor dat er steeds minder schuldenaren komen, dat schuldeisers binnen reguliere termijnen hun geld ontvangen en minder maatschappelijke kosten aan de hulpverlening besteed worden.”

Marco Florijn, voorzitter NVVK

⁶ Leidraad Vroegsignalering - J. Kuiper en M. Fleuren, NVVK, april 2015

B.2 POSITIE VROEGSIGNALERING

De termen vroegsignalering en preventie worden vaak in één adem genoemd. Hoe verhoudt vroegsignalering zich tot preventie? Zijn er verschillen of zijn zij juist hetzelfde?

Vroegsignalering kan tussen preventie en curatie worden gepositioneerd. Bij preventie richten de activiteiten zich op risicogroepen waarvan verwacht kan worden dat ze mogelijk in de problemen komen. Bij vroegsignalering zijn er signalen dat er problemen zijn. Deze zijn echter nog niet zo geëscaleerd dat klanten zelf besloten hebben om hulp te zoeken. Bij curatie heeft de klant zelf een hulpvraag geformuleerd en is op zoek gegaan naar hulp.

Figuur B.1 Positie vroegsignalering



B.3 DAADWERKELIJKE SIGNALLEN

Bij vroegsignalering wordt niet alleen gezocht naar risicogroepen, maar wordt gezocht naar individuen met concrete signalen dat er mogelijk financiële problemen zijn. Deze daadwerkelijke persoonlijke signalen zijn de indicatoren op basis waarvan vroegsignalering kan worden ingezet. Vroegsignalering verschilt daarin van preventie doordat er op persoonsniveau signalen zijn voor mogelijke financiële problemen.

Er zijn verschillende soorten signalen mogelijk op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat er mogelijk sprake is van financiële problemen. Het kunnen verstoorde betalingen zijn, maar ook specifiek gedrag, zoals ziekmeldingen of het laten uitbetalen van een voorschot op het werk. Op zich hoeft een enkel signaal niet te betekenen dat iemand ook daadwerkelijk financiële problemen heeft. Er kan een verstoorde betaling zijn omdat iemand het vergeten is of het niet eens is met de vordering.

Sommige signalen of combinatie van signalen zullen een grotere voorspellende waarde hebben op financiële problemen dan andere. Hoe minder signalen er zijn, hoe groter het risico is dat mensen benaderd worden die het probleem zelf op kunnen lossen of die helemaal geen financiële problemen hebben, maar bijvoorbeeld slechts een betalingsachterstand.

Sommige signalen zijn objectief meetbaar, zoals bijvoorbeeld een betalingsachterstand. Anderen zijn zachter en hebben een minder directe relatie met een risico op financiële problemen, zoals een ziekmelding op het werk of het opzeggen van een lidmaatschap bij een sportvereniging.

Voor deze Leidraad is dus uitgegaan van daadwerkelijke signalen over betalingsachterstanden bij dataleveranciers. Om er voor te zorgen dat het vroegsignalering blijft, wordt alleen gekeken naar signalen waarbij geen escalatie heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de huurachterstand ligt nog niet bij een deurwaarder, er is nog geen vonnis voor huisontruiming of de datum voor de huisontruiming staat niet gepland.

B.4 OUTREACHEND WERKEN

Met het vaststellen van het startpunt van vroegsignalering rijst de vraag of vroegsignalering niet gewoon laagdrempelig werken is. Bij laagdrempelig werken richt de organisatie zich op klanten die eigenlijk al een hulpvraag hebben en tot de reguliere klantengroep behoren, maar die zich zelf niet melden. Oorzaken hiervoor kunnen zijn dat:

1. de gang naar een schuldhulpverlenende organisatie een te hoge drempel vormt;
2. de manier van aanmelden niet past bij de klant;
3. er te veel schaamte is;
4. er andere redenen zijn.

Het uiteindelijke doel van laagdrempelig werken is dat mensen zich uiteindelijk toch zelfstandig melden bij schuldhulpverlenende organisaties.

“Outreachend werken is het proactief contact leggen met mensen die mogelijk hulp nodig hebben, maar zelf geen hulpvraag formuleren. Vaak gebeurt dit in de eigen omgeving van de klant.”⁷

Als gekeken wordt naar de definitie van outreachend werken, dan komt daarin terug dat er bij outreachend werken nog geen hulpvraag geformuleerd is. De klant komt niet zelf naar de hulpverlening toe. Op basis van signalen worden klanten persoonlijk benaderd.

De groep waar vroegsignalering zich op richt, is een groep potentiële klanten die gevonden moet worden om escalatie van schulden te voorkomen en waar op basis van signalen wel te verwachten is dat hulp met financiën nodig is. Mensen die financiële problemen hebben en zelf hulp zoeken, hoeven immers niet gesignaleerd te worden.

Op het moment dat een klant wel voor zichzelf een hulpvraag definieert en tot actie overgaat, behoort hij niet meer tot de specifieke doelgroep van vroegsignaleringsprojecten. Daarmee wordt duidelijk dat projecten die zich richten op laagdrempeliger werken of het aanbieden van alternatieve aanmeldprocedures voor specifieke klantgroepen niet tot vroegsignalering behoren.

Vroegsignalering is een outreachende manier van werken, waarbij mensen proactief worden benaderd op basis van persoonlijke signalen, zonder dat zij zelf een hulpvraag hebben geformuleerd.

“We willen door in een vroeg stadium hulp te bieden, problemen in de toekomst voorkomen. Nip it in the bud zoals de Engelsen zo mooi zeggen.”

Antoine Pekel, manager Wonen Gooi en Vechtstreek bij de Alliantie

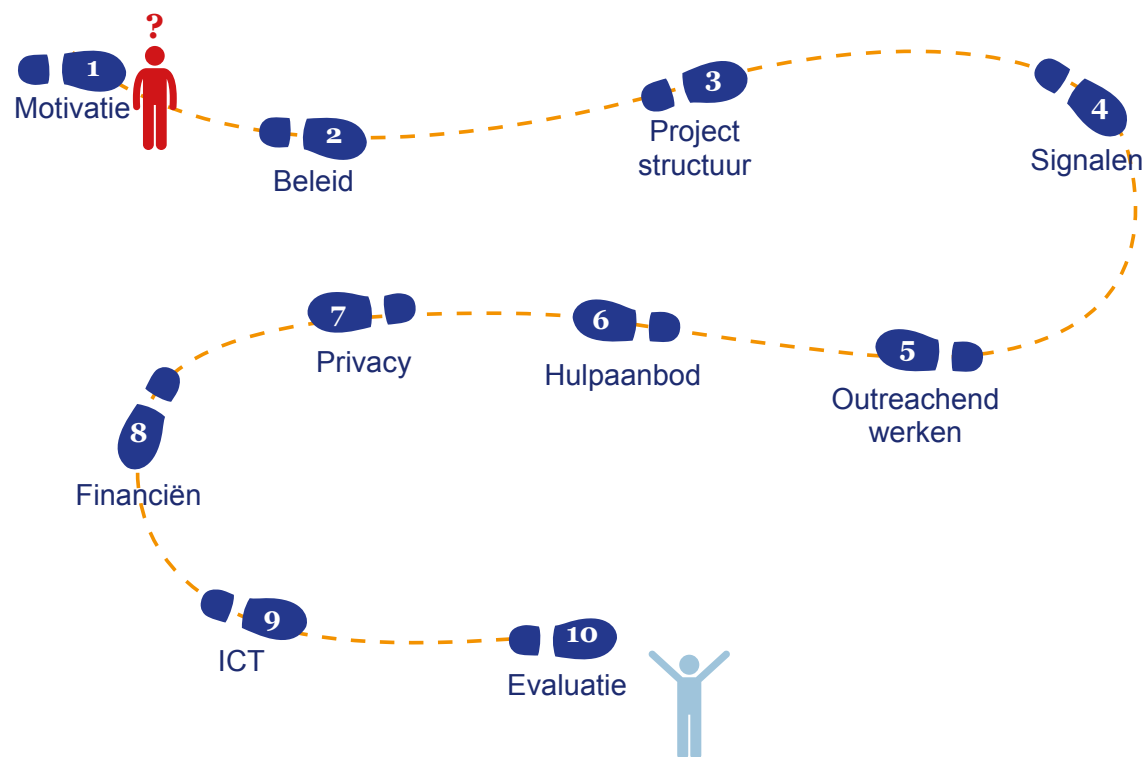
⁷ Outreachend werken Vinden en binden van jongeren - M. van der Wal, september 2009

C. Stappenplan voor het opzetten van vroegsignalering

Het stappenplan in dit hoofdstuk biedt een houvast om te komen tot succesvolle vroegsignalering.

Het stappenplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- 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. Projectstructuur**
Hoe zet u een pilot vroegsignalering op?
- 4. Signalen**
Wat zijn de daadwerkelijke signalen om het doel te bereiken?
- 5. Outreachend werken**
Wat is de beste manier om de klant te bereiken?
- 6. Hulpaanbod**
Welke producten worden aangeboden?
- 7. Privacy en convenanten**
Wat is de privacy grondslag voor vroegsignalering?
- 8. Financiering**
Wat is de kosten-baten analyse?
- 9. ICT**
Welke mogelijkheden zijn er in ICT ondersteuning?
- 10. Evaluatie**
Bepaal vooraf evaluatiemomenten en -punten.



De stappen zijn niet per se opvolgend, met name de stappen 3 tot en met 9 kunnen willekeurig genomen worden.

1 Motivatie

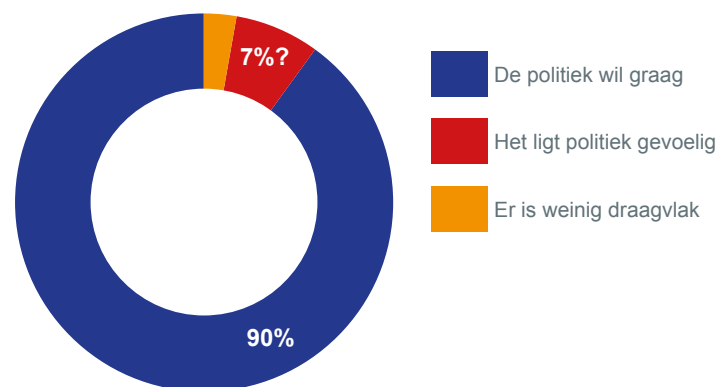
Er zijn verschillende motieven om met vroegsignalering aan de slag te gaan. Zowel voor de gemeente als voor de samenwerkingspartners van vroegsignalering. Op het moment dat een gemeente aan de slag wil met vroegsignalering is het belangrijk om de motieven van de verschillende betrokken partijen helder te hebben.

1.1 VROEGSIGNALERING EN BESTUUR

De regiefunctie van vroegsignalering ligt bij de gemeente. Vroegsignalering opzetten vraagt inzet van de gemeente, zowel in middelen als in formatie. Dit betekent dat het belangrijk is om politiek draagvlak te hebben op het moment dat u als gemeente aan de slag gaat met vroegsignalering. In de meeste gemeenten is dit het geval (90%). Op het moment dat u als gemeente wil beginnen met vroegsignalering is het van belang om eerst te onderzoeken hoe de politiek aankijkt tegen dit onderwerp.

Grafiek 1.1 Hoe ligt het onderwerp politiek

n=(51)



“Het opzetten van een project vroegsignalering vraagt visie en lef van de lokale politiek.”

Jan Siebols, adviseur vroegsignalering

‘Lessen uit de praktijk’

Uit de praktijk kwam naar voren dat bij bestuurlijke ambitie, voor het van de grond krijgen van vroegsignalering, de steun en het enthousiasme van de portefeuillehouder onontbeerlijk is.

1.2 MOTIEVEN VOOR SCHULDHULPVERLENENDE ORGANISATIES

1.2.1 FINANCIËLE OVERWEGINGEN

Vroegsignalering is een investering die oplevert. Uit de beschrijving van drie businesscases van preventie en vroegsignalering, in opdracht van het ministerie van SZW onderzocht door Panteia⁸, komt naar voren dat

⁸ Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden - Panteia, april 2014

elke euro die wordt geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering van schulden uiteindelijk een veelvoud daarvan aan besparingen oplevert. In de drie 'businesscases' zijn alle inspanningen en opbrengsten financieel doorgerekend.

Uit onderzoek in Amsterdam en Alphen aan de Rijn blijkt dat de baten van vroegsignalering groter zijn dan de kosten. De verhouding tussen kosten en baten is als volgt:

Voor gemeente ⁹	1 : 1,65
Voor woningbouwcorporatie ¹⁰	1 : 1,24
Voor de maatschappij	1 : 2,46

Dat betekent dat elke euro die de gemeente investeert voor de gemeente € 1,65 oplevert.

In juli 2017 is er SRIO-analyse gemaakt in opdracht van de woningbouwcorporatie Casade in Waalwijk. Daar uit kwam naar voren dat iedere geïnvesteerde euro in de pilot naar verwachting een maatschappelijke waarde van € 2,13 oplevert¹¹.

Naast deze harde cijfers zijn er volgens het eerder genoemde rapport van Panteia vele andere motieven om met vroegsignalering aan de slag te gaan.

9 In Amsterdam is het rendement voor de gemeente vastgesteld op € 2,20 per geïnvesteerde euro. Voor gemeenten die de methodiek overnemen gaat men uit van een rendement van ten minste € 1,65 op elke geïnvesteerde euro.

10 Kosten: organisatie van het project (projectleiding, onderlinge afstemming), Cofinanciering, Verwerken meldingen. Baten: Besparing ontruiming, Voorkomen huurdering.

11 SROI-analyse Pilotproject 'Ik pak mijn schulden aan' - Casade, juli 2017

Directe baten

Voorkomen kosten gemeenten en maatschappelijke organisaties. De directe baten hebben vooral betrekking op het voorkomen van kosten die gemeenten en maatschappelijke organisaties zouden moeten maken bij voortdurende (en verergerende) schuldenproblematiek. Zo voorkomt preventieve inzet een beroep op (duurdere) curatieve schuldhulpverlening. Ook worden ontruiming 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.

- 'Vroeg Eropaf' leidt tot een hogere instroom aan 'klanten' voor maatschappelijke dienstverleners.
- Voorkomen extra schuldhulp. Preventieve inspanningen om escalatie van schulden te voorkomen levert een besparing op (duurdere) curatieve zorg op.
- Bespaarde uitkeringskosten Participatiewet en de WW. Een stabiele financiële situatie leidt tot een verminderd beroep op de Participatiewet en/of WW en/of een versnelde uitstroom uit de uitkering.
- Bespaarde kosten re-integratie. Wanneer huishoudens aanspraak maken op een uitkeringsvoorziening zetten gemeenten diverse instrumenten in waarmee re-integratie wordt bevorderd.
- Bespaarde kosten ontruiming. De gemiddelde kosten voor een ontruiming bedragen € 5.853,- (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.
- Voorkomen kosten maatschappelijke opvang. Preventief maatschappelijke opvangorganisaties gaan preventief hulp bieden als er een ontruiming op handen is.

- Voorkomen huurderiving. Bij een ontruiming derft een woningcorporatie gemiddeld 6 maanden huur (Hassink e.a., 2012). De gemiddelde huur voor een corporatiewoning in Amsterdam bedraagt € 439,- (AFWC, 2013). Gecombineerd levert dit een bedrag op van € 2.634,- aan huurderiving per ontruimd huishouden.
- Voorkomen afsluiting nutsbedrijven. Tot slot gaat een ontruiming door-gaans ook samen met een afsluiting van de nutsvoorzieningen. De kosten hiervoor zijn te schatten op € 790,- (van Geuns e.a., 2011).

Rendement (maatschappelijke baten) op langere termijn

Ook op langere termijn en minder zichtbaar is rendement te benoemen.

- 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 schuldsituaties ook tot een vermindering van de criminaliteit.
- Voorkomen ziekmelding. Van de huishoudens die gebruik maken van schuldhelpverlening heeft ca. 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 mo-daal bruto jaarinkomen is € 33.000/jaar; een jaar kent ca. 260 werk-dagen. De bruto kosten voor één dag ziekmelding bedragen daarmee € 127,-/dag.
- Versterking eigenwaarde. Een betere eigen regie en eigen beheersing van de eigen financiële situatie 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 schuldsituaties 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, vrijwilligers-werk) kan toenemen.

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

“Vroegsignalering is nodig maar o, zo lastig. We werken met z’n allen en financieren dat ook, liever aan situaties waar mensen al dieper in de ellende zitten want dat zou meer ‘rendement’ hebben. Waar gaat het mis in ons denken.”

Maria Buur, projectmanager, gemeente Nijmegen

Rendement



Elke geïnvesteerde euro in vroegsignalering kan de samenleving tussen de € 2,46 en € 4,22 opleveren aan bespaarde maatschappelijke kosten.

1.2.2 ONBEKENDE DOELGROEP IN BEELD

Een groot voordeel van vroegsignaleringsprojecten is dat blijkt dat hiermee een klantengroep wordt bereikt die nog niet bekend was bij de schuldhulpverlening. In Deventer, was 85% van de klanten nog niet

“Voor alle adressen waarop wij lopen in Zwolle, geldt dat het voor ons “nieuwe” inwoners zijn. Hiermee bedoel ik dat maar een heel klein aantal mensen bekend is in de systemen van schulddienstverlening en van de wijkteams.

De mensen die bekend zijn, zijn oude bekenden. Voor schulddienstverlening geldt dat het mensen zijn die in het verleden een minnelijk of wettelijk traject hebben gehad of een sociale lening of in budgetbeheer hebben gezeten.

Vaak is dit langer geleden dan vijf jaar. Bij de Sociaal Wijkteams zijn het ook oude bekenden. Mensen die al voor de samenvoeging tot de wijkteams, bij de andere disciplines bekend waren. Bijvoorbeeld bij Jeugdzorg. De wijkteams in Zwolle bestaan nu ongeveer drie jaar. En in die drie jaar hebben die mensen zich niet gemeld bij de wijkteams.

De conclusie is dat via deze vorm van vroegsignalering de gemeente Zwolle allemaal nieuwe inwoners in beeld krijgt. Inwoners die dus nu niet bekend zijn bij schulddienstverlening of bij de Sociaal Wijkteams. En dat is in deze pilot voor Zwolle de winst.”

Regina Koudijs, accountmanager, gemeente Zwolle

bekend bij de schuldhulpverlening, bij het project Vroeg Eropaf in Amsterdam was dit 70%.

1.2.3 VROEGSIGNALERING IS GERICHTER DAN PREVENTIE

Vroegsignalering is gericht dan 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.

Uit de evaluatie van de gemeente Leiden komt naar voren dat 29% een hulpverleningstraject accepteert en nog eens 29% leidt tot betaling van de achterstand¹².

In Utrecht is het bereik 56%. En met bereik bedoelen zij dat er contact is geweest¹³.

Problemen eerder in beeld



¹² Vroegsignalering Schulden, Evaluatie van de pilot en voorstel voor verbreding en structurele inbedding - gemeente Leiden, maart 2018

¹³ Eindverslag pilot vroegsignalering schulden - gemeente Utrecht, 2018

1.2.4 ERGER VOORKOMEN

Uit het project Vroeg Eropaf in Amsterdam blijkt dat erger inderdaad voorkomen kan worden. Slechts 12% van de 39% klanten met een traject werd doorgeleid naar een minnelijke- of wettelijke schuldregeling. 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.

Grotere problemen voorkomen



Ook uit de evaluatie van de gemeente Arnhem komt naar voren dat bij 69 klanten (14%) een problematische schuld is vastgesteld. Daarmee heeft 86% van de klanten nog geen problematische schuld. Deze klanten hadden alle nog geen hulp opgezocht. Daaruit concludeert de gemeente Arnhem dat Vroeg Eropaf slaagt in zijn doel om cliënten met (beginnende) financiële schulden eerder in beeld te krijgen¹⁴.

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.

14 Evaluatie Vroeg Eropaf - gemeente Arnhem, maart 2018

Uit de evaluatie van de pilot Vind Plaats Schulden (VPS)¹⁵ uit de gemeente Rotterdam komt naar voren dat de gemiddelde schuldenlast € 26.400 bedraagt. De classificering geeft daar aan dat bij 40% van de huishoudens in het traject te maken heeft met een min of meer bescheiden schuldenlast.

Bij een reguliere aanmelding voor schuldhulpverlening bedraagt de schuldenlast € 50.000.

“Vroegsignalering draagt bij aan de bewustwording van het hebben van financiële problemen bij de burger. Hoe eerder die bewustwording er is, hoe groter de kans is dat hij in staat is om zelf of met behulp van een ander, acties te ondernemen.”

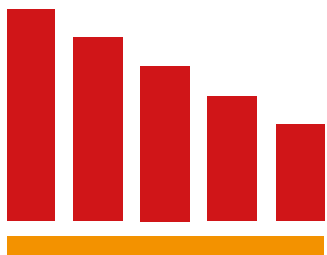
Regina Koudijs, accountmanager, gemeente Zwolle

1.3 MOTIEVEN VOOR SAMENWERKINGSPARTNERS

Voor samenwerkingspartners zijn er ook verschillende redenen om te participeren in vroegsignalering.

15 Rapportage voortgang pilot VPS, 1e half jaar – gemeente Rotterdam, november 2017

Minder betalingsachterstanden



Ten eerste helpt vroegsignalering te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en daarmee grotere kosten ontstaan voor schuldeisers. Deze besparingen zijn bijvoorbeeld terug te vinden in minder kosten voor ontruiming, maar ook minder huurderving.

Goodwill maatschappij

De dataleveranciers zien daarnaast vroegsignalering als een mogelijkheid om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te tonen.



Voldoen aan wettelijke verplichtingen



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

“Een vroegsignaleringsproject in een gemeente levert ons als grote organisatie niet veel resultaten op. Maar iedere klant die geholpen wordt, is er één.”

Landelijk werkende zorgverzekeraar

‘Lessen uit de praktijk’

Vanuit de huidige projecten komt naar voren dat de woningcorporaties een prominente rol spelen bij het initiatief om met vroegsignalering van start te gaan.

1.4 CREËREN DRAAGVLAK

Voor het opzetten van vroegsignalering is het creëren van draagvlak, met alle partijen die binnen een gemeente hiermee te maken hebben, van belang. In dat kader is het goed om bij de start alle betrokken partijen bij elkaar te roepen en met elkaar de 1e contouren van vroegsignalering schulden te schetsen. Daarmee wordt het noodzakelijke draagvlak gecreëerd. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de externe partijen maar ook aan de interne partijen. Niet alleen partijen die een directe rol hebben, bijvoorbeeld in het aanleveren van betalingsachterstanden of

het uitvoeren van huisbezoek, maar ook partijen die in het na-traject van vroegsignalering een rol hebben, zoals welzijnsorganisaties en thuisadministratie.

'Lessen uit praktijk'

Vroegsignalering wordt in samenwerking uitgevoerd

gemeente (als uitvoerder van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), gemeentelijke afdelingen, een eventuele externe uitvoerder (het team dat erop af gaat), de dataleveranciers, maatschappelijke organisaties waarnaar verwezen kan worden voor verdere hulpverlening. Ook binnengemeentelijke afstemming is evenzeer aandachtspunt als afstemming tussen de partijen.

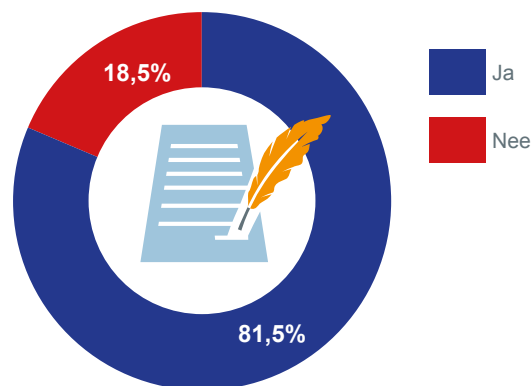
2 Beleid

Door gemeentelijk beleid te formuleren wordt een visie en strategie voor vroegsignalering benoemd. Deze is noodzakelijk om een kader te vormen waarmee vroegsignalering projectmatig aangepakt en geïmplementeerd kan worden. Door tijd vrij te maken voor deze stap, wordt vooraf voor iedereen duidelijk wat de organisatie met vroegsignalering wenst te bereiken.

In de praktijk zien wij dat nog niet alle gemeenten vroegsignalering hebben opgenomen in hun beleid, 81,5% heeft het vastgelegd.

Grafiek 2.1 Is vroegsignalering opgenomen in het beleidsplan?

n=(54)



Vaak staat vroegsignalering genoemd in het beleidsplan dat in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening geschreven is. Een enkele keer is er een beleidsnota specifiek voor vroegsignalering.

Door de verschillende doelen, die belangrijk zijn voor vroegsignalering, expliciet op te nemen in het beleid, wordt het opzetten van vroegsignalering vereenvoudigd en goed geborgd.

In sommige gevallen is dat op dit moment niet mogelijk omdat er al een beleidsplan schuldhulpverlening ligt en in dit beleidsplan vroegsignalering

niet, of slechts summier is opgenomen. Onderstaande punten kunnen dan bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan worden opgenomen. Voor de huidige beleidsperiode kunnen in een aparte notitie naar de raad onderstaande punten worden uitgewerkt.

2.1 CONCRETE DOELEN

Het beleidsplan beschrijft welke concrete 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. In dit stadium is het van belang om kwantitatieve en kwalitatieve doelen vast te leggen.

Dit kan bijvoorbeeld door de pilot als een businesscase te beschrijven.

Kijkende naar de huidige projecten komen wij vaak onderstaande algemene doelen tegen:

Een gemeente heeft de hoofddoelstelling van vroegsignalering omschreven als 'Het verkennen van de mogelijkheid om, op basis van betalingsachterstanden vaste lasten, een vindplaats te creëren voor vroegsignalering van dreigende schulden. Met een outreachende aanpak bieden we in een vroeg stadium ondersteuning aan de klant in de gemeente bij dreigende financiële problemen, waardoor het aantal problematische schuldenaren in de gemeente verminderd wordt.'

Met als beoogde outcome:

1. klanten in de gemeente krijgen eerder ondersteuning bij dreigende financiële problemen;

2. klanten in de gemeente zijn beter in staat hun eigen problemen tijdig aan te pakken (gedragsverandering);
3. de kosten voor de maatschappij worden dankzij vroegsignalering verminderd;
4. minder uitstaande betalingsachterstanden bij aangesloten dataleveranciers.

In Zwolle is deze zinsnede opgenomen in het beleidsplan:

‘Vroegtijdig signaleren, en waar mogelijk oplossen, van financiële problemen zorgt ervoor dat de problemen niet complexer worden dan nodig. Hoe eerder we problemen in beeld hebben, hoe sneller we kunnen toewerken naar een oplossing. Dit voorkomt dat inwoners te maken krijgen met toenemende complexiteit en omvang van schulden, (dreigende) huisuitzettingen, oplopende incassokosten en bijkomende ongewenste effecten als psychische problemen, armoede en gebrek aan mogelijkheden om te kunnen meedoen in de samenleving.’

Soms zien we dat doelen niet zijn opgenomen in een beleidsplan, maar nader zijn geconcretiseerd in een projectplan. Bijvoorbeeld als volgt:

- in een zo vroeg mogelijk stadium achterstanden signaleren en outreachend actie ondernemen, nadat de aanleverende partijen via hun incassoproces al de nodige acties hebben ondernomen om tot een oplossing met hun klant te komen;
- met de inwoner werken aan een integrale, structurele oplossing voor de financiële problemen;
- door middel van een uniforme centrale aanpak een eenduidig, duurzaam en efficiënt proces realiseren.

Bij concrete doelen moet ook opgenomen worden welke daadwerkelijke signalen worden ingezet om het doel te bereiken en welke vorm van out-

reaching werken wordt gebruikt. Het is daarbij ook van belang aandacht te hebben voor het tijdspad waarin de 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.

Concrete beleidsdoelen vertaald naar kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten zijn de basis voor een goede evaluatie. Als deze niet zijn vastgelegd is er geen goede evaluatie mogelijk. In stap 10, evaluatie, wordt hierover meer informatie gegeven.

Wat is het doel?



Doelen kunnen variëren in bereik: van het voorkomen van huisuitzettingen tot het voorkomen van problematische schuldsituaties.

2.2 BELEID EN PRIVACY

In verband met de privacy is het van belang in het beleid aan te geven waarom men aan vroegsignalering wil gaan doen en welke gegevens daarvoor benut en verzameld moeten worden. Bijvoorbeeld als een gemeente zich met vroegsignalering wil richten op gezinnen met kinderen, dan is het aan te raden om de gegevens te verrijken met gegevens over gezinssamenstellingen. Als de gemeente de gegevens van achterstanden wil verrijken dan is het noodzakelijk dat dit specifiek wordt opgenomen in het beleid en dat het beleid geaccordeerd wordt door de gemeenteraad. Zie hiervoor tevens het PBLQ rapport.

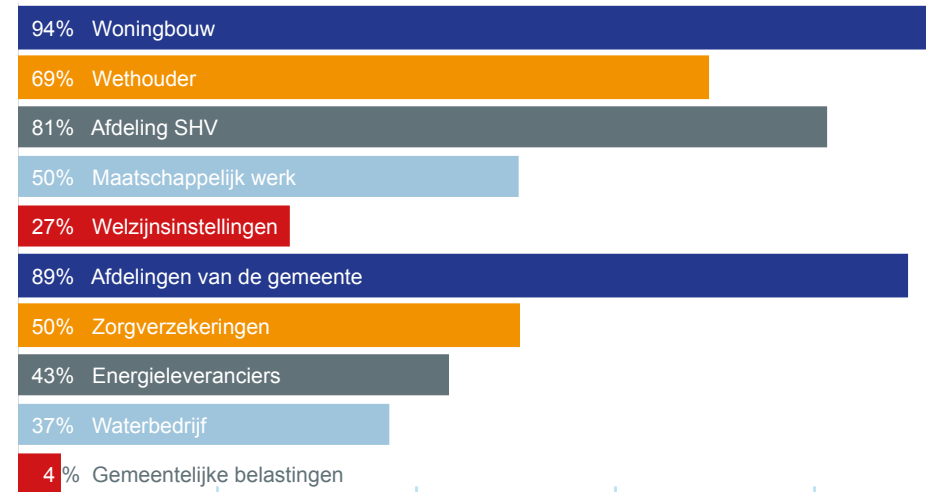
2.3 SAMEN BELEID MAKEN

Bij het maken van een beleidsplan over vroegsignalering is het belangrijk om in een vroeg stadium partijen mee te laten denken. Zowel interne afdelingen binnen de gemeente, plaatselijke woningbouwcorporaties en maatschappelijke organisaties. Bij de huidige vroegsignaleringsprojecten is de plaatselijke woningbouwcorporatie vaak een initiatiefnemer geweest. De ervaring leert dat projecten waarbij in een vroeg stadium de samenwerking is gezocht, soepeler verlopen.

Vanuit deze samenwerking wordt draagvlak gecreëerd en kan in een later stadium de verdere organisatie van vroegsignalering worden opgestart. Denk daarbij aan een stuurgroep, projectgroep en of beleidsoverleg. Hiermee wordt betrokkenheid gegarandeerd van alle lagen van de organisaties.

Grafiek 2.2 Wie heeft u betrokken bij het opzetten van vroegsignalering?

n=(49)



Maak tijd en aandacht vrij voor beleid

Het is belangrijk om voor deze stap tijd en aandacht vrij te maken, zodat vooraf voor iedereen duidelijk is wat een organisatie met vroegsignalering wenst te bereiken.



2.4 OPSTELLEN VAN DE BEGROTING

Op basis van de beleidsdoelen kan een beredeneerde inschatting van de benodigde formatie en het budget worden gemaakt.

Kijk bij het opstellen van de begroting ook naar mogelijke middelen die door de samenwerkingspartners ingebracht kunnen worden. De grootste kostenpost zal menselijke inzet zijn. Daarnaast kunnen kosten gemaakt moeten worden voor:

- automatisering, in- en/of extern;
- kantoor;
- juridische ondersteuning in verband met de privacy en de convenanten;
- communicatie o.a. aanpassingen op de website, folders etc.;
- reiskosten;
- optioneel, inzetten in- of extern onderzoeksbureau.

Zie stap 8, financiën, waar hier verder op in wordt gegaan.

Aandacht voor

- *de reden vroegsignalering*
- *wat is het doel*
- *hoe kan doel bereikt worden*

Op basis daarvan kan een begroting gemaakt worden. Al bij het opzetten van beleid moet aandacht zijn voor evaluatie.



2.5 BIJVANGST

In de beleidsvorming moet ook aandacht 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 van een schulden carrière staan.

Dit 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. Naar verwachting zal deze bijvangst afnemen op het moment dat 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. Hen bereiken en toegang bieden tot de schuldhulpverlening is een succes op zich. De klant is er dus eerder, vroeger bij. 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 bijvangst voorkomen worden dat klanten in een te laat stadium aankloppen en de producten die ingezet moeten worden nog complexer zijn.

Houd rekening met bijvangst

Door vroegsignalering zal ook een groep klanten bereikt worden die zich al in een problematische schuldsituatie bevindt en zwaardere hulpverlening nodig heeft dan klanten die aan het begin van een schulden carrière staan. Dit neemt af naarmate vroegsignalering langer plaatsvindt.



3 Projectstructuur

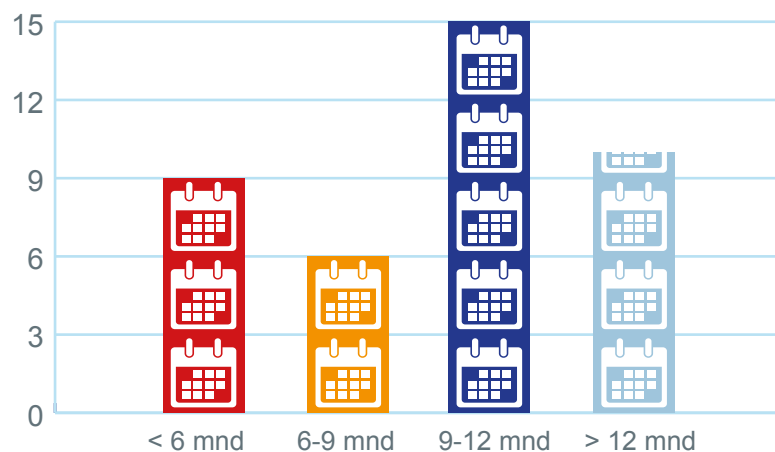
Als gestart wordt met vroegsignalering is het van belang om tijdig een goede projectstructuur op te zetten. Dit begint met het aanstellen van een projectleider en het oprichten van een stuurgroep en een projectgroep.

De start van vroegsignalering begint meestal met een pilot. Wij zien in de praktijk dat het gemiddeld 2 jaar duurt voordat een project goed loopt en kan worden omgezet naar een dienstverlening die structureel wordt ingezet. De eerste 6 tot 12 maanden zijn nodig om het project draaiende te krijgen. Pas na deze periode zijn verbeterlagen mogelijk. Na 2 jaar zijn de resultaten pas echt zichtbaar.

Steeds meer gemeenten laten hun pilot langere tijd lopen. Er zijn ook veel gemeenten die hun pilot verlengen omdat zij inderdaad zien dat het project tijd nodig heeft om van de grond te komen.

Grafiek 3.1 Hoeveel maanden duurt of duurde de pilot?

n=(40)



3.1 DE PROJECTLEIDER

De projectleider is verantwoordelijk voor de voorbereidingen en implementatiefase van vroegsignalering en de daaropvolgende uitvoering van het project. Daarnaast zorgt de projectleider voor implementatie van de randvoorwaarden als ICT, privacy, (werk)afspraken met de opdrachtnemer. Tenslotte rapporteert de projectleider aan de stuurgroep over de voortgang van het project en de evaluatie ervan en agendeert eventuele knelpunten.

De taken van de projectleider

De projectleider is de centrale figuur die door de verschillende belanghebbenden rond een project kan worden aangesproken. De projectleider is dan ook degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vastgestelde projectcontract en dat het resultaat met voldoende kwaliteit binnen de gestelde grenzen van tijd en geld wordt opgeleverd.

De verantwoordelijkheden van de projectleider zijn verdeeld in vier hoofdaandachtsgebieden:

1. leiding geven aan de projectgroep;
2. opleveren van het resultaat binnen de grenzen van tijd, geld en kwaliteit;
3. beheren van de relatie met de opdrachtgever;
4. beheren van de relaties met de omgeving.

Eisen die aan een projectleider worden gesteld

Naar mate de complexiteit van een project toeneemt, worden ook steeds hogere eisen gesteld aan de projectleiding. Die eisen hebben over het algemeen niet zozeer te maken met de inhoudelijke kant van het project, maar vooral met de aansturing van het project.

De projectleider bedenkt de oplossingen vaak niet zelf, maar stuurt het

proces aan waarmee er tot een oplossing gekomen kan worden.

Daarmee heeft de projectleider twee rollen:

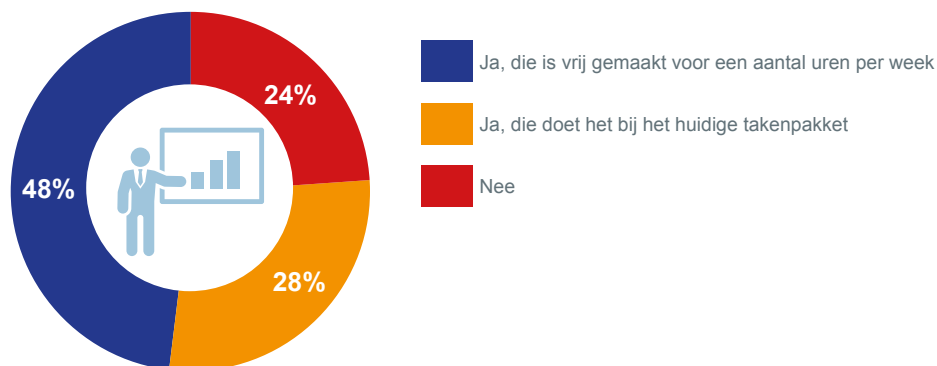
1. de managers rol;
2. de facilitator rol.

Het is een pre als de projectleider kennis heeft van het vakgebied, temeer daar onderzoek¹⁶ heeft uitgewezen dat het opzetten van een project vroegsignalering wordt onderschat.

Bij het overgrote gedeelte van de gemeenten is een projectleider aangesteld die voor een aantal uur per week is vrijgemaakt voor het project.

Grafiek 3.2 Is er een projectleider aangesteld?

n=(51)



3.2 DE STUURGROEP

In de stuurgroep nemen de opdrachtgevers zitting en meldende organisaties op managementniveau. De projectleider is (inhoudelijk) secretaris van de stuurgroep.

De taken van de stuurgroep zijn als volgt:

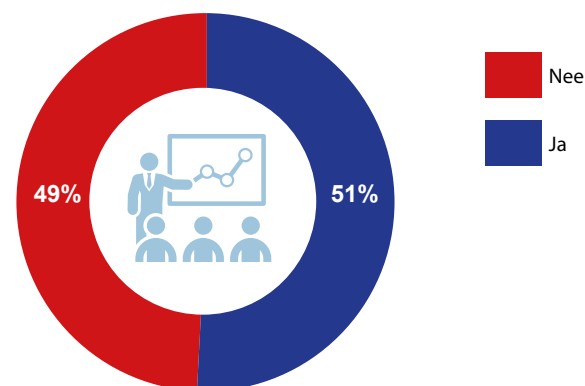
1. neemt go - no go besluiten op belangrijke momenten in het project vroegsignalering;
2. stuurt op de voortgang van het project vroegsignalering in belang van de organisatiedoelen;
3. stelt het projectplan vast;
4. neemt beslissingen over het budget;
5. houdt de projectleider als aanspreekpunt;
6. rapporteert over voortgang naar de ambtelijk opdrachtgever en bestuur en directies / raden van toezicht van andere organisaties;
7. zorgt voor draagvlak voor het project en eventuele uitrol binnen alle organisaties.

De stuurgroep komt op belangrijke beslistmomenten bijeen, of vaker indien noodzakelijk.

In de helft van de ondervraagde gemeenten is een stuurgroep aanwezig.

Grafiek 3.3 Is er een stuurgroep?

n=(48)



16 Vroegsignalering Schulden: lessen uit de praktijk - Y. Bommeljé en H. van Alebeek, februari 2018

3.3 DE PROJECTGROEP

De projectgroep bestaat uit de projectleider aangevuld met mensen die in de dagelijkse praktijk betrokken zullen zijn bij de uitvoering van het project. Denk daarbij aan de incassomedewerker van de woningbouwcorporatie maar ook aan medewerkers van welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties die ingezet kunnen worden.

De taken van de projectgroep zijn:

1. bereidt alle werkzaamheden van het project Vroegsignalering voor en beschrijft deze in het plan;
2. bewaakt de voortgang op inhoud, proces, financiën, kwaliteit, informatie;
3. voert het project gefaseerd uit en rapporteert tijdig naar opdrachtgever en stuurgroep;
4. zorgt voor draagvlak en inbedding van het project in de eigen organisatie;
5. projectleden rapporteren tijdig naar projectleider over voortgang en eventuele knelpunten;
6. projectleider stuurt project en verbindt de project-onderdelen.

De projectgroep vergadert maandelijks of vaker indien noodzakelijk onder leiding van de projectleider.

'Verantwoording, evaluatie vroegsignalering, Nijmegen.

Op de rit'

Projectgroep

In de projectgroep zit een afvaardiging van de partijen zoals die in het bestuurlijk overleg zijn vertegenwoordigd. De medewerkers hebben een taak in hun organisatie met betrekking tot het debiteurenbeleid. Daarnaast neemt het Inter-lokaal deel aan de projectgroep. Het Inter-lokaal is een van de belangrijkste partners in Nijmegen als het gaat om materiële dienstverlening.

De projectgroep is in de afgelopen periode gemiddeld één keer per 6 weken bij elkaar geweest. De deelname van de partijen aan het overleg was goed. In overleg hebben de kleinere corporaties zoals Mooiland en de Gemeenschap minder deelgenomen aan de overleggen: de tijdsinvestering was te groot. De inbreng van deze partijen heeft plaatsgevonden via reacties op de stukken of persoonlijke gesprekken met de projectleider.

De projectgroep heeft, ten behoeve van de besluitvorming door het bestuurlijk overleg, ideeën ontwikkeld voor vroegsignalering en invulling gegeven aan de pilot 'Op de rit'. De overige onderwerpen die in de beginfase van het project vroegsignalering zijn genoemd, is in het afgelopen jaar geen aandacht aan besteed. Alle tijd is besteed aan de pilot 'Op de rit'.

Alle leden van de projectgroep zijn betrokken bij het onderwerp en er is met veel enthousiasme gewerkt aan het project. De leden hebben waardering voor de zorgvuldigheid van de uitvoering van het project.

4 Signalen

Zoals in de inleiding aangegeven wordt er bij deze Leidraad uitgegaan van daadwerkelijke signalen over betalingsachterstanden van dataleveranciers waarbij nog geen escalatie van de achterstanden heeft plaatsgevonden.

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 van en het directe verband die ze hebben met financiële problemen. Sommige signalen lijken een grotere voorspellende waarde van financiële problemen te hebben dan anderen. Een maand energie-achterstand heeft waarschijnlijk een lagere voorspellende waarde dan een maand huurachterstand. Momenteel zijn veel gemeenten hiermee aan het experimenteren en de verwachting is dat er over een paar jaar meer duidelijkheid is welk signaal het beste resultaat heeft.

4.1 ACHTERLIGGENDE THEORIE

Bij het inzetten van daadwerkelijke signalen wilt u er voor zorgen dat u op het juiste moment op de juiste stoep staat. Daarvoor is het goed om nader te kijken naar de voorspellende waarde en wat het beste moment is.

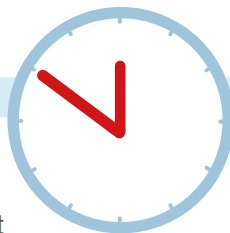
Voorspellende waarde

Er zijn verschillende soorten signalen op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat er bij een klant mogelijk sprake is van financiële problemen. Op zich hoeft een enkel signaal niet te 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.

Daarbij komt de vraag naar voren welke daadwerkelijke feitelijke signalen de grootste voorspellende waarde hebben voor het hebben van financiële problemen. Het is momenteel nog onvoldoende bekend welke signalen een grote voorspellende waarde hebben en welke niet. Hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk.





Het juiste moment

Ook het moment waarop het signaal betrekking heeft, heeft invloed op het succes van vroegsignalering. Schulden ontstaan niet van het ene op het andere moment. Vaak gaat er een periode van enkele jaren overheen voordat betalingsachterstanden leiden tot problematische schulden. Dit wordt vaak aangeduid met de schulden carrière. In het rapport 'Vroegsignalering moet en kan'¹⁷ staat:

“Gemiddeld verstrijkt er 5 jaar tussen de eerste schuld en het beroep op schuldhulpverlening. Tussen de eerste schuld en de eerste LIS¹⁸-schuld zit gemiddeld 1,5 jaar (tussen eerste LIS-schuld en moment van aanmelding schuldhulpverlening zit dus gemiddeld 3,5 jaar).”

Vroegsignalering kan al plaatsvinden bij het ontstaan van een eerste betalingsachterstand. Als op dat moment de hulpverlener in contact zou treden met de klant, zijn veel klanten nog zelf in staat om hun betalingsachterstand op te lossen.

Te vroeg benaderen van klanten kan gezien worden als bemoeizucht en mogelijk bewegingen op eigen kracht in de weg staan. Vroegsignalering kan zich ook richten op momenten verder op in de schulden carrière. Projecten waarbij klanten bij een dreigende uithuiszetting bezocht werden bevinden zich ver in de schulden carrière. Al heeft de klant zelf nog geen hulpvraag geformuleerd, dan heeft de escalatie al plaatsgevonden en valt het niet meer onder vroegsignalering. Een ander probleem is dat bij te

17 Vroegsignalering moet en kan - Social Force, oktober 2011

18 LIS staat voor Landelijk Informatiesysteem Schulden, een initiatief van de VNG, NVVK, EN, Leger des Heils, NVB, VFN, NTO, BKR, Stichting preventie problematische schulden, NVI, NVH, Experian dat uiteindelijk niet tot stand is gekomen.

vroeg benaderen vaak sprake is van grote aantallen. Dit brengt vaak ook hoge uitvoeringskosten met zich mee.

Daarom zal bekeken moeten worden op welk moment in de schulden carrière vroegsignalering zich het beste kan richten. Het moment waarop vroegsignalering zich het beste kan richten is het moment waarop met redelijke zekerheid gezegd kan worden dat er financiële problemen zijn en dat deze problemen nog niet geëscaleerd zijn. Niet te laat zijn, maar ook niet te vroeg.

Volgorde waarin schulden ontstaan

Bij het opzetten van vroegsignalering zal onderzocht moeten worden op basis van welk signaal actie ondernomen gaat worden. Daarbij is het interessant om te weten welke schuld vroeg en welke schuld later in de schulden carrière ontstaat.

'Zo betaalt Nederland'¹⁹ heeft een top 10 opgesteld van niet betaalde vorderingen.

Top 10 niet betaalde rekeningen in 2015.

1. Zorgverzekering
2. Huur of hypotheek
3. Energie
4. Zorgverlener
5. Mobiele telefoon
6. Gemeentelijke belasting of waterschapsheffing
7. Water
8. Telefoon (vast en/of internet)
9. Postorderbedrijf

19 Zo betaalt Nederland - GGN, september 2015

Uit het overzicht komt naar voren dat de zorgpremie het vaakst niet betaald wordt, gevolgd door de rekeningen voor huur, energie en zorgverlener. Daarmee kan niet de conclusie getrokken worden dat een achterstand in de zorgverzekering eerder ontstaat in de schulden carrière dan een huur- of telecomschuld. Wel kan op basis hiervan geconcludeerd worden dat als vroegsignalering plaatsvindt op basis van achterstanden bij de zorgverzekeraars, een grotere groep bereikt wordt dan bij vroegsignalering op basis van achterstanden bij drinkwaterbedrijven.

4.2 MATCHING (SIGNALEN COMBINEREN)

Het ideale moment voor vroegsignalering kan ook gevonden worden door de combinatie van signalen oftewel matchen 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 het een mogelijkheid 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. Daarmee wordt de kans vergroot dat men bij de juiste persoon op het juiste moment op de stoep staat.

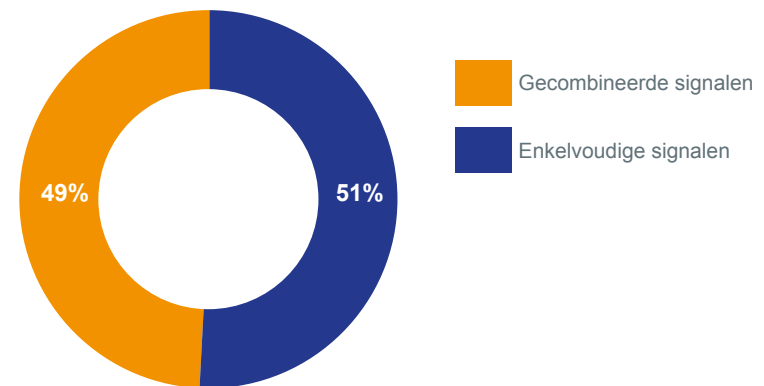
Inmiddels is ook bij diverse gemeenten ervaring met het matchen van gegevens opgedaan. Bij ongeveer de helft van de gemeenten, die aan de slag zijn met vroegsignalering, wordt op dit moment al gekeken, of gaat gekeken worden, naar gecombineerde signalen.

Daaruit komen de volgende voorzichtige conclusies:

- Het aantal matches op een adres valt qua aantallen tegen oftewel is vele malen lager dan van te voren is ingeschat.
- De gemeenten matchen op basis van 2 signalen op een adres. De ervaring is dat bij een match op basis van 3 signalen de aantallen matches heel laag zijn.
- Er wordt niet alleen gekeken naar de maand dat de achterstanden zijn maar ook tot 3 maanden terug of te wel opeenvolgende signalen.

Grafiek 4.1 Op welke manier worden signalen gebruikt

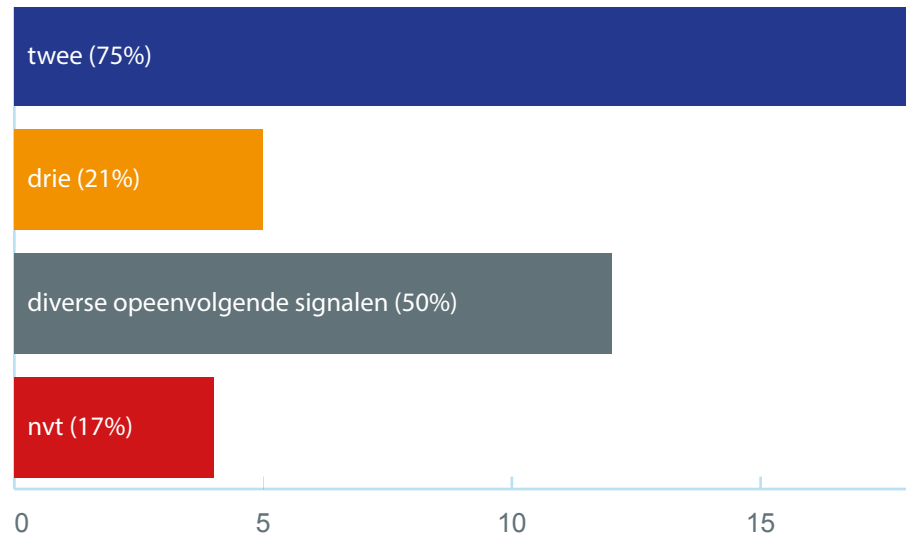
n=(47)



Als er sprake is van matching wordt meestal gematched op 2 of 3 achterstanden op 1 adres. Ook wordt vaak gebruik gemaakt van opeenvolgende signalen. Bijvoorbeeld een huurachterstand in maand 1 en een energieachterstand in maand 3.

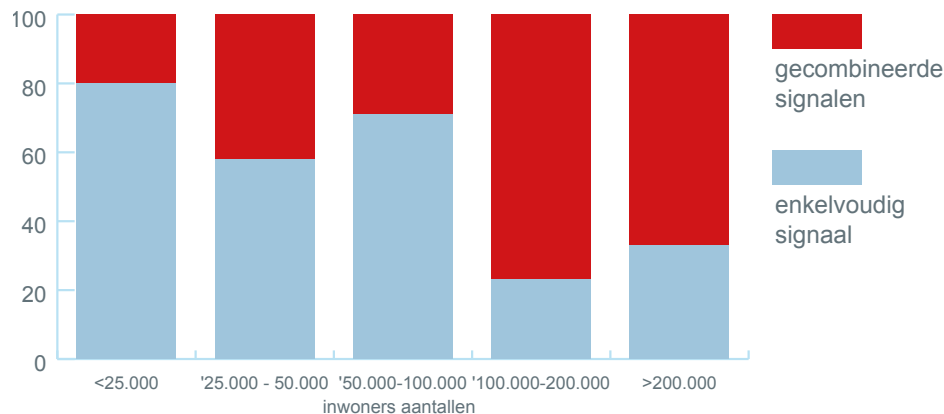
Grafiek 4.2 Als je matcht, hoeveel signalen combineren jullie?

n=(24)



Grafiek 4.2 a Gecombineerde of enkelvoudige signalen per gemeente

n=(47)



Met name grotere gemeenten zijn op dit moment bezig met matchen. Bij gemeenten tot 100.000 inwoners maakt het merendeel gebruik van enkelvoudige signalen. Bij gemeenten groter dan 100.000 inwoners maakt het merendeel gebruik van matching.

4.3 HET IDEALE SIGNAAL

Het ideale signaal voor vroegsignalering is (nog) 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 woningbouwcorporaties zijn op dit moment ook andere signalen beschikbaar, zoals achterstanden bij de zorg-, water- 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.

4.3.1 AFWEGINGEN BIJ SIGNAALKEUZE

Bij het opzetten van vroegsignalering zal dus goed gekeken moeten worden op basis van welk signaal de klant benaderd wordt en welke beleidskeuzes daarin gemaakt zijn.

De zoektocht naar het ideale signaal voor vroegsignalering is nog niet afgerond. Het onderzoek 'Zo betaalt Nederland' geeft onvoldoende uitsluitend welk signaal het beste signaal voor vroegsignalering is. En op basis van de eerste evaluatie vroegsignalering kan nog geen conclusie worden getrokken. 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 te benaderen groep

Een grote potentiële groep voor vroegsignalering brengt ook risico's met zich mee. De kans dat mensen benaderd worden die zelf in staat zijn om de betalingsachterstand in te lopen, neemt toe. Daarom is het aan te bevelen om bij het afwegen op welk signaal vroegsignalering plaatsvindt, niet alleen te kijken naar welke betalingsachterstand het meeste voorkomt.



2. De risico's van de achterstand

Ook kan gekeken worden naar de risico's die een achterstand bij die dataleverancier voor de klant met zich meebrengen. Een achterstand bij een huur kan leiden tot flinke problemen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een huisontruiming. Een bestuursrechtelijke boete bij een zorgverzekeraar tot het niet meer aanvullend verzekerd zijn.



3. Het juiste moment

Naast het risico is het ook goed om te kijken naar het moment waarop een signaal het meest bruikbaar is. Een achterstand van één maand bij een energieleverancier blijkt te vroeg te zijn. Als gekeken wordt naar klanten die een achterstand hebben van minimaal € 200,- dan wordt de groep kleiner en de kans dat in de groep mensen met beginnende problematische schulden zitten groter.



4. De kwetsbaarheid van de groep

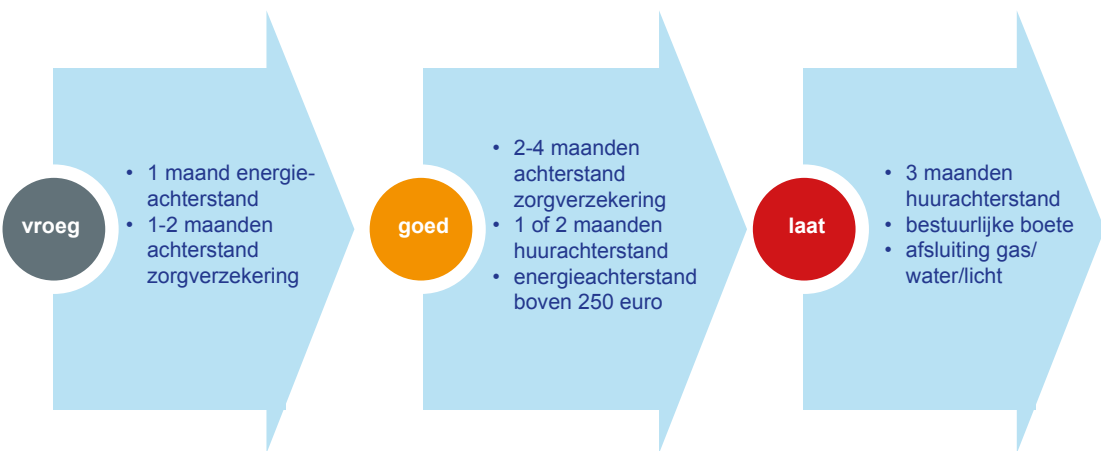
Ook kan gekeken worden naar kenmerken van de klant.

Hierbij kan gedacht worden aan:

- Achterstanden bij de zorgverzekeraar omdat daarmee ook jongeren worden meegenomen.
- Achterstanden klanten met kinderen onder de 18 jaar.



In de gemeente Alphen aan de Rijn (2014) koos men bij de vroegsignaleringsaanpak van energieschulden om op huisbezoek te gaan bij klanten waar kinderen onder de 18 jaar woonden. Hiermee wordt de groep verder vernauwd op basis van mogelijke consequenties van de betalingsachterstand.



Deze indeling is gemaakt op basis van de gevoerde gesprekken tijdens het onderzoek (zie bijlage 2) en aangevuld met de gegevens uit de enquête. De daadwerkelijk voorspellende waarde van deze signalen wordt nu binnen enkele gemeenten onderzocht. Op het moment van publicatie van deze Leidraad waren er nog geen verdere gegevens bekend.

4.4 BESCHIKBARE SIGNALLEN

Vanuit het rapport PBLQ (zie hoofdstuk Privacy) komt naar voren dat er 4 signalen zijn die gebruikt mogen worden voor vroegsignalering. In de praktijk zien wij dat daarnaast ook achterstanden in de gemeentelijke belastingen worden gebruikt. Daarom is dit signaal hier ook opgenomen.

4.4.1 ACHTERSTANDEN BIJ DE ZORGVERZEKERING

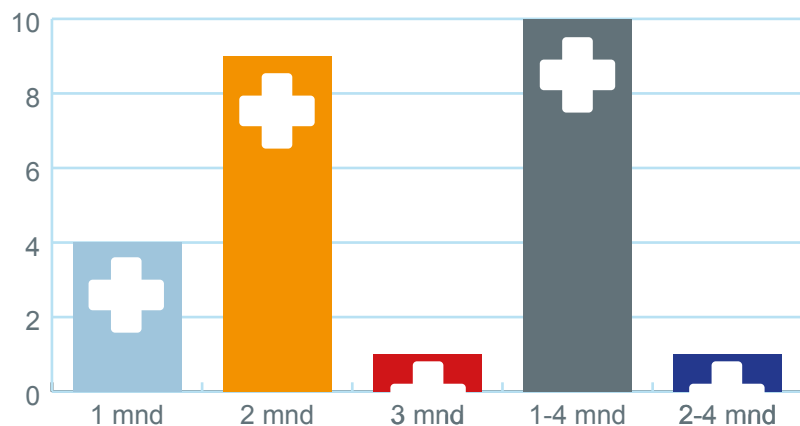
De zorgverzekeraars zijn verplicht om van hun klanten achterstandsgegevens²⁰ in de betaling van zorgverzekeringspremie te registreren in een database die door hun brancheorganisatie wordt beheerd (Vektis). Dit betreffen de gegevens vanaf 2 maanden betalingsachterstand. Via het Inlichtingenbureau kunnen gemeenten voor hun PW-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.

Bij een flink aantal gemeenten levert de zorgverzekering gegevens aan voor vroegsignalering. Deze gegevens variëren van 1 tot 4 maanden achterstand. Het gaat daarbij om achterstanden in de maandelijkse premie betalingen, eigen bijdrage en/of eigen risico. Bij 6 maanden premie achterstand is geen sprake meer van vroegsignalering omdat dan escalatie al heeft plaatsgevonden.

20 Zorgverzekeringswet

Grafiek 4.3 Hoeveel maanden achterstand wordt gebruikt bij het signaal zorgverzekering? n=(24)



Ook worden soms door gemeenten afspraken gemaakt over collectieve verzekeringen voor bijstandsgerechtigden. Hierdoor is het mogelijk om aanvullend afspraken te maken met de zorgverzekeraars over signalering van betalingsachterstanden.

4.4.2 ACHTERSTANDSMELDINGEN ENERGIE

In de Regeling afsluitbeleid²¹ 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 schuldhulpverlening en dat men bij gebruikmaking daarvan niet tot afsluiting zal over gaan.

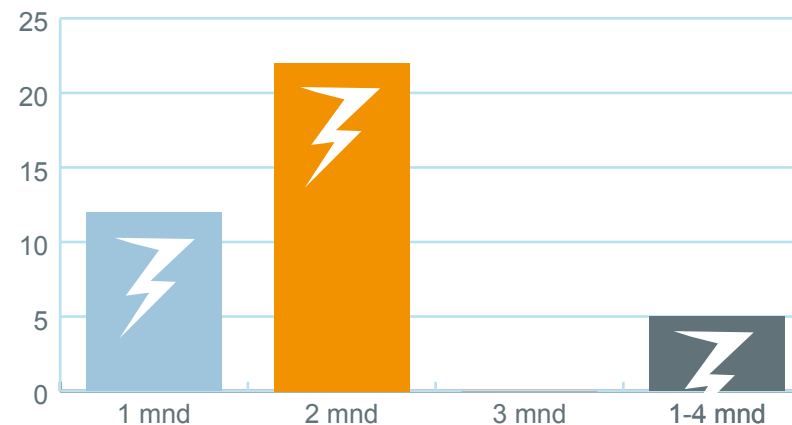
²¹ Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas

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 een reactie van de debiteur leiden worden de gegevens van de debiteur doorgegeven aan een schuldhulpverlenende organisatie vanwege een mogelijk aanbod van die organisatie.

Hierdoor komen er bij gemeenten meldingen binnen van achterstanden bij energieleveranciers.

Ook de energiebedrijven zien heel duidelijk hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en zij staan open voor samenwerking in het kader van vroegsignalering. Uit de enquête blijkt dat 21 gemeenten energiemeldingen meenemen bij vroegsignalering.

Grafiek 4.4 Hoeveel maanden energieachterstand wordt gebruikt? n=(29)

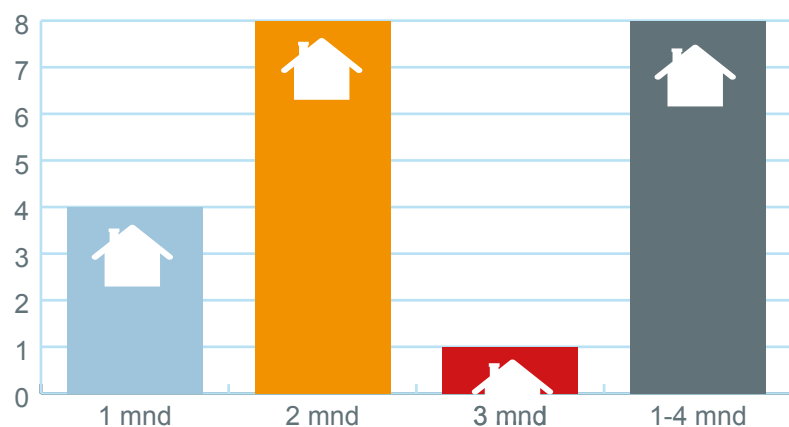


4.4.3 HUURACHTERSTANDEN BIJ WONINGBOUWCORPORATIES

In bijna alle vroegsignaleringsprojecten wordt huur meegenomen als signaal. De achterliggende gedachte daarbij is dat op het moment dat er een huurachterstand ontstaat er vaak ook al andere schulden zijn. Hoewel dit een algemeen heersende gedachte is, zijn er geen onderzoeken die dit ook daadwerkelijk aantonen. Een andere motivatie om met huurschulden aan de slag te gaan is het risico dat gepaard gaat met deze betalingsachterstand.

Grafiek 4.5 Hoeveel maanden huurachterstand wordt gebruikt?

n=(22)



Er zijn ook andere mogelijkheden om huurachterstanden te gebruiken als signaal. Bijvoorbeeld door te kijken naar slepers. Slepers zijn klanten die elke maand te laat betalen.

In de Preventiebundel²² geven professionals de volgende tips als u aan

de slag wilt met huurachterstanden voor vroegsignalering:

- Onderneem al bij de eerste maand achterstand actie. Het voorkomen van een huisuitzetting begint op het moment dat iemand een dag te laat betaalt. De ervaring leert dat direct bellen, als iemand enkele dagen te laat is met betalen, bij een aanzienlijke groep bijdraagt aan een sneller herstel.

'Eindevaluatie Pilot vroegsignalering huurschulden, gemeente Middelburg'

Het aantal ontruimingen blijft gedurende de pilotperiode laag; werden in 2015 nog 16 woningen ontruimd, in 2016 blijft dit aantal beperkt tot 7 ontruimingen, waarvan 2 vanwege overlast. In de laatste vijf maanden van het jaar is er zelfs, vanwege een achterstand in de huurbetaling, geen woning meer ontruimd. Dat scheelt enorm in de kosten voor de corporatie en de maatschappij. De gemiddelde berekende kosten per huisuitzetting voor een corporatie zijn € 7.500,00. De berekende kosten voor de maatschappij zijn € 11.000,00 tot € 53.240,00 per persoon per jaar en tot € 100.000,00 per gezin per jaar. Deze kosten staan nog los van kosten voor bijvoorbeeld jeugdzorg en justitie. Een ander bijkomend voordeel van deze pilot is dat partijen elkaar makkelijker kunnen vinden en begrijpen, waardoor er in deze periode bij Porthos en Orionis geen acute meldingen van Woongood zijn binnengekomen over een dreigende ontruiming. Er kon daardoor tijdig worden geanticipeerd om ontruiming te voorkomen. In de gevallen dat er wel werd ontruimd, waren alle partijen tijdig op de hoogte van deze situatie.

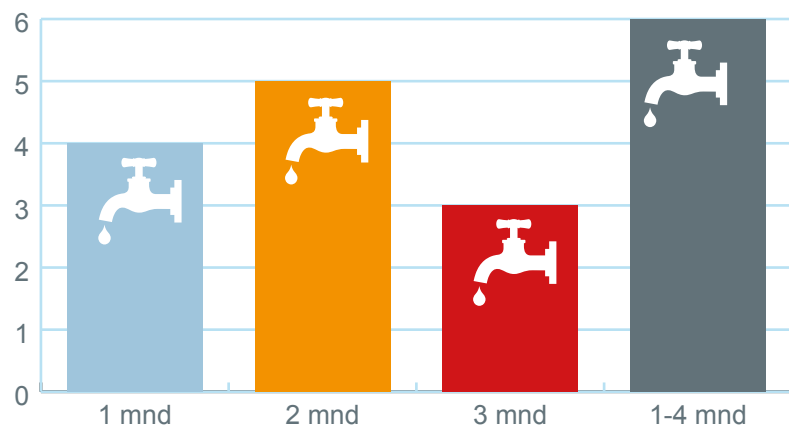
22 Preventiebundel - Hogeschool Utrecht, januari 2014

- Neem mensen pas op in een project als de grote groep herstellende er uit is. Op enig moment wordt in het incassoproces van de woningcorporatie de keuze gemaakt om de naam van een huurder in achterstand door te geven voor een project vroegsignalering. Bij het uitwerken van die keuze is het bijvoorbeeld van belang dat er een expliciete keuze is gemaakt of slepers (mensen die regelmatig in achterstand komen) dezelfde behandeling krijgen als de groep die nog niet eerder in achterstand belandde.

4.4.4 ACHTERSTANDEN WATER

Ook achterstanden in water mogen meegenomen worden als signaal voor vroegsignalering. In de praktijk wordt dit signaal bijna nooit als enkelvoudig signaal gebruikt, de enquête geeft aan dat dat maar in één gemeente gebeurt. Dit heeft er mee te maken dat de kwartaal/maandbedragen voor water vaak laag zijn. Een achterstand bij alleen het waterbedrijf is daarvoor vaak een te vroeg signaal. Gecombineerd met andere achterstanden is dit signaal echter goed bruikbaar.

Grafiek 4.6 Hoeveel maanden achterstand bij de waternota wordt gebruikt? n=(22)

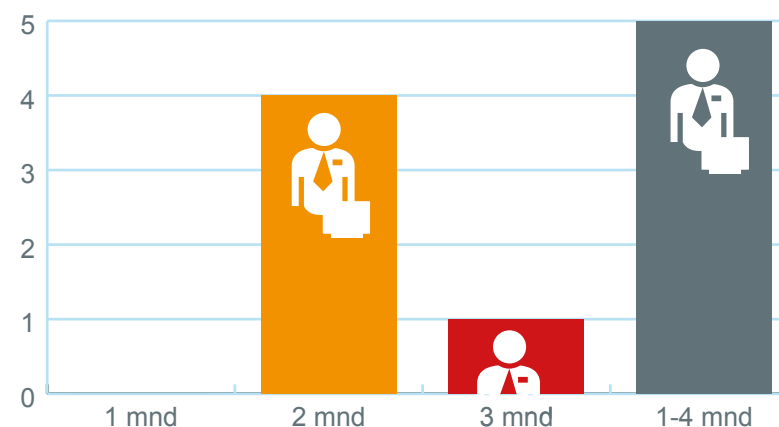


4.4.5 ACHTERSTANDEN BIJ DE GEMEENTELIJKE BELASTINGEN

Het PBLQ rapport geeft geen basis om achterstanden bij de gemeentelijke belastingen te gebruiken als signaal. In de praktijk wordt dit wel door een aantal (9) gemeenten gedaan. Zij hebben hiervoor apart beleid vastgelegd. In de gemeente Arnhem wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van meldingen van de gemeentelijke belastingen. Groot voordeel hiervan is dat een groot aantal van de meldingen afkomstig is van de gemeentelijke belastingen. Daarnaast is bij deze groep vaak relatief gemakkelijk resultaat te behalen doordat kwijtschelding kan worden aangevraagd. Hierdoor is in Arnhem tijdens de pilotperiode dit de schuld die het hardste daalt.

Grafiek 4.7 Hoeveel maanden achterstand bij de gemeentelijke belasting wordt gebruikt?

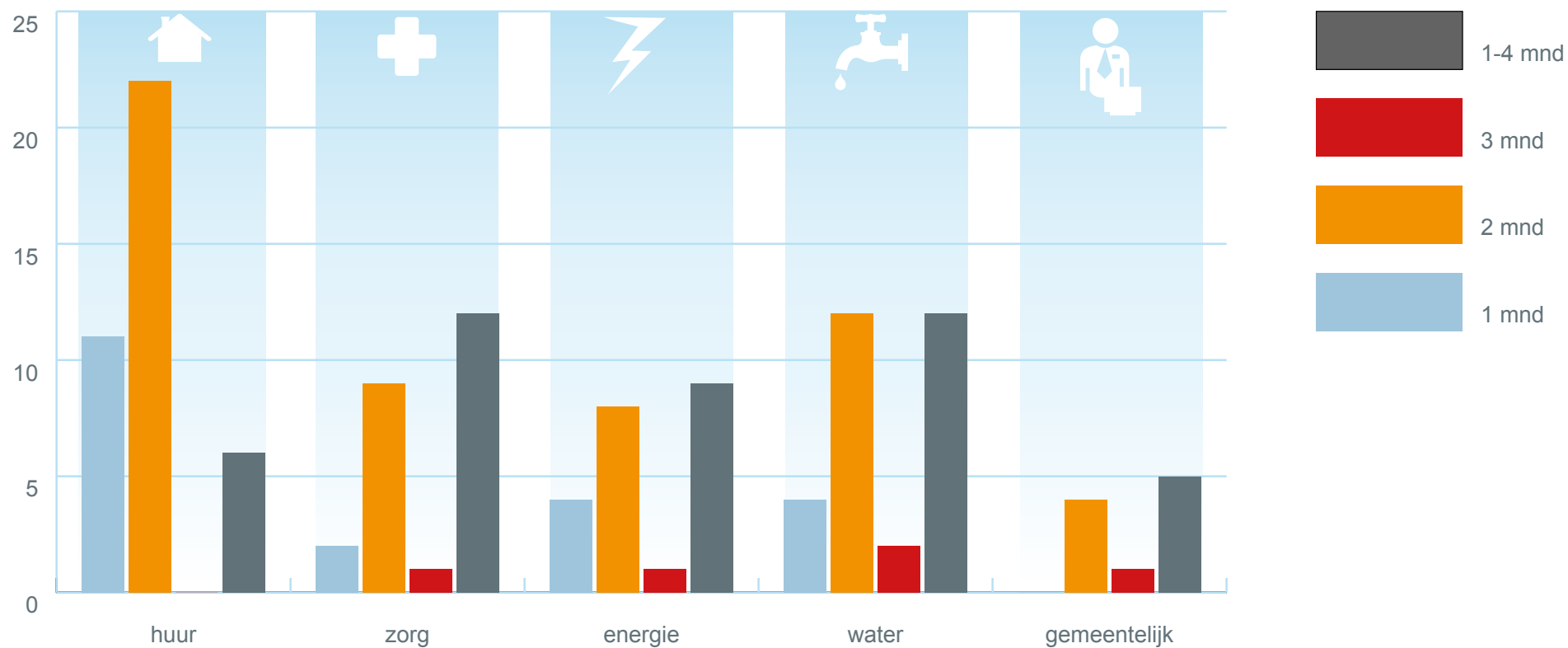
n=(10)



Onderstaande grafiek geeft het totaalbeeld van de signalen die gebruikt worden.

Grafiek 4.8 Welke signalen worden gebruikt?

n=(39)



5 Outreachend werken

Zoals blijkt uit de definitie van vroegsignalering is outreachend werken een belangrijk component van vroegsignalering schulden. 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 werken 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.

5.1 KENMERKEN OUTREACHEND WERKEN

Outreachend werken is niet nieuw. Echter de manier waarop invulling gegeven wordt aan outreachend werken heeft zich de afgelopen decennia verder ontwikkeld. In het rapport: Outreachend werkt!²³ wordt deze ontwikkeling beschreven. De beweging van dicht bij de klant in de jaren 60, naar zeer zakelijk werken in de jaren 90 en 00 is op dit moment weer aan het kantelen naar een eropaf-houding.

De huidige ontwikkeling is dat men zich niet zozeer afvraagt of de overheid zich met privé levens mag bemoeien, maar wel hoe dat gedaan wordt en hoe ver daar in gegaan mag worden.

Daarbij spelen overwegingen op het gebied van privacy een rol en moet een afweging gemaakt worden tussen een zekere bevoogding en zelfredzaamheid van mensen.

Bevoogding of zelfredzaamheid

Waarom niet gewoon wachten tot de potentiële klant zich zelf meldt voor hulp? Is de klant zelf niet degene die het beste kan beoordelen 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 het outreachend werken. De aanwijzing dat iemand in de problemen gaat komen, is daarbij van belang.

Tegelijkertijd is ook de attitude van de hulpverlener bepalend voor de manier waarop outreachend werk wordt ervaren door de klanten. Door de klant de vrijheid te geven om hulp te weigeren en een helpende, maar niet overnemende houding, kan de zelfredzaamheid behouden blijven. Tevens wordt dan voorkomen dat de klant het outreachend werk als bevoogdend ervaart.



23 Outreachend werkt! - Movisie, mei 2013

5.2 VORMEN VAN OUTREACHEND WERKEN

Outreachend werken kan op verschillende manieren plaatsvinden. Van huisbezoek, bellen, schrijven tot het versturen van een SMS. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk blijkt dat het afleggen van een huisbezoek de beste manier is om met klanten in contact te komen. Tegelijkertijd is dat ook een duurere vorm dan het schrijven van een brief. Bij het opzetten van vroegsignaleringsprojecten moet dus onderzocht worden op welke manier outreachend gewerkt gaat worden op een manier die het beste past bij het gewenste doel en de beschikbare middelen van de organisatie.

5.2.1 SCHRIJVEN

Er kan schriftelijk contact gezocht worden met mensen met een betalingsachterstand. Veel organisaties kozen hier voorheen voor deze aanpak voor betalingsachterstanden bij energieleveranciers. Schriftelijk benaderen van klanten vraagt een lage investering en het biedt de mogelijkheid om veel mensen te benaderen. In de praktijk blijkt dat een schriftelijke benadering een respons van slechts 4% (gemeente Alphen aan de Rijn, 2014) of 0,5% (ISD Bollenstreek, 2014) oplevert. Daarom is het wenselijk om bij een schriftelijke benadering goed te bezien welke vorm van communicatie gekozen wordt en of het mogelijk is om deze werkwijze te combineren met andere benaderingswijzen.

Redenen waarom brieven schrijven naar klanten met een energieschuld vaak niet werkt:

1. De methode van outreachend werken is anoniem. De klant kan het eenvoudig negeren of naast zich neerleggen.
2. De klanten waar het zich op richt hebben niet allemaal belang bij het

aangeboden product. Doordat de meldingen al binnenkomen bij een kleine achterstand of 1 maand achterstand, bestaat de groep die benaderd wordt voor een groot deel uit klanten die nog prima in staat zijn om zelf hun financiën te regelen. Zij zijn simpelweg vergeten de rekening te betalen of hebben een dispuut over de rekening.

3. Laaggeletterdheid, niet alle klanten zijn in staat de brief te lezen.
4. De zoveelste brief, post wordt niet altijd meer geopend.
5. Er wordt iemand benaderd die niet onder de doelgroep valt.

5.2.2 BELLEN

Een andere manier om outreachend te werken is telefonisch contact zoeken. Dit contact kan plaatsvinden door de dataleverancier zelf, maar ook door de schuldhulpverlenende organisatie. Het voordeel van telefonisch contact is dat het gemakkelijk ingezet kan worden tegen een lage investering. Een groot nadeel is het feit dat telefoonnummers vaak niet blijken te kloppen of dat de klanten niet opnemen en hierdoor geen contact mogelijk is.

Voordelen van bellen door de dataleverancier

Ook hier is het een voordeel dat de legitimatie van het outreachend werken ligt in het feit dat er een betalingsachterstand is bij de betreffende dataleverancier. Als een dataleverancier contact zoekt hoeven er geen gegevens uitgewisseld te worden. Bovendien neemt een dataleverancier dan zelf de verantwoordelijkheid voor vroegsignalering.

Nadelen van bellen door de dataleverancier

Als het contact plaatsvindt door de dataleverancier, ligt het voor de hand dat deze met name ingaat op de eigen achterstanden. Tegelijkertijd is het ook mogelijk dat geïnformeerd wordt of er ook bij anderen achterstanden

zijn. De manier waarop het gesprek met de klant wordt gevoerd zal grote invloed hebben op de manier waarop deze reageert. De klant zal een telefoontje van een zorgverzekeraar anders ervaren dan een telefoontje van een hulpverlener. Hiermee zal bij projecten, die uitgevoerd worden door de dataleveranciers, rekening gehouden moeten worden.

Voorbeeld zorgverzekeraar

Menzis, de Stadsbank Oost-Nederland en de gemeenten Enschede, Hengelo en Almelo werkten samen bij het uitvoeren van een pilot om wanbetaling van de zorgpremie tegen te gaan. Het achterliggende idee bij de pilot is dat mensen die een achterstand hebben in de zorgpremie, een grotere kans hebben om ook andere schulden te hebben. Slechts een klein percentage van de mensen met een achterstand werd bereikt. In eerste instantie werd contact gezocht door Menzis. Als deze na drie pogingen om telefonisch in contact te komen, nog geen resultaat hadden bereikt, dan werden de gegevens doorgegeven aan de Stadsbank. Ook zij probeerden drie keer telefonisch of schriftelijk in contact te komen. Slechts 6,5% van de ruim 13.000 verzekerden zijn bereikt.

Uit het onderzoek kwam wel naar voren dat een achterstand in de zorgpremie inderdaad vaak geen alleenstaand probleem is. Vroegsignalering op basis van dit signaal lijkt nuttig, echter deze wijze van in contact treden met de verzekerde werkt onvoldoende. (2014)

Voordelen van bellen door de hulpverlener

Er kan ook telefonisch contact gezocht worden door de schuldhulpverlenende organisatie. Dit kan voor een klant als prettiger worden ervaren omdat de schuldhulpverlener als minder bedreigend ervaren wordt dan de

dataleveranciers. Bovendien kan het voor een schuldhulpverlener gemakkelijker zijn om ook informatie te krijgen over andere schulden en de sociale situatie. Het percentage mensen dat bereikt wordt met bellen blijkt bij een aantal pilots, zoals de pilot met Menzis²⁴ laag te zijn.

Nadelen van bellen door de hulpverlener

De nadelen van bellen door de hulpverlener liggen ook hier in het uitwisselen van gegevens en de legitimatie van het outreachend werken.

5.2.3 OUTREACHEND HUISBEZOEK

De meest effectieve manier van outreachend werken, is het afleggen van een huisbezoek. In de meeste projecten wordt hiermee een bereik van 50-70% behaald.

Naast het grote bereik zijn er ook andere voordelen van een huisbezoek:

1. **Thuisituatie in beeld**
Door het bezoeken van de klant in de thuisituatie kan de hulpverlener veel informatie verkrijgen over de situatie thuis. Hoe woont de klant, is er sprake van vervuiling, is er rust, zijn er andere problemen te constateren?
2. **Klant heeft initiatief**
Er vindt een verschuiving van de machtsbalans tussen de hulpverlener en de klant plaats. De klant heeft de keus om de hulpverlener binnen te laten en ook andere keuzes zoals waar het gesprek plaatsvindt

²⁴ De taaheid van wanbetaling zorgpremie in beeld – N. Jungmann en W. Karssenber, februari 2014



is mogelijk. De verschuiving van de machtsbalans kan er toe bijdragen dat het initiatief bij de klant blijft. De manier waarop en de intentie waarmee het huisbezoek wordt afgelegd, heeft grote consequenties voor de machtsbalans. Als het huisbezoek plaatsvindt vanuit een controlerende functie waarbij de klant gedwongen wordt het hele huis te laten zien, ontstaat er een andere dynamiek dan als de hulpverlener met een nieuwsgierige houding het initiatief bij de klant laat.

Op het juiste moment op de juiste stoep

Jan Siebols, adviseur vroegsignalering
(was projectleider Vroeg Eropaf Amsterdam)

Reactie van klanten, verzameld door medewerkers vroegsignalering, gemeente Arnhem

REACTIES VAN KLANTEN 'VROEG EROPAF' ARNHEM

Als wij vandaag geen afspraak hadden, had ik gisteren al opgegeven. Dit is een stok achter de deur.

Ik dank u om uw bezorgdheid.

Ik dacht dat ik geen hulp kon krijgen, omdat ik in de bijstand zit

Maar goed dat jullie 2 x aanbellen, anders had ik niet open gedaan.

Ik ga proberen nu zelf al orde te krijgen, omdat ik weet dat er hulp aan komt.

Jullie doen zo goed werk, ik word ambassadeur van jullie project.

Dus er is nog hoop, ik dacht er nooit meer uit te komen.

Het is fijn om te weten dat ze hier in Arnhem nog op je letten.

Bedankt voor de sleutelhanger, erg handig met boodschappen doen.

Ik was heel erg blij toen ik van mijn man hoorde dat jullie langs waren geweest.

Als jullie niet voor de tweede keer waren gekomen, had ik nu nog met dezelfde problemen gezeten

Ik las erover in de krant en dacht al, wanneer komen jullie bij mij? Fijn dat jullie er zijn.

Mooi om te zien dat jullie dit aanbieden aan de inwoners van Arnhem.

Op de flyer staat dat het gratis is, maar krijgen jullie dan wel betaald?

Heel goed wat u doet, want dit hebben mensen nodig!

Je weet dat je hulp nodig hebt, maar om er dan toch om te vragen is heel moeilijk.

Ik schaamde me te erg en durfde geen hulp te vragen.

Ik wilde wel hulp, maar wist niet waar ik er om moest vragen.

Ik ben een HBO-er die niet goed met geld om kan gaan, dus ik durfde niet om hulp te vragen.

Ik dacht dat ik geen hulp kon krijgen, omdat mijn inkomen te hoog is.

5.3 UITWERKING VAN HET HUISBEZOEK

Op het moment dat gekozen wordt voor een huisbezoek, is er een aantal keuzes die gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij om de onderstaande keuzes.

5.3.1 WIE GAAT ER OP HUISBEZOEK?

Om een huisbezoek af te leggen zijn meerdere competenties nodig. De ervaring in het land heeft het volgende profiel opgeleverd voor de organisatie en de medewerker die de vroegsignaleringsgesprekken voert:

- Hij is gemotiveerd om met vroegsignalering aan de slag te gaan.
- Hij is in staat om snel te schakelen en meldingen binnen de afgesproken periode op te pakken. Bij de meeste gemeenten gebeurt dit binnen 28 dagen.
- Hij beschikt over gespreksvaardigheden, onder andere motiverende gespreksvoering, die het mogelijk maken om in contact te komen met de klant.
- Hij is flexibel met werktijden (ook in de avond uren of op zaterdag beschikbaar).
- Hij heeft kennis van financiële problematiek en inkomens verruimende maatregelen.
- Hij heeft ervaring met multi problematiek.

Een vroegsignaleringsgesprek vereist uitstekende contactuele eigenschappen en gesprekstechnieken.

- Hij moet 'van deur naar tafel' kunnen komen op basis van een melding van een betalingsachterstand;
- en tot de kern van de problematiek kunnen doordringen;
- en een integraal beeld kunnen opbouwen van de situatie op de ver-

schillende leefgebieden met aandacht voor het in te zetten talent van de klant in of buiten de wijk.

Gezien de eisen die worden gesteld heeft het de voorkeur dat het vroegsignaleringsgesprek wordt gevoerd door professionals en niet door vrijwilligers. Daarnaast is het borgen van de privacy aspecten op het moment dat gewerkt wordt met vrijwilligers complexer. Waar bij reguliere organisaties vaak al gewerkt wordt met geheimhoudingsverklaringen en een verklaring omtrent gedrag, moet dit bij vrijwilligers nog ingeregeld worden.

Uit de enquêtes kwam naar voren dat de gemeenten bovenstaand profiel onderschrijven. Maar het is vaak moeilijk dat in één persoon te vangen, daarom is er een lichte voorkeur voor een duo, waarbij de een kennis heeft van de financiële problematiek en de ander van de brede aanpak van andere problematiek (bijvoorbeeld maatschappelijk werk).

“Ondanks dat we van twee verschillende organisaties zijn loopt de samenwerking goed. Het voelt echt alsof we de klus samen klaren. We zetten ons allemaal enthousiast in voor het project.”

Uitvoerder Vroeg Eropaf, gemeente Breda

5.3.2 HUISBEZOEK DOOR DE DATALEVERANCIER, WONINGBOUWCORPORATIE?

Er kan ook gekozen worden om het huisbezoek te laten afleggen door een medewerker van de dataleveranciers. Bij woningbouwcorporaties is dit vrij gebruikelijk. Dit vindt dan plaats in het kader van sociaal incasseren. Een woningbouwcorporatie heeft vaak medewerkers in dienst die zich richten op de sociale zorg van haar huurders.

Voordelen van huisbezoek door de dataleveranciers

1. Geen legitimatie van het huisbezoek nodig.
Het voordeel van een huisbezoek door de dataleverancier is dat er geen legitimatie plaats hoeft te vinden waarom de medewerker op de stoep staat. De achterstand in de huurbetaling is op dat moment een duidelijke aanleiding.
2. Geen gegevensuitwisseling
Ook hoeft er dus geen gegevensuitwisseling plaats te vinden. Hierdoor spelen privacy vraagstukken ook geen rol.
3. Ook andere (woon-)problemen signaleren
Vaak wordt ervaren dat het ook een voordeel is om medewerkers van de woningbouwcorporaties het huisbezoek af te laten leggen omdat zij gelijk een aantal praktische problemen aan kunnen pakken, zoals klachten over zwerfvuil of burens overlast.

Nadelen van huisbezoek door de dataleverancier

1. Verwarring met deurwaarder
Het nadeel is dat de klant het bezoek van de dataleverancier kan ervaren als een bezoek van de deurwaarder. De benadering en bejegening van de klant door de medewerker is daarbij van groot belang.
2. Nauwe blik
Daarnaast kijkt de medewerker van de dataleverancier waarschijnlijk

voornamelijk vanuit zijn eigen expertise. Signalen die voor een gemeente of schuldhulpverlenende organisatie interessant zijn kunnen hierdoor worden gemist.

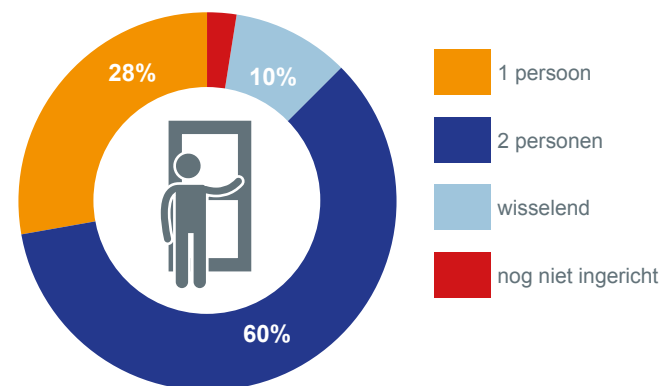
3. Bedreigend voor klant
De klant kan het bezoek als bedreigend ervaren en daardoor minder openstaan voor hulp.

5.3.3 MET HOEVEEL MENSEN WORDT ER OP HUISBEZOEK GEGAAN?

Een andere afweging die gemaakt moet worden is het aantal mensen dat op huisbezoek gaat. In de meeste gemeenten (60%) wordt gekozen voor 2 personen. Dit heeft te maken met veiligheidsaspecten, maar vaak ook omdat de eisen die gesteld worden aan de outreachende medewerker, niet in 1 persoon te vinden zijn.

Grafiek 5.1 Met hoeveel mensen gaan jullie op huisbezoek?

n=(47)

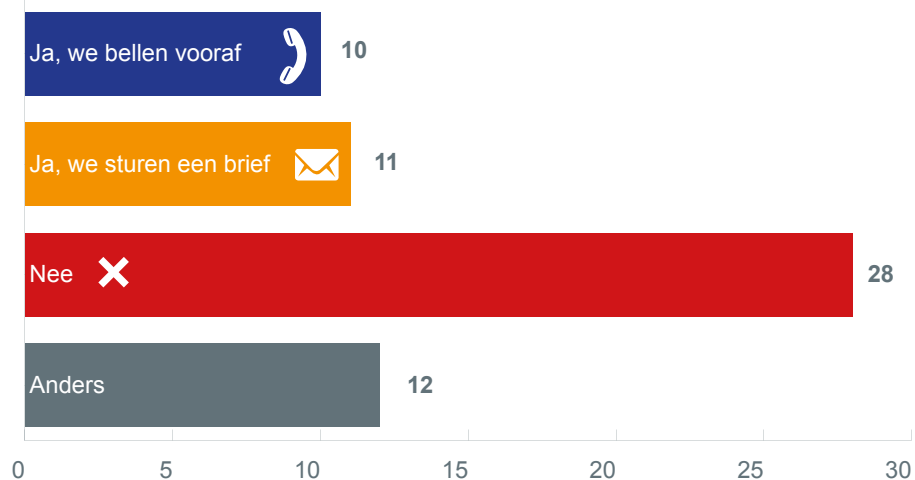


5.3.4 BERICHTGEVING VOORAF

Er zijn verschillende keuzes voor het vooraf aankondigen van een huisbezoek. In 58% van de gemeenten wordt niet vooraf aangekondigd dat er een huisbezoek plaats gaat vinden. Deze keuze wordt bijvoorbeeld gemaakt omdat men het idee heeft dat mensen opener een gesprek in gaan als ze onverwachts benaderd worden. Daarnaast is het voordeel dat gesprekken niet ingepland hoeven te worden. Als een klant niet thuis is, kan een volgende klant benaderd worden. In 45% van de gemeenten wordt het huisbezoek wel vooraf aangekondigd. Dit wordt zowel telefonisch als schriftelijk gedaan. Het voordeel van een huisbezoek vooraf aankondigen is dat het rendement vergroot kan worden. Als klanten steeds niet thuis zijn, kan veel tijd verloren gaan.

Grafiek 5.2 Kondig je het huisbezoek aan?
(meerdere antwoorden mogelijk)

n=(48)

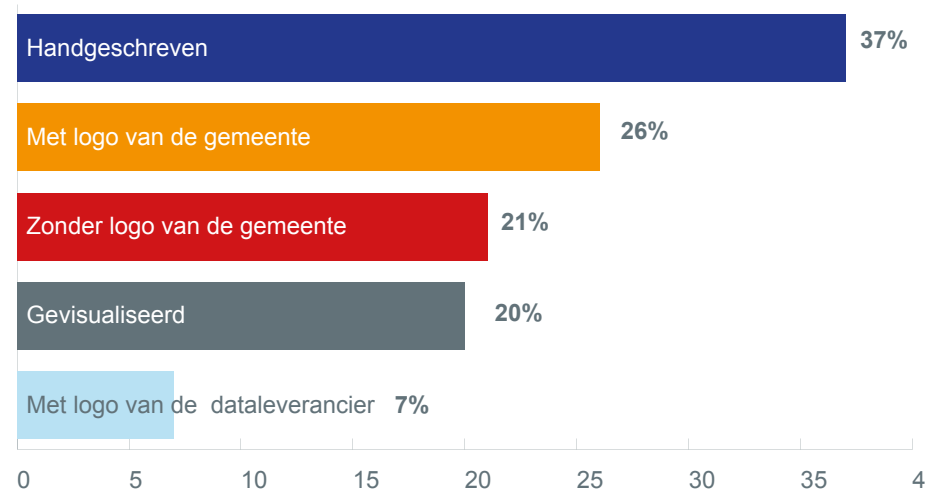


5.3.5 BERICHTGEVING ACHTERAF

Als een huisbezoek is afgelegd, wordt de klant niet altijd thuis aangetroffen. Op dat moment kan gekozen worden voor verschillende manieren van berichtgeving. Bijna 98% van de ondervraagde gemeenten laat een bericht achter. Dit bericht kan verschillende vormen hebben.

Grafiek 5.3 Berichtgeving achteraf
(meerdere antwoorden mogelijk)

n=(46)



Er zijn allerlei combinaties mogelijk. De beste manier om mensen te berichten is nog niet gevonden.

5.3.6 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 met 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%.

Momenteel zijn er al enkele cijfers beschikbaar. De gemeente Arnhem geeft aan dat energie en zorg de beste combinatie is om contact te leggen²⁵.

Na een half jaar komt in Rotterdam naar boven dat het signaal van de woningcorporatie in 31% van de gevallen leidt tot een oriëntatiegesprek, bij een gemiddelde van 19% bij de andere signalen. Het aandeel huishoudens waar geen hulpverlening wordt gegeven, is bij de signalen van woningcorporaties veruit het kleinst.²⁶

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 afgelegd wordt. Andere verklaringen zijn mogelijk te vinden in de medewerkers die het huisbezoek afleggen. De verwachting is dat de komende jaren daar meer duidelijkheid over komt.

“Het meest dankbaar in het werk dat we doen zijn de reacties van mensen die blij zijn dat we aan de deur komen. Met vroegsignalering kunnen we echt het verschil maken tussen langzaam wegzakken in het moeras van schulden en bewustwording van de eigen situatie.”

Marijke Elfadly, projectleider vroegsignalering, gemeente Tiel.

25 Evaluatie vroegsignalering Eropaf - gemeente Arnhem, maart 2018

26 Resultaten Pilot VPS - 1^e half jaar, gemeente Rotterdam, november 2017

6 Hulpaanbod

Het is van belang om hierbij een onderscheid te maken tussen vroegsignalering en hulpverlening. Bij vroegsignalering gaat het primair om het vaststellen wat er bij het huishouden aan de hand is. Wat maakt dat zij niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen? Diagnose vormt dus de kern van vroegsignalering. Als een simpele oplossing mogelijk is, dan gebeurt dat direct, maar als de situatie daar te complex voor is, dan wordt een plan van aanpak opgesteld voor de hulpverlening die nodig is. Via een warme overdracht wordt een aansluitende start van het vervolgtraject gewaarborgd. Cruciaal voor het succes van vroegsignalering is dat geen vertraging optreedt door wachttijden bij de vervolghulpverlening. Anders worden gewekte verwachtingen direct weer tenietgedaan. Het eindproduct van vroegsignalering is derhalve een 'Quick Fix' of een plan van aanpak voor aansluitende hulpverlening inclusief een warme overdracht.

Op het moment dat aangebeld wordt bij de klant, is het dus van belang dat de hulpverlener goed voor ogen heeft welk hulpaanbod gedaan kan worden. Cruciaal voor het succes van vroegsignalering is een aansluitende follow up van de hulpverlening die is opgenomen in het plan van aanpak. De betreffende instanties moeten dat plan van aanpak dus als een voldoende indicatie beschouwen dat een interventie gewenst is en de analyse niet overdoen. Verder is het belangrijk dat een voorrangsgeregeling geldt voor huishoudens die een vroegsignaleringsgesprek hebben gehad. Het risico van wachttijden kan dan worden vermeden. De inzet van vroegsignalering kan geheel te niet worden gedaan door eventuele wachttijden.

Daarom is het van belang dat bekeken wordt bij welk bestand overleg met ketenpartners aangesloten kan worden om hierover afspraken te maken.

6.1 PROCES VROEGSIGNALERING

Alvorens het concrete aanbod instrumenten besproken wordt, is het goed om het proces van vroegsignalering in beeld te hebben.

Vroegsignalering is een kort durende interventie met 2 mogelijke eindproducten:

1. Quick Fix
Bij een Quick Fix wordt binnen 28 dagen een oplossing gevonden voor het (financiële) probleem. Het is afhankelijk van de plaatselijke keuzes die gemaakt zijn of alleen de financiële problemen opgepakt worden binnen die 28 dagen of daarnaast ook de andere problemen worden opgepakt.
2. Plan van aanpak
In een integraal plan van aanpak staat een analyse van de situatie en wordt een diagnose gesteld voor het eventuele vervolgtraject.

Als aanvulling volgt kort het proces van vroegsignalering:

- Een tijdig signaal van de dataleverancier waarbij de incasso wordt opgeschort.
- Snel contact maken en het goede gesprek voeren met de beginnende wanbetaler door middel van een huisbezoek.
- Het inventariseren van oorzaken.
- Het voorkomen van ernstige sancties en ontruiming.
- Een stevige basis leggen voor regelmatige betaling van vaste lasten.
- Het maken van een integraal plan van aanpak. Als binnen (meestal) 28 dagen de oplossing kan plaatsvinden (Quick Fix) dan wordt deze beschreven en hoeft het dossier niet te worden overgedragen.
- Warme overdracht naar de organisaties die de vervolgvactiteiten voor hun rekening gaan nemen.

'Lessen uit de praktijk'

Gezamenlijk uitwerken ketenproces

Een succesfactor is het gezamenlijk inrichten van het hele proces waarbij de incasso en de medewerkers van het uitvoeringsteam een cruciale rol vervullen. Schrijf het hele proces uit, geef aan wie wat op welk moment doet en waarvoor verantwoordelijk is.

Voorzie de processtappen van doorlooptijden en namen van uitvoerders. Maak duidelijke afspraken over:

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

6.2 MOGELIJKE INSTRUMENTEN

Bij de start van het outreachend werken is het belangrijk om goed te definiëren welke instrumenten kunnen worden gebruikt gedurende de Quick Fix en welke instrumenten kunnen worden opgenomen in het plan van aanpak.

Mogelijke instrumenten gedurende de 28 dagen van de Quick Fix

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar die ingezet kunnen worden in de 28 dagen van vroegsignalering. Een aantal voorbeelden is hieronder opgenomen:

- Begeleiding
 - o hulp bij administratie
 - o start budgetcoaching
 - o juridische ondersteuning
 - o informatie en advies
- Inkomensondersteuning
 - o controleren beslagvrijevoet
 - o check op inkomens verruimende maatregelen
 - o aanvragen inkomens verruimende maatregelen
- Regelen van schulden
 - o betalingsafspraken

Mogelijke instrumenten na warme overdracht (dubbelingen zijn mogelijk)

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

- Begeleiding
 - o hulp bij administratie
 - o budgetbeheer
 - o budgetcoaching
 - o beschermingsbewind
 - o juridische ondersteuning
 - o informatie en advies
 - o duurzaam financiële hulpverlening

- Inkomensondersteuning
 - o controleren beslagvrijevoet
 - o check op inkomens verruimende maatregelen
 - o aanvragen inkomens verruimende maatregelen
- Regelen van schulden
 - o leningen
 - o betalingsregelingen
 - o herfinanciering
 - o schuldregelingen (schuldbemiddeling en schuldsanering)
- Flankerende hulp
 - o maatschappelijk werk
 - o verslavingszorg
 - o etc

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 en maatschappelijk werk. Mogelijk kan ook een deel van het hulpaanbod worden verzorgd door de samenwerkingspartners. Het blijft daarbij steeds



Budgetcoach



Hulp bij administratie



Lening

van belang op welke manier de klant het beste geholpen kan worden en hoe voorkomen kan worden dat de klant extra drempels moet nemen of uitvalt in het traject.

'Verantwoording & Evaluatie Vroegsignalering schulden, gemeente Nijmegen, Op de rit'

Winsten:

- Samenwerking met de verschillende convenantpartijen en maatschappelijke organisaties is goed en verbeterd: meer beweging bij de contactpersonen van de convenantpartners.
- Naast schulden is ook eventuele andere problematiek eerder in beeld gekomen en kon daar hulp op ingezet worden.
- Mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren.
- Outreachende werkwijze en bij de mensen thuis komen heeft geleid tot een gelijkwaardigere relatie waardoor het vertrouwen eerder werd opgebouwd.

Met betrekking tot privacy zijn twee aspecten van belang.

1. Is er een grondslag om gegevens uit te wisselen
2. De wijze waarop praktische aspecten rondom vroegsignalering zijn geregeld

7.1 GRONDSLAG VOOR GEGEVENSUITWISSELING

Als onderdeel van het project Landelijke uitrol vroegsignalering is de Handreiking Vroegsignalering schulden en bescherming persoonsgegevens gemaakt die gemeenten handvatten biedt om het proces vroegsignalering zo in te richten dat wordt voldaan aan de vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze AVG is op 25 mei 2018 in plaats van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van kracht gegaan.

De Handreiking bevat een beschrijving van een referentiemodel voor het proces vroegsignalering dat aan de privacy vereisten van de AVG voldoet. Dit referentiemodel is gebaseerd op een confrontatie tussen praktijk (hoe gemeenten vroegsignalering op dit moment uitvoeren) en vereisten die voortvloeien uit regelgeving voor bescherming van persoonsgegevens. Die vereisten zijn overigens niet altijd rechtstreeks als voorschrift uit wet- en regelgeving te halen. Soms is het nodig om afwegingen te maken afhankelijk van de specifieke context. De juridische redenering die ten grondslag ligt aan het model en de keuzes is die van de schrijvers van het rapport. Naast juridische voorschriften en afwegingen zijn er bij vroegsignalering ook keuzes te maken in de manier waarop een gemeente met zijn klanten om gaat. Ook dit wordt in het model expliciet benoemd.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze hun taken uitvoeren, maar kunnen het referentiemodel gebruiken als spiegel voor

hun eigen (voorgenomen) werkwijze. Het model geeft inzicht in de afwegingen die bij het opstellen van het referentiemodel gemaakt zijn om de bescherming van persoonsgegevens zorgvuldig te regelen. Het stelt gemeenten in staat om het proces en de randvoorwaarden AVG-conform in te richten. Tot slot kunnen gemeenten aan de hand van het model inschatten wat de effecten van afwijkingen van het referentiemodel betekenen voor de bescherming van persoonsgegevens.

7.1.1 VERRIJKEN VAN GEGEVENS

In verband met de privacy is het van belang in het beleid aan te geven waarom men aan vroegsignalering wil gaan doen en welke gegevens daarvoor benut en verzameld moeten worden. Bijvoorbeeld als een gemeente zich met vroegsignalering wil richten op gezinnen met kinderen, dan is het handig om de gegevens te verrijken met gegevens over de gezinssamenstelling. Als de gemeente de gegevens van achterstanden wil verrijken dan is het noodzakelijk dat dit specifiek wordt opgenomen in het beleid en dat het beleid geaccordeerd wordt door de gemeenteraad. Verantwoording, onder andere naar een gemeenteraad, is van belang voor een goede borging van de privacy aspecten van vroegsignalering in het gemeentelijk beleid.

7.2 PRAKTISCHE ASPECTEN

Op het moment dat een gemeente aan de slag gaat met vroegsignalering moet een aantal praktische aspecten geregeld worden.

Meldingsplicht

Bij gegevensverwerking binnen een samenwerkingsverband wordt geadviseerd hiervan melding te maken bij de Autoriteit Persoonsgegevens

Voorbeeld gemeente Amsterdam - De Amsterdamse aanpak

Het bestaat uit:

1. Vroeg Eropaf
2. Integrale Schuldhulpverlening op locatie
3. Geregelde Betaling*, voorkomen woningontuimingen
4. Eropaf**

Voor de punten 1 en 2 werken wij als volgt:

Dataleveranciers melden klanten met betalingsachterstanden. Alle meldingen worden door de gemeente verrijkt met gegevens uit ons datawarehouse. Hier worden de klanten van de niet-klanten gesplitst.

- Niet klanten gaan naar de Vroeg Eropaf-medewerkers bij de maatschappelijke dienstverlening in het stadsdeel waar de niet-klant woont.
- Wanneer het een klant van de gemeente is zijn er verschillende mogelijkheden:
 - I. Het is een jongere trede 1 t/m 5 (deze komen terecht bij onze jongerenpunten in het stadsdeel)
 - II. Het is een volwassene trede 1 t/m 5 (komt terecht bij Activering in het stadsdeel)
 - III. Het is een dak- en thuisloze jongere (hier is een aparte afdeling voor)
 - IV. Het is een dak- en thuisloze volwassene (idem)
 - V. Het is een klant van het Fibu (budgetbeheer)
 - VI. Het is een klant van Ondersteuning OndernemersDe klant wordt opgeroepen voor een gesprek met de klantmanager en schuldhulpverlener. Er is ook een inkomensconsulent betrokken die direct kan handelen. Het bereik- en slagingspercentage ligt bij Integrale Schuldhulpverlening fors hoger dan bij Vroeg Eropaf.

**Geregelde Betaling* is een samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties. Woningcorporaties melden alle achterstanden aan de gemeente. Wij halen de klanten er weer uit. Deze klanten worden evenals

Integrale SHV uitgenodigd voor een gesprek met de klantmanager en schuldhulpverlener. Niet klanten worden teruggegeven aan de woningcorporaties. Deze zetten de meldingen weer door richting Vroeg Eropaf.

***Eropaf* is de crisisinterventie die alleen vanuit de schuldhulpverlening wordt verleend. Meldingen komen van gerechtsdeurwaarders en woningcorporaties.

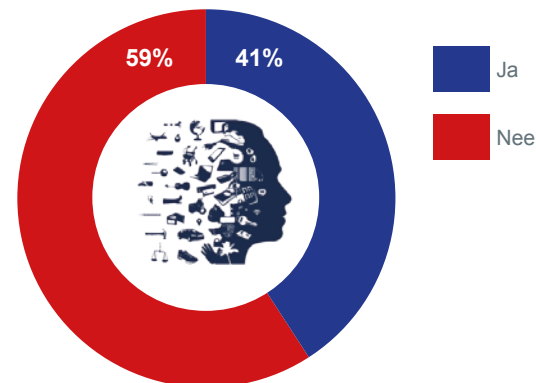
(AP). Als er sprake is van een centrale gegevensverwerking, kan volstaan worden met één melding voor het samenwerkingsverband. De verantwoordelijke organisatie doet de melding of, bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid, de meest gereede partner. Dit is over het algemeen de organisatie waar zich de gegevensverwerking bevindt. Bij vroegsignalering wordt de melding meestal gedaan door de betreffende gemeente.

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.

In de praktijk zien wij dat gemeenten vaak (nog) geen melding hebben gedaan naar de AP.

Grafiek 7.1 Is er melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens ?

n=(39)



Geheimhouding

Door het beroepsgeheim is het in basis 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.

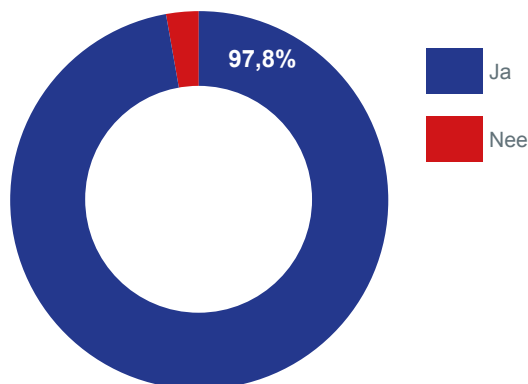
Informatie delen kan in de volgende situaties:

- 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.
- Bij vroegsignalering zal toestemming van de klant noodzakelijk zijn om een dossier over te dragen of informatie uit te wisselen. Het verkrijgen van toestemming van de klant is de ideale werkwijze.

Gelukkig wordt bij bijna 98% van de gemeenten toestemming gevraagd aan de klant voor het vervolgtraject.

Grafiek 7.2 Vraag je toestemming aan de klant voor het vervolgtraject?

n=(46)



Bewaartermijn

Hoe lang de verzamelde gegevens bewaard mogen worden, verschilt per situatie. In de AVG staat geen vaste bewaartermijn. Soms verplicht een 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 AVG 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. Het is niet altijd nodig om alle gegevens van een persoon te bewaren. De archiefkasten of harde schijf raken alleen maar vol. Het is dus ook nuttig om geregeld de papieren en/of digitale dossiers te schonen. Als blijkt dat bepaalde gegevens niet meer nodig zijn en er is voor die gegevens geen wettelijke bewaartermijn, dan kunnen ze verwijderd worden. Met andere woorden is het voor het doel van het samenwerkingsverband niet meer noodzakelijk de gegevens te bewaren? Dan moeten de persoonsgegevens verwijderd worden of bijvoorbeeld van alle identificerende kenmerken ontdaan.

Vragen of klachten van betrokkenen

Als klanten vragen of klachten hebben over het gebruik van hun persoonsgegevens, dan moeten zij altijd eerst naar de verantwoordelijke organisatie. Reageert die organisatie niet op een verzoek of 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 AVG biedt. De klant kan de kantonrechter dan bijvoorbeeld vragen om een verbod

op de gegevensverwerking, herstel van de (nadelige) gevolgen of een schadevergoeding. Ook kan de klant een signaal geven aan het AP. Naar aanleiding van een signaal kan het AP een onderzoek starten.

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 klant moet ervan op aankunnen 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 over beveiligde structuren.

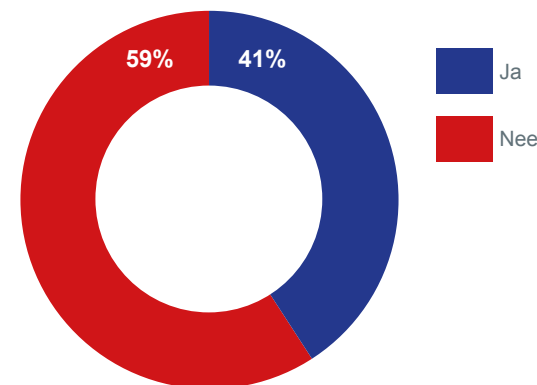
Data Protection Impact Assessment (DPIA)

Een goed uitgevoerde DPIA geeft inzicht in de risico's die de verwerking oplevert voor de betrokkenen en in de maatregelen die de verantwoordelijke moet nemen om de risico's af te dekken. Het is aan de verantwoordelijke zelf om die maatregelen ook daadwerkelijk te treffen. Er zijn verschillende manieren om een DPIA uit te voeren. Dit kan door de gemeente zelf gedaan worden, bijvoorbeeld door de functionaris van gegevensbescherming (FG) maar ook door een extern bureau. Er zijn negen

criteria opgesteld op basis waarvan de gemeente kan bepalen of zij een DPIA uit moeten voeren. Als de gegevensverwerking aan twee of meer criteria voldoet, is een DPIA noodzakelijk. De criteria zijn terug te vinden op de [site van de Autoriteit Persoonsgegevens](#).

Grafiek 7.3 Is er een PIA gemaakt?

n=(39)



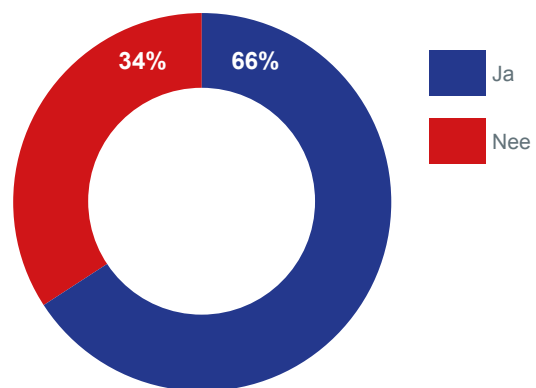
7.3 VERWERKERSOVEREENKOMST

Omdat alleen de noodzakelijke gegevens verwerkt mogen worden is het ook belangrijk om in het kader van de gegevensuitwisseling duidelijk te beschrijven welke (achterstands)gegevens wel worden doorgegeven en welke niet. De gemaakte afspraken tussen de organisaties die gegevens uitwisselen kunnen schriftelijk vastgelegd worden in bijvoorbeeld een verwerkersovereenkomst (ook wel convenant genoemd).

In het PBLQ rapport staat dit verder uitgewerkt en daarin is een voorbeeld verwerkersovereenkomst opgenomen.

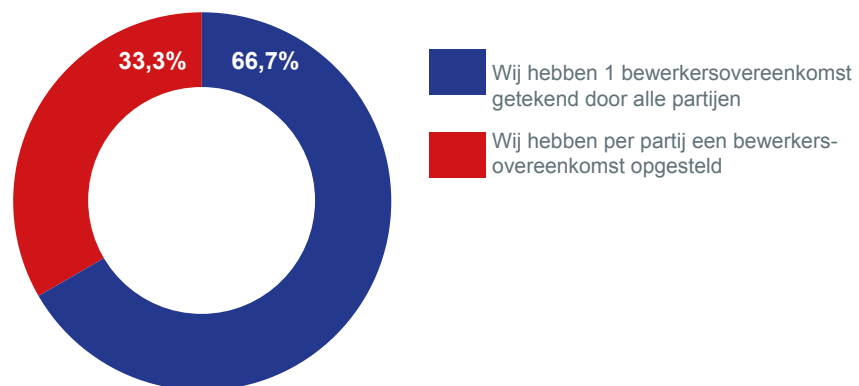
Grafiek 7.4 Is er een bewerkersovereenkomst?

n=(50)



Grafiek 7.5 Hoe is de bewerkersovereenkomst opgesteld?

n=(33)



8 Financiering

8.1 BESCHIKBAAR BUDGET

Het opzetten van vroegsignalering vraagt een investering van de uitvoerende en samenwerkende organisaties. Er moet financiering beschikbaar zijn voor:

- de ontwikkeling;
- de implementatie;
- de uitvoering;
- de evaluatie.

Ontwikkeling en implementatie

In de ontwikkelings- en implementatiefase wordt een projectplan uitgewerkt en wordt overlegd met de diverse samenwerkingspartners. Uiteindelijk moet in deze fase ook het project concreet gemaakt worden en de werkprocessen worden beschreven.

Tijdens deze fase is het noodzakelijk dat er budget beschikbaar is voor een projectleider en voor bijeenkomsten.

Bij het implementeren moet ook gekeken worden naar andere kostenposten zoals extra werkplekken, aanschaf of aanpassing van automatisering, inzet juridisch adviseur, onderzoek voor de evaluatie, businesscase maar ook naar bijvoorbeeld extra communicatiemiddelen naar klanten toe.

Uitvoering

De organisaties waar succesvolle projecten lopen, hebben bewust formatie vrijgemaakt om vroegsignalering op te starten. Zowel voor een projectleider, als voor de medewerkers die het huisbezoek af gaan leggen.

Voor een projectleider kan uitgegaan worden van een tijdsbesteding

tussen de 6 en 16 uur per week. Dit is afhankelijk van de grootte van de gemeente en manier waarop het project opgezet moet gaan worden.

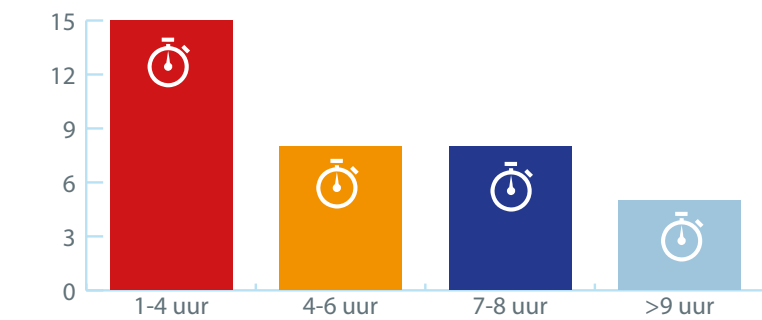
Voor het berekenen van de formatie voor de outreachende medewerkers kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de volgende onderdelen:

- Het afleggen van een huisbezoek kost gemiddeld 8 uur tijd. Die 8 uur worden benut voor reistijd, meerdere pogingen aanbellen, het maken van het plan van aanpak of de Quick Fix en nazorg. Naast de uitvoering moet rekening gehouden worden met formatie voor coördinatie en overleg.
- In één jaar moet rekening gehouden worden met ongeveer 45 werkweken.
- Eén formatie kan per jaar 1.300 effectieve uren maken (gemeente Den Haag)²⁷.

Uit de enquête komt naar voren dat er veel verschillen zijn in het aantal uur dat beschikbaar is voor een huisbezoek.

Grafiek 8.1 Hoeveel uur per adres is er beschikbaar?

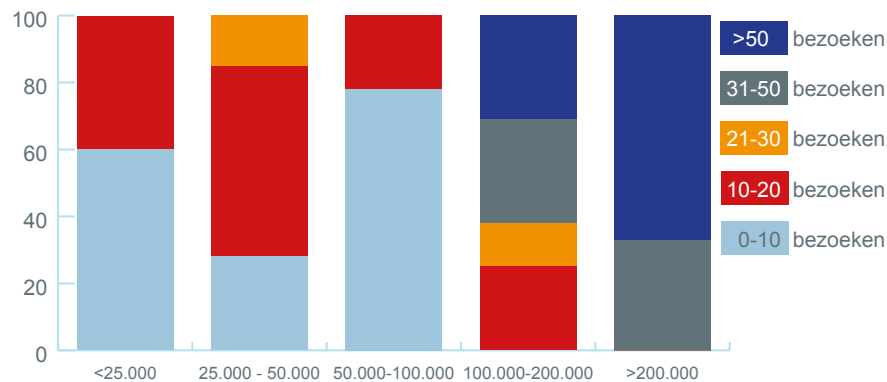
n=(36)



²⁷ Eindrapportage capaciteitsberekening Financiële Dienstverlening DHOM', Afd. Organisatieontwikkeling - gemeente Den Haag, februari 2013

Voor de berekening van de formatie moet ook gekeken worden naar het aantal huishoudens dat u als gemeente wilt gaan bezoeken per maand. De meeste gemeenten zijn klein gestart. Met name de grote gemeenten zitten op veel huisbezoeken per maand. Kleine gemeenten tot 50.000 inwoners voeren meestal tot maximaal 20 huisbezoeken per maand uit.

Grafiek 8.2 Hoeveel huisbezoeken per maand per grootte gemeente
n=(41)



Evaluatie

Als er een evaluatie plaats moet vinden, dan moet hiervoor budget beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld de projectleider of een extern bureau.

8.2 RENDEMENT

In stap 1, Motivatie, bleek al dat deze investering aan vroegsignalering ruimschoots terugverdiend wordt. Door een inschatting te maken van de verwachte opbrengst en deze te staven met al bekende cijfers, kan gemotiveerd worden waarom de kosten gemaakt moeten worden. Dit kan nodig zijn om politiek, samenwerkingspartners of beslissers te motiveren

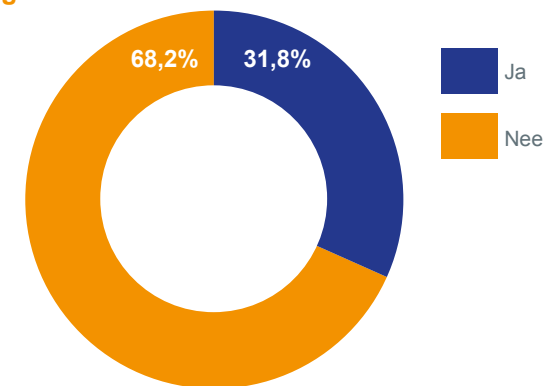
budget vrij te maken. Juist de samenwerking met partners die ook willen investeren in vroegsignalering is een goed argument richting beslissers.

8.3 COFINANCIERING

Financiering van vroegsignalering kan uit eigen middelen komen, echter ook de samenwerkingspartners kunnen bijdragen. Voorbeelden uit de praktijk laten zien dat woningbouwcorporaties regelmatig meebetalen aan vroegsignalering gericht op achterstanden in de huur. Maar ook andere partijen kunnen gemotiveerd worden om bij te dragen aan vroegsignalering. In 31,8% van de gemeenten betaalt de woningbouwcorporatie mee aan het vroegsignaleringsproject. Er zijn nu nog geen andere dataleveranciers die mee betalen.



Grafiek 8.3 Betalen andere partijen, naast de gemeente, mee aan vroegsignalering?
n=(44)



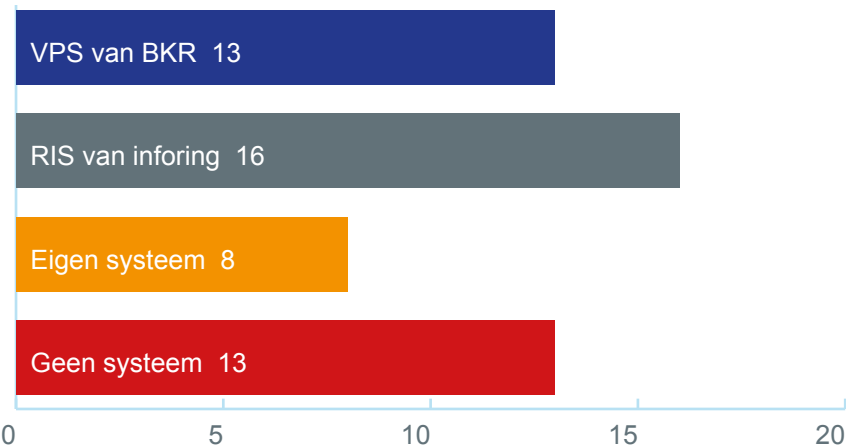
Ondersteuning van het proces van vroegsignalering door het automatiseringssysteem is een belangrijke voorwaarde voor succes.

Voor de keuze van een systeem is een aantal punten van belang.

1. Kunnen dataleveranciers gemakkelijk melden en kunnen zij ook monitoren hoe het proces rond hun melding verder verloopt?
2. Kan het systeem verschillende signalen met elkaar combineren?
3. Kan de bezoekende organisatie eenvoudig toegang krijgen tot hetzelfde systeem?
4. Kan het systeem managementinformatie generen die gebruikt kan worden voor de monitoring en evaluatie?
5. Voldoet het systeem aan de technische eisen die gesteld worden vanuit de AVG?

Op dit moment zijn er twee systemen die veel gebruikt worden bij vroegsignalering. Daarnaast gebruiken sommigen gemeenten een eigen gebouwd systeem of hebben nog geen systeem.

Grafiek 9.1 Hoe is de ICT geregeld? (meerdere antwoorden mogelijk)
n=(50)



9.1 VINDPLAATS SCHULDEN (VPS), BKR

VPS is een digitaal platform, waarbinnen iedere gemeente gegevens van huishoudens met betalingsachterstanden kan ophalen. De gemeente geeft hierbij zelf aan welke achterstanden zichtbaar moeten zijn en hoe deze gerubriceerd moeten worden (bijvoorbeeld op wijk, dataleverancier of bedrag).

Iedere gemeente heeft haar eigen digitale platform. Er vindt dus geen vermenging van data tussen de verschillende gemeenten plaats. Ook is VPS gescheiden van de andere databases die BKR beheert zoals het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI).

Een klant komt bij de gemeente in beeld als er in een maand of meerdere maanden bij verschillende typen leveranciers een gelijktijdige betalingsachterstand is. Daarnaast komt een klant ook in beeld als er in drie opeenvolgende maanden bij verschillende typen leveranciers betalingsachterstanden zijn geweest. Op verzoek kan BKR ook informatie aan de gemeente aanleveren in geval van enkelvoudige betalingsachterstanden.

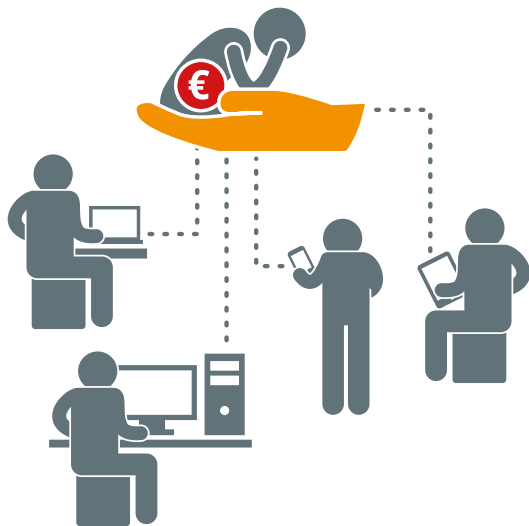
De dataleveranciers met wie een gemeente een verwerkersovereenkomst heeft gesloten kunnen aansluiten. BKR zorgt ervoor dat er geautomatiseerde bestandsuitwisseling met de leveranciers plaats kan vinden. BKR heeft handleidingen ontwikkeld over het moment van data uitwisseling, de manier van data uitwisseling en het benodigde bestandsformaat.

Monitoring

Naast de gegevens over de klanten die zij aan een gemeente verstrekken, koppelt BKR aan de dataleveranciers terug welke klanten aan de desbetreffende gemeente is overgedragen. Hierdoor weten de dataleve-

ranciers voor welke klanten zij hun incassoprocedure op moeten schorten (en bij welke huishoudens ze door kunnen gaan met incasseren). Als een klant al eerder aan die gemeente gemeld is dan geeft BKR dat ook aan die gemeente door.

De gemeente ontvangt iedere maand management informatie, waarbij de gemeente kan analyseren hoe de verschillende schulden zich over de



wijken heen verdelen, zodat er gericht per wijk hulpverlening aangeboden kan worden. De management informatie bevat bijvoorbeeld per wijk en per leverancier hoeveel signalen ze hebben aangeleverd in die wijk en hoeveel huishoudens uiteindelijk meerdere gelijktijdige achterstanden hebben gehad. De gemeente kan hiermee eenvoudig vaststellen hoeveel signalen er

maandelijks per dataleverancier aangeleverd worden, welke wijken extra aandacht nodig hebben en welke combinaties van dataleveranciers voor veel gematchte huishoudens zorgen.

Kosten

BKR is een stichting zonder winstoogmerk. Zij geven aan dat ze het belangrijk vinden dat alle gemeenten gebruik kunnen maken van VPS, daarom hebben ze gekozen voor een tarief wat gebaseerd is op grootte van de gemeente. VPS wordt geleverd vanaf € 349,- per maand. Voor

80% van de gemeenten zal de investering voor VPS niet hoger zijn dan € 549,- per maand (peildatum juli 2018). Een gemeente geeft daarbij zelf aan hoeveel bezoeken zij kunnen verwerken en daar passen zij het aantal matches op aan.

Hierbij wordt de gemeente volledig ontzorgd, zijn er geen aanvullende kosten voor het gebruik van VPS en zijn toekomstige doorontwikkelingen in de VPS inbegrepen.

9.2 RIS VAN INFORING

Inforing heeft twee systemen ontwikkeld die toegepast worden bij vroegsignalering.

a. RIS Vroeg Eropaf

RIS Vroeg Eropaf is samen met de gemeente Amsterdam ontwikkeld. De webapplicatie wordt doorgaans gebruikt voor het doorgeven van enkelvoudige achterstandsmeldingen vanuit bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie of een zorgverzekeraar. Deze enkelvoudige meldingen worden op basis van postcode automatisch verdeeld aan het uitvoerende team. Er worden geen gegevens gematched en iedere melding die wordt doorgegeven wordt één op één opgepakt en afgehandeld. De melder krijgt vervolgens direct een terugkoppeling vanuit de applicatie als er door de uitvoerende teams resultaten zijn vastgelegd. In RIS Vroeg Eropaf is standaard een rapportage gedeelte opgenomen.

b. RIS Matching

RIS Matching is de webapplicatie voor het verzamelen en “matchen” van signalen die door verschillende dataleveranciers worden doorgegeven. Deze webapplicatie wordt gebruikt ter ondersteuning van het werkproces

voor het project vroegsignalering van schulden.

RIS Matching is begin 2018 samen met de gemeente Breda ontwikkeld en wordt inmiddels door verschillende gemeenten actief gebruikt voor het ontvangen en matchen van signalen die vanuit verschillende dataleveranciers zijn doorgegeven.

Belangrijkste functionaliteiten binnen deze applicatie zijn als volgt op te sommen:

- Het ontvangen van de signalen gebeurt middels Excel of CSV bestanden in een online webapplicatie (op verzoek zijn ook koppelingen of andere bestandsformaten bespreekbaar).
- Binnen de applicatie wordt visueel zichtbaar welke dataleveranciers hun signalen hebben doorgegeven en hoeveel signalen in het bestand aanwezig zijn.
- Vanuit de applicatie kunnen reminders naar de dataleveranciers verstuurd worden.
- Per gemeente kan bepaald worden hoe er exact gematched dient te worden. Standaard gebeurt dit op basis van postcode en huisnummer combinaties.
- RIS Matching sorteert de lijst op basis van de door de gemeente bepaalde prioriteiten (aantal dataleveranciers, soort achterstand, hoogte achterstanden).
- De projectleider of de medewerker van de gemeente die de matches controleert, kan zelf 'aan de knoppen zitten'. Hiermee heeft deze medewerker de mogelijkheid om een aantal filters toe te passen op de matches die zijn ontstaan om zo een definitieve lijst van matches zelf op te stellen.
- Er kunnen met één druk op de knop management rapportages worden uitgedraaid.

Standaard wordt er binnen RIS Matching gematched op basis van postcode / huisnummer combinatie. Hierbij wordt dus enkel gekeken of er op dezelfde postcode en huisnummer combinatie een signaal vanuit minimaal twee verschillende dataleveranciers is gekomen. Op verzoek kan RIS Matching ook per gemeente aangepast worden, zodat er op een andere manier wordt gemarcheerd. Een voorbeeld hiervan: standaard matchen op postcode en huisnummer combinatie voor alle dataleveranciers en aanvullend alle meldingen van woningcorporaties altijd zien als een match, ondanks dat er maar één signaal hierover is binnengekomen.

Tijdens het implementatieproces wordt dit nader uitgewerkt per gemeente. Daarbij wordt ook bekeken met welke gegevens gewerkt gaat worden. De dataleveranciers maken samen met de gemeente afspraken over de hoogte van de achterstanden.

Beide applicaties zijn webapplicaties. Aan de kant van de gemeente is er op technisch vlak doorgaans geen actie noodzakelijk voor het inrichten en werkend krijgen van de applicatie. Wel dient er tijdens het implementatieproces samen met de accountmanager van Inforing afgestemd te worden wat de registratie- en rapportagebehoefte is. Inforing zorgt vervolgens voor de volledige inrichting en het technisch beheer van de applicatie.

Alle dataleveranciers, die de nodige afspraken gemaakt hebben met de gemeente waarvoor ze de gegevens moeten aan leveren, kunnen zich aansluiten. Afhankelijk van de afspraken die zijn gemaakt (welke informatie dient de dataleverancier door te geven), wordt er een bestandsformat afgesproken. Aan de dataleveranciers wordt gevraagd om de data vervolgens volgens dit format via RIS Matching digitaal door te geven. Indien gewenst kunnen er ook koppelingen met andere systemen worden opgezet om dataoverdracht automatisch plaats te laten vinden.

Wat er exact aangeleverd moet worden, hangt af van de afspraken die de gemeente zelf heeft gemaakt met de dataleverancier. Bij landelijke dataleveranciers, zoals bijvoorbeeld zorgverzekeraars of energiebedrijven, is er vaak behoefte aan een standaard gegevensset. Hiervoor is een format beschikbaar bij Inforing.

Monitoring

Naast dat de melder/dataleverancier direct online kan zien wat de stand van zaken is rondom het signaal die zij hebben doorgegeven, zijn er binnen beide applicaties enkele standaard rapportages aanwezig waarmee aantallen uitgedraaid kunnen worden. RIS Vroeg Eropaf wordt op maat ingericht en kan per gemeente andere registratievelden bevatten. Hierdoor is ook per gemeente de rapportagebehoefte anders. Tijdens het implementatieproces bepaalt men samen met de accountmanager welke rapportagebehoefte er ligt en worden hier eventueel kant en klare rapportages voor ingericht zodat deze met enkele klikken over verschillende perioden uitgedraaid kunnen worden.

Een aantal voorbeelden van rapportage onderdelen:

- aantal signalen per melder;
- aantal matches per gemeente / wijk / postcodegebied;
- uitsplitsing van wijze van contact (huisbezoek, telefonisch, schriftelijk, etc)
- aantal succesvolle huisbezoeken;
- aantal resultaten binnen de tussen- en eindmeldingen (bereikt, niet bereikt, doorverwezen, resultaat contactmoment, etc);
- gemiddelde doorlooptijden van de meldingen / matches.

Kosten

De applicatie RIS Matching en de applicatie RIS Vroeg Eropaf worden aangeboden op een zogenaamde huurbasis. De maandelijkse kosten worden bepaald door het aantal inwoners van de gemeente.

De maandelijkse abonnementskosten worden tijdens de looptijd van het contract niet verhoogd als het inwonersaantal van de gemeente stijgt. Daarnaast worden er eenmalige kosten berekend voor het inrichten en implementeren van de applicatie.

Indicatief zijn de kosten voor onderstaande inwonersaantallen als volgt (peiljaar juli 2018):

Enkel de applicatie RIS Vroeg Eropaf of RIS Matching los:

- 50.000 inwoners: € 525,- per maand
- 100.000 inwoners: € 750,- per maand
- 150.000 inwoners: € 995,- per maand

Als de gemeente zowel de RIS Vroeg Eropaf als de RIS Matching applicatie tegelijk afneemt, wordt er 40% korting gegeven op de applicatie RIS Matching (met een minimum bedrag per maand bij hele kleine gemeenten). De kosten voor de RIS Matching worden in dat geval:

- 50.000 inwoners: € 315,- per maand
- 100.000 inwoners: € 450,- per maand
- 150.000 inwoners: € 600,- per maand

Eenmalige kosten kunnen per gemeente verschillend zijn. Dit is afhankelijk van de nodige implementatie. Doorgaans wordt er een bedrag tussen de € 2.000,- en € 3.600,- per applicatie gerekend.

10 Evaluatie

Vroegsignalering vraagt een investering van een gemeente en eventuele samenwerkingspartners. Vaak wordt veel moeite gedaan om deze investering voor elkaar te krijgen. Door vooraf zorg te dragen voor goede mogelijkheden voor evaluatie, is het mogelijk om na een periode van vroegsignalering aan te tonen wat het effect is van het project. Dit kan bijdragen aan de continuering van projecten. Het is belangrijk dat de mogelijkheid van evaluatie al in het begin van het proces wordt opgenomen. Hierdoor wordt het mogelijk om een nulmeting te doen en vooraf helder te krijgen welke cijfers geregistreerd moeten worden om te kunnen evalueren.

'Vroegsignalering schulden Evaluatie van de pilot en voorstel voor verbreding en structurele inbedding, gemeente Leiden'

Over de evaluatie

De pilot duurde een half jaar. Dit is eigenlijk een te korte periode om goed alle effecten in kaart te brengen. Sommige effecten zijn pas op langere termijn zichtbaar. Vanwege de doorlooptijd, maar ook vanwege de beperkte schaal (2 wijken) is het bovendien niet mogelijk verstrekkende conclusies te trekken uit de 'grote' cijfers zoals het aantal huisuitzettingen of de gemiddelde huurachterstand. Er wordt in deze evaluatie een aantal suggesties gedaan voor verbetering van de registratie waardoor we in de toekomst de effecten beter kunnen monitoren. Hoewel in dit rapport diverse cijfers worden gepresenteerd, is deze evaluatie vooral kwalitatief van aard.

Bij de ontwikkeling

Bij de ontwikkeling van vroegsignaleringsprojecten zijn er verwachtingen over de effecten van het project. Op basis van cijfers of vermoedens worden doelen gesteld. In deze fase is het goed om in beeld te brengen wat de beginsituatie is en op welke manier het project bij gaat dragen in het behalen van de doelstellingen. Daarbij wordt ook aangegeven wanneer het project succesvol is. Het is vaak niet noodzakelijk om alles te evalueren. Ook de redenen waarom evaluatie noodzakelijk is moet op dit moment meegenomen worden. Gaat het om verantwoording naar politiek en samenwerkingspartners of is het juist bedoeld om verschillende methodieken te vergelijken of om te leren van het project.

Bepaal op basis van deze punten de hoofd- en eventuele subvragen waar een antwoord op moet komen. En wordt in deze fase ook een eerste evaluatie opzet gemaakt.

Bij de implementatie

In deze fase is het van belang te bepalen welke gegevens verzameld moeten worden. Welke cijfers geven een beeld over de gestelde doelen en op welke manier kunnen deze verzameld worden. Hoe meer gegevens geautomatiseerd verzameld kunnen worden hoe beter. Door een afgewogen keuze over de te verzamelen gegevens te maken, wordt voorkomen dat de hulpverleners teveel belast worden met de administratie. In combinatie met een goede instructie over de wijze waarom geadmistreerd wordt, kan de betrouwbaarheid van de gegevens vergroot worden.

Als gekozen is voor 0-metingen of test- en controle groepen, dan moeten deze metingen voor aanvang van het project worden uitgevoerd.

Bij de uitvoering

Nu is het van belang dat gegevens ook daadwerkelijk bijgehouden worden. Controleer hier regelmatig op en ga in gesprek met uitvoerders als tussentijdse bijsturing noodzakelijk is.

Na de uitvoering

De daadwerkelijke evaluatie kan plaatsvinden na afloop van het project of na afloop van de test- of pilotperiode. Afhankelijk van de gekozen evaluatiemethode wordt nu de nameting of de analyse van de gegevens gedaan.

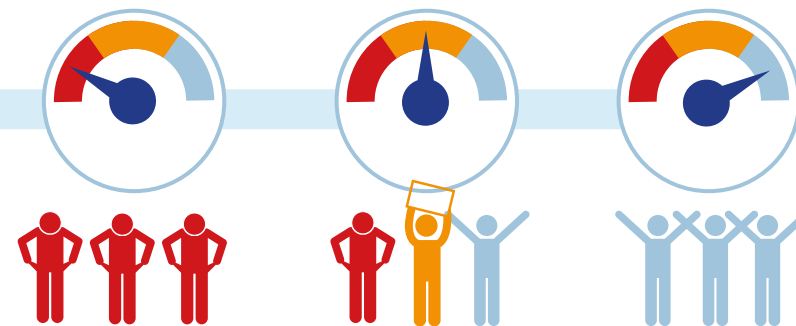
10.1 RAPPORTAGEMOMENTEN

Elke maand wordt door de projectleider vanuit het registratiesysteem een rapportage uitgedraaid met daarin bijvoorbeeld het aantal aanmeldingen, doorlooptijd en behaalde resultaten. Deze wordt besproken in het projectteam.

'Eindverslag pilot vroegsignalering schulden, gemeente Utrecht'

Wat heeft de pilot opgeleverd?

- De ingrediënten voor een werkbare aanpak vroegsignalering.
- Een goede en prettige samenwerking tussen buurtteams en corporaties.
- Inzicht in de succesfactoren.
- Een haalbaar plan voor uitbreiding van vroegsignalering naar andere wijken.
- De commitment van alle betrokken partijen voor voortzetting en uitbreiding van vroegsignalering in Utrecht.



Daarnaast zal de projectleider om bijvoorbeeld twee maanden met de stuurgroep de aanpak en de resultaten evalueren.

Wanneer tussentijds geconstateerd wordt dat het aantal aanmeldingen per maand lager ligt dan verwacht, wordt dit besproken met de bezoeken-de professional(s) en de woningcorporaties en kan tussentijds bijsturing plaatsvinden.

Na 6 maanden

Na een half jaar vindt een tussentijdse evaluatie plaats aan de hand waarvan ook besloten kan worden of uitbreiding naar bijvoorbeeld meer meldingen of meer dataleveranciers mogelijk is.

Na 12 maanden

Na afloop van de pilotperiode zal een evaluatie plaatsvinden. Na deze periode zal antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de doelstellingen bereikt zijn.

'Lessen uit de praktijk'

Monitoren, evalueren over de hele keten

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

10.2 MOGELIJKE MONITORINGSGEGEVENS

Het is mogelijk om op veel punten informatie te verzamelen. Welke keuzen hierin gemaakt worden, hangt mede af van de doelstellingen van het project. Maar ook van de mogelijke cofinanciering. Hieronder staan mogelijke punten waarop monitoring plaats zou kunnen vinden.

Verloop en resultaten van het vroegsignaleringstraject:

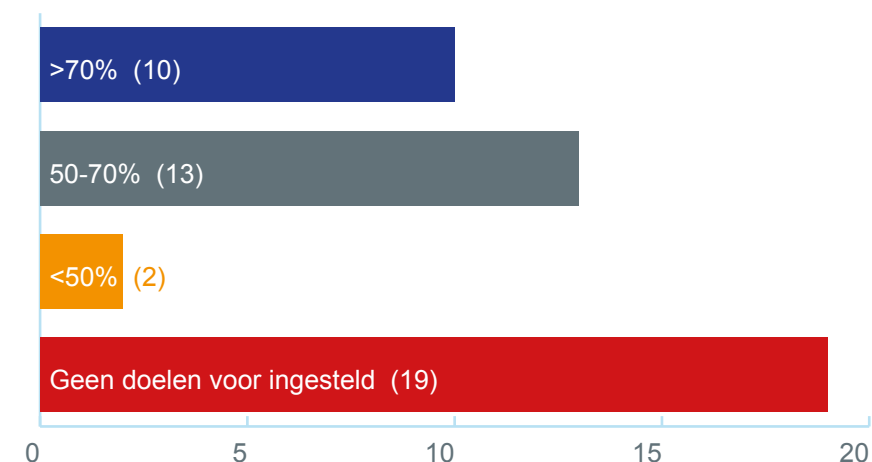
- Hoeveel aangemelde huishoudens waren al in beeld bij de schuldhulpverlening?
- Met hoeveel van de niet-bekende huishoudens vond een vroegsignaleringsgesprek plaats?
- Hoeveel pogingen waren nodig voordat een huisbezoek tot stand kwam?
- Bij hoeveel van de huishoudens die werden gesproken was een 'Quick Fix' mogelijk door de inzet van inkomens verruimende maatregelen?
- Bij hoeveel van de huishoudens was een inkomensreparatie van toepassing?
- Bij hoeveel van hen was schuldhulpverlening de belangrijkste vervolgv activiteit? Nader uitwerken en benoemen welke mogelijkheden er zijn binnen de gemeente.
- Bij hoeveel van hen was zorg of andere niet-financiële dienstverlening de belangrijkste vervolgv activiteit?
- Welke zorg of andere niet-financiële dienstverlening is de belangrijkste vervolgv activiteit? Nader uitwerken en benoemen welke mogelijkheden er zijn binnen de gemeente.
- Hoeveel huishoudens werden doorgeleid naar de reguliere dienstverlening?
- Wat was de gemiddelde duur van een vroegsignaleringstraject?

- Hoeveel huishoudens weigerden een gesprek en wat waren de meest voorkomende redenen?
- Met hoeveel huishoudens is het niet gelukt om contact te krijgen?

Als gekeken wordt naar wat gemeenten als gewenst bereik hebben gedefinieerd, dan zien wij dat veel gemeenten hier geen doelen voor hebben gesteld. Veel gemeenten stellen als doel een bereik van 60-70% of zelfs hoger. In de praktijk blijkt dat dit percentage zeker in het eerste jaar vaak niet bereikt wordt. Het is aan te raden om in het eerste jaar het gewenste bereik niet te hoog in te schatten. Percentages van 70% worden vaak pas na een aantal jaar vroegsignalering bereikt.

Grafiek 10.1 Wat is het gewenste bereik?

(met welk percentage van de doelgroep wil je contact gehad hebben)
n=(44)



Bereiken wij de doelgroep beter?

- Bestaat de bereikte doelgroep uit andere klanten dan die nu in beeld zijn?
- Om welke aantallen gaat het?
- Wat is het gemiddelde schuldbedrag?
- Wat is het gemiddeld schuldbedrag van mensen die zichzelf aanmelden bij schuldhulpverlening (zonder vroegsignalering)?
- Wat is het gemiddeld schuldbedrag van mensen die via vroegsignalering bij schuldhulpverlening worden aangemeld? Komt de doelgroep inderdaad eerder in beeld door vroegsignalering?
- Bij hoeveel huishoudens waarmee een vroegsignaleringsgesprek werd gevoerd, was in de pilotperiode sprake van recidive?

Is de bekendheid met de doelgroep toegenomen?

- Bij hoeveel huishoudens waarmee een vroegsignaleringsgesprek werd gevoerd, was in de pilotperiode sprake van meervoudige problematiek?
- Welk percentage van de doelgroep maakt onvoldoende gebruik van inkomens verruimende voorzieningen (huurtoeslag, zorgtoeslag, e.d.) en wat waren de meest voorkomende redenen daarvoor?
- Welk percentage van de doelgroep kan na het opstellen van een plan van aanpak weer zelfstandig verder?
- Wat is de huishoudsamenstelling van de vroegsignalering doelgroep?
- Waaruit bestaat het inkomen van de vroegsignalering doelgroep?
- In welke wijk is men woonachtig?

Lessen van huisbezoek:

- Bij welk signaal is een huisbezoek het best af te spreken (bij een enkel signaal of een combinatie van signalen bijvoorbeeld huurachterstand én zorgverzekering).

- Bij welke (combinaties van) signalen is er daadwerkelijk een huisbezoek afgelegd?
- Wat is de beste manier om de doelgroep te benaderen?

Effecten vroegsignaleringstraject

- Hoeveel hebben de woningbouwcorporaties moeten afboeken op openstaande vorderingen in vergelijking met voorgaande jaren?
- Voor hoeveel dossiers is alsnog een betaalvonnis of ontbindings- en ontruimingsvonnis behaald. Hoe verhoudt zich dit tot voorgaande jaren?
- Wat is het effect geweest van het vroegsignaleringstraject op het welzijn van de mensen die geholpen zijn?
- Hoeveel dossiers zijn opgelost met volledige aflossing, interventie vanuit schuldhulpverlening, bewindvoering etc? Hoe verhoudt zich dit tot voorgaande jaren?
- Wat was het effect van het vroegsignaleringstraject op de klanttevredenheid?

Bij het opzetten van de pilot moet bekeken worden op welke punten resultaten verwacht worden. Welke punten zijn haalbaar om op te rapporteren (meetbaar) en op welke wijze zal vastlegging en rapportage plaats gaan vinden.

In het projectplan is het noodzakelijk dat bovenstaande monitoringspunten verder worden uitgewerkt.

Bijlage 1 Literatuurlijst

- Actieplan brede schuldenaanpak - staatssecretaris Van Ark, mei 2018
- Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase Vroegsignalering en preventie van schulden - Panteia, april 2014
- De taaigheid van wanbetaling zorgpremie in beeld - N. Jungmann en W. Karssenbergh, februari 2014
- Eindrapportage capaciteitsberekening Financiële Dienstverlening DHOM, Afd. Organisatieontwikkeling - gemeente Den Haag, februari 2013
- Eindverslag pilot vroegsignalering schulden - gemeente Utrecht, 2018
- Evaluatie vroegsignalering Eropaf - gemeente Arnhem, maart 2018
- Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens - PBLQ, december 2017
- Leidraad Vroegsignalering - J. Kuiper en M. Fleuren, NVVK, april 2015
- Outreachend werken Vinden en binden van jongeren - M. van der Wal, 2009
- Outreachend werkt! - Movisie, mei 2013
- Preventiebundel - Hogeschool Utrecht, januari 2014
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, mei 2018
- Resultaten Pilot VPS, 1e half jaar - gemeente Rotterdam, november 2017
- SROI-analyse Pilotproject 'Ik pak mijn schulden aan' - Casade, juli 2017
- Vroegsignalering moet en kan - Social Force, oktober 2011
- Vroegsignalering Schulden, Evaluatie van de pilot en voorstel voor verbreding en structurele inbedding - gemeente Leiden, maart 2018
- Vroegsignalering Schulden: lessen uit de praktijk - Y. Bommeljé en H. van Alebeek, februari 2018
- Zo betaalt Nederland - GGN, september 2015
- Zorgverzekeringswet, januari 2018

Bijlage 2: Overzicht van partijen waarmee is gesproken in 2014 en 2015

- Aedes
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Divosa
- Gemeente Alphen aan de Rijn
- Gemeente Alkmaar
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Coevorden
- Gemeente Deventer
- Gemeente Doetinchem
- Gemeente Drechtsteden
- Gemeente Helmond
- Gemeente Goes
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Terneuzen
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Uden
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zwolle
- Gerechtsdeurwaarder Flanderijn
- Grip
- Humanitas
- Inlichtingenbureau
- ISD Bollenstreek
- Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- Kredietbank West-Brabant
- Nederlandse Thuiswinkel Organisatie (NTO)
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
- Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI)
- Nibud
- NVVK
- Orionis
- PLANgroep
- Raad voor de Rechtsbijstand
- Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard (RSDHW)
- Rijnstad welzijn en hulpverlening
- SchuldHulpMaatje
- Social Force
- Stadsring51
- Surplus welzijn Oosterhout
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Bijlage 3: Overzicht van gemeenten die de enquête hebben ingevuld in 2018

- Gemeente Aalsmeer
- Gemeente Achtkarspelen
- Gemeente Tytsjerksteradiel
- Gemeente Almere
- Gemeente Altena
- Gemeente Amstelveen
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Borsele
- Gemeente Breda
- Gemeente Bronckhorst
- Gemeente Doesburg
- Gemeente Ede
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Emmen
- Gemeente Goirle
- Gemeente Helmond
- Gemeente Haarlem
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Heerhugowaard
- Gemeente Hengelo
- Gemeente Hilversum
- Gemeente Huizen
- Gemeente Lansingerland
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leiden
- Gemeente Lingewaard
- Gemeenten Lisse, Hillegom, Teylingen, Noordwijk en Noordwijkerhout
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Ommen en Hardenberg
- Gemeente Overbetuwe
- Gemeente Peelgemeenten
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp
- Gemeente Rhenen
- Gemeente Roosendaal
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente Sittard-Geleen
- Gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland
- Gemeente Terneuzen
- Gemeente Tiel
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Tubbergen
- Gemeenten Veere, Vlissingen en Middelburg
- Gemeente Venlo
- Gemeente Venray
- Gemeente Weert
- Gemeente Westervoort
- Gemeente Zaltbommel
- Gemeente Zoetermeer
- Gemeente Zwolle