Van: Projecten Nationale ombudsman <projecten@nationaleombudsman.nl>
Verzonden: woensdag 28 februari 2024 08:34
Aan: Projecten Nationale ombudsman <projecten@nationaleombudsman.nl>
Onderwerp: Rapport Nationale ombudsman 'Hoe eerder, hoe beter'

Geachte heer, mevrouw,

Vandaag heeft de Nationale ombudsman zijn rapport *Hoe eerder, hoe beter* gepubliceerd.
Het betreft het onderzoek van de ombudsman naar vroegsignalering van schulden door gemeenten.

Ik doe u hierbij het rapport toekomen met een begeleidende brief van de Nationale ombudsman bestemd voor het college van burgemeester en wethouders.

Ik verzoek u deze brief en het rapport onder de aandacht te brengen van het college en de gemeenteraad.

Danny Hanse
Projectleider

Directie Strategie en Onderzoek

nationale ombudsman
kinder ombudsman
veteranen ombudsman

T +31 70 356 36 46 / 06 464 060 45
E d.hanse@nationaleombudsman.nl

Werkdagen: maandag t/m vrijdag

Bezoek ook onze Raadbaak, dé community van, voor en door professionals en de Nationale ombudsman

nationale ombudsman

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Het college van burgemeester en wethouders
De voorzitter

Datum
28 februari 2024

Onderwerp
Aanbieding rapport
'Hoe eerder hoe beter'

Ons nummer
1590930

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Contactpersoon
Danny Hanse
T 070 356 36 46 DHE/gn

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u het rapport *Hoe eerder, hoe beter*. Het betreft een onderzoek van de Nationale ombudsman naar vroegsignalering van schulden door gemeenten. In het rapport leest u de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die ik doe aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid.

Aanleiding en doel onderzoek
De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over armoede, over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Hoewel het kabinet steeds meer nadruk legt op het belang van vroegsignalering, is het de vraag of het gemeenten lukt om de signalen goed op te pakken en burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken.

De Nationale ombudsman wil de dienstverlening van de overheid bij (dreigende) problematische schulden bij burgers helpen verbeteren. Dit doet de ombudsman door met dit onderzoek inzicht te geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten. En door de ervaringen van gemeenten en burgers in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

Conclusies onderzoek
Op basis van het onderzoek kom ik tot de volgende conclusies:

- Vroegsignalering is een waardevol instrument. Gemeenten benaderen burgers proactief in een zo vroeg mogelijk stadium, waardoor (dreigende) problematische schulden kunnen worden voorkomen.
- De inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente. Gemeenten hebben bij de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er zijn geen strakke richtlijnen waaraan de aanpak moet voldoen, behalve dat gemeenten met álle signalen iets moeten doen. Er zijn grote verschillen in de moeite die gemeenten doen om burgers te bereiken na ontvangst van een signaal.
- Signalen prioriteren is lastig. Gemeenten hebben moeite om op basis van de ontvangen signalen in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn. Vastelastenpartners mogen echter niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te bepalen op welke manier zij het best contact kunnen zoeken met een burger.

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

- Het bereik van vroegsignalering is beperkt. Het lukt gemeenten niet om alle burgers over wie een signaal is afgegeven tijdig te bereiken en te helpen. Sommige burgers willen geen hulp van de gemeente vanwege schaamte of wantrouwen jegens de overheid. Er zijn ook burgers die denken geen hulp nodig te hebben. Voor hen komt vroegsignalering te vroeg. Ze zijn nog niet klaar om een hulpaanbod te accepteren.
- Er is weinig zicht op welke aanpak werkt bij vroegsignalering. Gemeenten registreren informatie over hun aanpak van vroegsignalering niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Deze informatie is echter nodig bij het krijgen van een landelijk beeld van de effecten van vroegsignalering. Gemeenten willen graag leren hoe ze hun aanpak van vroegsignalering kunnen verbeteren, maar er is nog geen duidelijk beeld welke aanpak het meeste effect heeft. Sommige gemeenten worstelen dan ook bij het maken van beleidskeuzes.

Aanbevelingen
Ik doe op basis van mijn onderzoek de volgende aanbevelingen aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid.

Aanbevelingen aan gemeenten:
- Maak persoonlijk contact met de burger.
- Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering.
- Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers.
- Versterk de samenwerking met vastelastenpartners.

Aanbevelingen aan de minister:
- Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.
- Bevorder kennisdeling over vroegsignalering.
- Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners.

Vervolg
Ik vraag u de aanbevelingen uit dit rapport ter harte te nemen in de praktijk van vroegsignalering in uw gemeente.

Ik heb het rapport ook aangeboden aan de VNG, de NVVK en Divosa.

Publicatie
Op 28 februari 2024 is het rapport *Hoe eerder, hoe beter* gepubliceerd op onze website. Het is dan openbaar en te vinden via www.nationaleombudsman.nl.

nationale ombudsman

Ons nummer
1590930

Afschrift
Een afschrift van deze brief is gestuurd aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

nationale ombudsman

Hoe eerder, hoe beter

Vroegsignalering van schulden door gemeenten

Rapportnummer: 2024/005 | Datum: 28 februari 2024

Onderzoeksteam
Danny Hanse, projectleider
Lisa van Paaschen, strategisch adviseur
Chloë van Vliet, senior onderzoeker
Janneke van Veen, onderzoeker
Paula Breedveld, onderzoeker
Marije de Bruin, onderzoeker
Cheryl Elshot, onderzoeker
Leonora Verveld, Rijkstrainee

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 28 februari 2024
Rapportnr: 2024/005

Inhoudsopgave

Beschouwing **4**

Samenvatting **5**

1 Inleiding **7**
1.1 Vooraf 7
1.2 Aanleiding van het onderzoek 8
1.3 Afbakening 9
1.4 Doel- en vraagstelling 9
1.5 Aanpak 9
1.6 Leeswijzer 10

2 Ontstaansgeschiedenis en betrokken partijen **11**
2.1 Inleiding 11
2.2 Gemeenten aan de slag met vroegsignalering 11
2.3 Vroegsignalering volgens de Wgs 12
2.4 De rol van gemeenten, vastelastenpartners en het Rijk 12

3 Vroegsignalering in de praktijk **17**
3.1 Inleiding 17
3.2 Het succes van vroegsignalering 17
3.3 Overeenkomsten en verschillen in aanpak 19
3.4 Capaciteit en middelen zijn bepalend voor de uitvoering 21

4 Signalen van vastelastenpartners **23**
4.1 Inleiding 23
4.2 Prioriteren van signalen is lastig 23
4.3 Beperkte terugkoppeling naar vastelastenpartners 25
4.4 Het aantal signalen en vastelastenpartners stijgt 27

5 Communicatie en bereik **30**
5.1 Inleiding 30
5.2 Burgers zijn onbekend met vroegsignalering 30
5.3 Communicatie vraagt om vakmanschap 30
5.4 De gemeente bereikt niet alle burgers 33
5.5 Acceptatie van het hulpaanbod 34
5.6 Ontevreden burgers 34

6 Kennisdeling en verbetering aanpak vroegsignalering **36**
6.1 Inleiding 36
6.2 Evalueren gebeurt nog weinig 36
6.3 Registreren van gegevens is niet altijd accuraat 37
6.4 Te weinig leren en kennis delen 38

7 Conclusies en aanbevelingen **40**
7.1 Inleiding 40
7.2 Conclusies 40
7.3 Aanbevelingen 43

Onderzoeksverantwoording **45**

Beschouwing

De laatste jaren heb ik vaak mijn zorgen geuit over de hoge drempel die burgers met schulden ervaren om hulp te vragen. Burgers met geldproblemen vragen vaak niet zelf óf pas in een laat stadium om hulp, terwijl gemeenten de wettelijke taak hebben om hulp aan te bieden. Vroegsignalering is bij uitstek een instrument waarmee deze twee werelden bij elkaar kunnen worden gebracht. Gemeenten krijgen inwoners met (dreigende) problematische schulden in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld. En burgers die zelf de stap nog niet hebben gezet, kunnen zich laten helpen zodat voorkomen wordt dat hun betalingsachterstanden leiden tot problematische schulden.

Het kabinet wil het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 halveren ten opzichte van 2015. De inzet van gemeenten op vroegsignalering kan bijdragen aan het bereiken van dat doel. De overheid moet echter ook de achterliggende oorzaken van de financiële problemen bij burgers aanpakken. Het sociaal minimum is bijvoorbeeld nog steeds niet toereikend. Te veel burgers vragen inkomensvoorzieningen niet aan, omdat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van die voorzieningen of omdat de regels en aanvraagprocedures te ingewikkeld zijn. De overheid zelf is de grootste schuldeiser en haar invorderingsbeleid houdt nog te vaak geen rekening met de persoonlijke omstandigheden van burgers. De strikte inkomensgrenzen leiden al snel tot een terugvordering en bieden burgers niet de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen. En kleine schulden worden snel grote schulden door verhogingen, boetes en incassokosten. Zolang de overheid deze problemen niet aanpakt, is de impact van vroegsignalering van schulden door gemeenten minder groot dan die zou kunnen zijn.

Vroegsignalering is een waardevol instrument dat gemeenten de mogelijkheid biedt om echt in gesprek te gaan met burgers en te luisteren naar hun verhaal. Ze kunnen de hulp bieden waar zoveel huishoudens behoefte aan hebben. Nog niet alle gemeenten zijn even vergevorderd met de aanpak van schulden via vroegsignalering. Om burgers die te maken hebben met (dreigende) problematische schulden een garantie op bestaanszekerheid te bieden, is het noodzakelijk dat nog meer burgers vroegtijdig worden bereikt en een hulpaanbod van hun gemeente krijgen. Dit vraagt van zowel de Rijksoverheid en gemeenten als van de vastelastenpartners de komende jaren een stevige inzet om vroegsignalering tot een succes te maken.

Iedere burger in Nederland, ongeacht in welke gemeente hij of zij woont, verdient het om bereikt en geholpen te worden bij (dreigende) problematische schulden.

Den Haag, 28 februari 2024

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

Samenvatting

Aanleiding onderzoek
De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Hoewel het kabinet steeds meer nadruk legt op het belang van vroegsignalering, is het de vraag of het gemeenten lukt om signalen goed op te pakken en burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken. De ombudsman wil weten hoe vroegsignalering van schulden in de praktijk uitpakt voor burgers en gemeenten.

Reinier van Zutphen: 'Als je door het ontvangen van een signaal weet dat iemand problemen heeft, moet je er ook iets mee doen. Vooral omdat er bij schulden vrijwel altijd nog meer problemen spelen.'

Doel- en vraagstelling onderzoek
De Nationale ombudsman wil de dienstverlening van de overheid aan burgers met (dreigende) problematische schulden helpen verbeteren. Dit doet de ombudsman door met dit onderzoek inzicht te geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten. En door de ervaringen van gemeenten en burgers in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

Conclusies onderzoek

- **Vroegsignalering is een waardevol instrument**
  Gemeenten benaderen burgers proactief in een zo vroeg mogelijk stadium, waardoor (dreigende) problematische schulden kunnen worden voorkomen. Zelfs als burgers het hulpaanbod niet (direct) accepteren, kan vroegsignalering een positief effect hebben. Het kan ervoor zorgen dat burgers zich bewust worden van hun financiële situatie en van de mogelijkheid om hulp te krijgen van hun gemeente. Vroegsignalering kan op die manier de drempel naar schuldhulpverlening verlagen, maar ook de drempel tot andere dienstverlening van de overheid.

- **Inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente**
  Gemeenten hebben bij de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er zijn geen strakke richtlijnen waaraan de aanpak moet voldoen, behalve dat gemeenten met álle signalen iets moeten doen. Er zijn grote verschillen in de moeite die gemeenten doen om burgers te bereiken na ontvangst van een signaal. Dit heeft veelal te maken met de mate waarin gemeenten capaciteit en middelen beschikbaar stellen voor vroegsignalering. Maar het hangt ook af van de mate waarin er voldoende kennis en kunde bij de medewerkers aanwezig is om burgers daadwerkelijk te bereiken. Iedere burger moet evenveel kans hebben om geholpen te worden via vroegsignalering. Daarom is het wenselijk dat de

betrokken partijen minimumvereisten met elkaar afspreken waaraan de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.

- **Signalen prioriteren is lastig**
  Gemeenten hebben moeite om op basis van de ontvangen signalen in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn. Vastelastenpartners mogen echter niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te bepalen op welke manier zij het best contact kunnen zoeken met een burger. Gemeenten zijn gebaat bij meer informatie over de situatie van de burger, zodat zij daarop hun aanpak kunnen afstemmen. Dit kunnen gemeenten zelf regelen door, binnen de wettelijke kaders, zo veel mogelijk beschikbare informatie te combineren om een goed beeld te krijgen van de financiële situatie van de burger. Ze kunnen ook experimenteren met signalen van nieuwe vastelastenpartners. Verder kan een goede samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van signalen. Een goede samenwerking kan ook zorgen voor meer bewustwording bij vastelastenpartners dat zij zich moeten inspannen om sociaal te incasseren. Het is niet de bedoeling dat gemeenten deze taak overnemen via vroegsignalering.

- **Bereik van vroegsignalering is beperkt**
  Het lukt gemeenten niet om alle burgers over wie een signaal is afgegeven tijdig te bereiken en te helpen. Sommige burgers willen geen hulp van de gemeente vanwege schaamte of wantrouwen jegens de overheid. Er zijn ook burgers die denken geen hulp nodig te hebben. Voor hen komt vroegsignalering te vroeg; ze zijn nog niet klaar om een hulpaanbod te accepteren. Het is belangrijk dat gemeenten zich dat realiseren. Zij moeten stress-sensitief werken en de moeite nemen om zo nodig meerdere contactpogingen te ondernemen. Dat vergroot de kans dat zij meer burgers bereiken en vroegsignalering tot een succes maken.

- **Weinig zicht op welke aanpak werkt**
  Gemeenten registreren informatie over hun aanpak van vroegsignalering niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Deze informatie is echter nodig voor het krijgen van een landelijk beeld van de effecten van vroegsignalering. Gemeenten willen graag leren hoe ze hun aanpak van vroegsignalering kunnen verbeteren, maar er is nog geen duidelijk beeld welke aanpak het meeste effect heeft. Sommige gemeenten worstelen dan ook bij het maken van beleidskeuzes. De beschikbare kennis en expertise die er is, wordt door verschillende organisaties aangeboden. Nog niet alle gemeenten weten deze informatie te vinden of maken er in dezelfde mate gebruik van. Het zou goed zijn als al deze kennis en expertise bij elkaar wordt gebracht en voor gemeenten via een centraal punt te raadplegen is.

Aanbevelingen aan gemeenten
- Maak persoonlijk contact met de burger.
- Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering.
- Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers.
- Versterk de samenwerking met vastelastenpartners.

Aanbevelingen aan de minister voor Armoedebeleid
- Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.
- Bevorder kennisdeling over vroegsignalering.
- Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners.

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Er zijn veel huishoudens met financiële problemen
Volgens onderzoek van het Nibud (2022) heeft 42 procent van de huishoudens in Nederland weleens te maken met betalingsproblemen.[1] De meest voorkomende betalingsproblemen zijn het te laat betalen van rekeningen, het ontvangen van aanmaningen, het niet kunnen betalen van de zorgverzekering en belastingschulden. Als een betalingsachterstand een problematische schuld wordt, dan vormt dat zowel een individueel als een maatschappelijk probleem. Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin te voorzien is dat iemand schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen. In ieder geval een situatie waarin niet binnen 36 maanden alle openstaande vorderingen betaald kunnen worden (met een betalingsregeling).[2]

Problematische schulden bezorgen mensen veel stress en kunnen leiden tot problemen met werk en gezondheid. Daarnaast kan het hebben van schulden ervoor zorgen dat mensen niet meer kunnen meekomen in de samenleving en in een sociaal isolement terechtkomen. De kosten die dat met zich meebrengt, kunnen veel groter zijn dan het bedrag van de oorspronkelijke schulden.[3] Het aantal huishoudens met problematische schulden is in twee jaar tijd toegenomen van 618.000 in 2021 tot 726.000 in 2023.[4]

Doordat wet- en regelgeving complex is en de schuldhulpverlening niet altijd toegankelijk blijkt, weten burgers met financiële problemen niet of niet makkelijk hun weg te vinden naar de (schuld)hulp van gemeenten.[5] Daarnaast spelen schaamte voor financiële problemen en wantrouwen jegens de overheid een rol bij het niet vroegtijdig in beeld krijgen van burgers met (dreigende) problematische schulden. Het duurt gemiddeld vijf jaar voordat burgers daadwerkelijk bij hun gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening. Tegen die tijd is de schuld opgelopen tot gemiddeld 40.000 per persoon met in veel gevallen wel vijftien schuldeisers.[6] Het is daarom van belang om burgers met (dreigende) problematische schulden zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen. Zeker nu het sociaal minimum (nog) ontoereikend is en veel burgers nauwelijks een financiële buffer hebben.[7]

---

1 Nibud, Geldproblemen in Nederland. De rekeningen van de zorgverzekering, energie, water en van huur of hypotheek blijven het vaakst liggen.

2 NVVK, Gedragscode Schuldhulpverlening, Definities, november 2023, p. 7.

3 De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving: Van schuld naar schone lei, april 2022, p. 22.

4 CBS, Schuldenproblematiek in beeld, 10 november 2023.

5 Nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish, 11 juni 2020 (nr. 2020/010), Zelfstandigen over de drempel, 14 april 2022 (nr. 2022/075).

6 Kamerstukken II, 2019-2020, 35316, nr. 3 p. 17.

7 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167). Zie tevens de brief van de Nationale ombudsman aan de Tweede Kamer van 3 juli 2023 t.b.v. het debat Armoede- en schuldenbeleid d.d. 4 juli 2023. Verder constateerde de Commissie sociaal minimum in haar deelrapport van juni 2023 dat zonder extra maatregelen mensen die rond het sociaal minimum leven de komende jaren fors geld tekort komen. Zie ook Commissie sociaal minimum, Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 30 juni 2023.

Vroegsignalering is sinds 2021 wettelijk verankerd
Sinds 1 januari 2021 is vroegsignalering verankerd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) als een taak voor gemeenten en vastelastenpartners, zoals energie- en waterbedrijven, zorgverzekeraars en verhuurders. Vóór 1 januari 2021 deden er al gemeenten aan vroegsignalering, maar het was nog niet in de Wgs als taak beschreven.

Vroegsignalering richt zich op burgers met betalingsproblemen die nog niet in beeld zijn bij gemeenten. Deze burgers hebben zelf niet om hulp gevraagd en weten mogelijk niet dat ze hulp kunnen krijgen. Gemeenten kunnen met vroegsignalering proberen burgers te bereiken om te voorkomen dat betalingsachterstanden (verder) oplopen en er problematische schulden ontstaan. Tegelijkertijd kunnen gemeenten met vroegsignalering ook hulp bieden aan burgers die al wél problematische schulden hebben, maar nog niet bekend zijn bij hun gemeente.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

De Nationale ombudsman is ook lokale ombudsman voor 286 gemeenten in Nederland.[8] De ombudsman vraagt met zijn onderzoeken al jaren aandacht voor armoedeproblematiek, het verbeteren van de gemeentelijke schuldhulpverlening en toegang tot voorzieningen.[9] Hij ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Over de wijze waarop gemeenten vroegsignalering uitvoeren, ontvangt de ombudsman weinig klachten van burgers. Dit betekent echter niet dat burgers geen klachten hebben of dat vroegsignalering in de praktijk overal goed werkt.

Het kabinet ziet vroegsignalering als een belangrijk instrument om het aantal huishoudens met schulden terug te dringen.[10] Maar het is de vraag of het gemeenten lukt om aan de hand van de signalen die ze ontvangen burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken en te helpen. De ombudsman vindt het daarom belangrijk om na te gaan hoe gemeenten vroegsignalering in de praktijk uitvoeren en of burgers worden bereikt en geholpen. Om die reden is de ombudsman een onderzoek gestart.

Sustainable Development Goals
Nederland heeft zich gecommitteerd aan de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de VN. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijke en duurzame wereld leven. De Nationale ombudsman ondersteunt de SDG's. De ombudsman richt zich in dit onderzoek met name op SDG 1 en SDG 10. Volgens SDG 1 moet armoede overal en in al zijn vormen worden beëindigd. Dit betekent niet alleen dat landen extreme armoede moeten uitbannen, maar ook dat alle landen zich moeten inzetten voor betere systemen op het gebied van sociale zekerheid. Zij moeten bijvoorbeeld verwezenlijken dat de armen en de kwetsbaren gelijke rechten hebben op economische middelen en toegang tot basisdiensten. Volgens SDG 10 moet de ongelijkheid in en tussen landen worden verminderd: het moet voor een burger niet uitmaken in welke gemeente hij of zij woont om in aanmerking te komen voor passende hulp.

8 Stand van zaken per 1 januari 2024.

9 Nationale ombudsman, ombudsagenda 2023. Zie verder Schulden komen nooit alleen, 29 juni 2012 (nr.2012/110), Een open deur? Het vervolg, 13 september 2018 (nr. 2018/070), Invorderen vanuit het burgerperspectief, 9 februari 2019 (nr. 2019/005), Hindernisbaan zonder finish, 11 juni 2020 (nr. 2020/010), Zelfstandigen over de drempel, 14 april 2022 (nr. 2022/075), Met te weinig genoegen nemen, 16 juni 2022 (nr. 2022/111).

10 Ministerie van SZW, Tweede Voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 19 december 2023, p. 3.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op vroegsignalering, waarbij gemeenten handelen naar aanleiding van signalen die zij ontvangen van bedrijven en instellingen over burgers die een betalingsachterstand hebben.[11] Deze bedrijven en instellingen, de zogenoemde *vastelastenpartners*, zijn op grond van de Wgs verplicht om betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten. Het gaat om zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven.

De Nationale ombudsman is niet bevoegd onderzoek te doen naar het handelen van de vastelastenpartners, omdat dit geen overheidsinstanties zijn.[12] De vastelastenpartners hebben echter wel een wettelijke plicht om signalen aan gemeenten door te geven en zijn dus onlosmakelijk verbonden aan het al dan niet slagen van vroegsignalering. De ombudsman sprak daarom ook met een aantal vastelastenpartners om een beter beeld te krijgen van hun rol bij vroegsignalering.

Andere partijen, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de Belastingdienst Toeslagen en gerechtsdeurwaarders houden zich ook bezig met het voorkomen van schulden. De activiteiten van deze instanties komen niet aan bod in dit onderzoek.

1.4 Doel- en vraagstelling

De Nationale ombudsman wil met het onderzoek meer inzicht geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten en de knelpunten die gemeenten en burgers in de uitvoering ervaren. En wat alle betrokken overheidsinstanties en andere partijen kunnen doen om via vroegsignalering nog meer burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. De Nationale ombudsman heeft zijn onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

1.5 Aanpak

De ombudsman heeft tien gemeenten bezocht om een beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk toepassen. De volgende gemeenten zijn in het onderzoek betrokken: Winterswijk, Veendam, Vlissingen, Nijmegen, Zandvoort, Smallingerland, Sittard, Tilburg, Amersfoort en Emmen. Daar sprak de ombudsman met wethouders, beleidsmedewerkers en medewerkers uit de uitvoering. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet significant meer of minder klachten over deze tien gemeenten heeft ontvangen als het gaat om vroegsignalering of schuldhulpverlening in brede zin.

Verder interviewde de ombudsman zeven burgers met geldproblemen en hun begeleiders. Daarnaast sprak de ombudsman met een aantal ervaringsdeskundigen en bezocht hij vier buurtteams van de gemeente Amsterdam en ging met hen op huisbezoek. Ook bezocht de ombudsman een inloopspreekuur van SchuldHulpMaatje en sprak hij met maatschappelijke organisaties en enkele vastelastenpartners. De ombudsman sprak verder met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en met drie landelijke koepelorganisaties die zich bezighouden met vroegsignalering: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

11 NVVK, Module vroegsignalering, versie 2023, p. 3 - 4. Er zijn drie vormen van vroegsignalering door gemeenten: 1. Intern verwijzen waarbij burgers die al in beeld zijn bij de gemeente actief worden doorgeleid naar schuldhulpverlening, 2. Extern doorverwijzen waarbij de gemeente afspraken maakt met bedrijven en instellingen zodat die warm doorverwijzen naar schuldhulpverlening, 3. Signaleren door derden waarbij de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen die zelf signalen mogen of zelfs moeten doorgeven als zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten.

12 Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht (de ombudsman behandelt alleen klachten over bestuursorganen).

(VNG)[13], de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK)[14] en Divosa.[15] Ook relevante wet- en regelgeving, Kamerstukken, rapportages en beleidsdocumenten zijn voor het onderzoek bestudeerd.

Tot slot organiseerde de ombudsman op 14 september 2023 een rondetafelgesprek. In dit gesprek heeft een afvaardiging van de bij het onderzoek betrokken partijen gereageerd op de voorlopige resultaten van het onderzoek. De opbrengst uit het rondetafelgesprek is verwerkt in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat wat vroegsignalering is en hoe het is ontstaan. In hoofdstuk 3 beschrijft de ombudsman op hoofdlijnen de aanpak van de tien onderzochte gemeenten, waarna in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten met de ontvangen signalen omgaan. In hoofdstuk 5 staat vervolgens op welke manieren gemeenten communicatie inzetten om burgers te bereiken, en in hoofdstuk 6 komt aan bod hoe gemeenten de resultaten van vroegsignalering in kaart brengen. Tot slot staan in hoofdstuk 7 de conclusies die de ombudsman op basis van zijn onderzoek trekt en de aanbevelingen die hij daaraan verbindt. In de bijlage is meer informatie opgenomen over de aanpak van het onderzoek en de personen en organisaties die de ombudsman voor het onderzoek heeft gesproken.

13 De VNG is de belangenorganisatie en het kennisplatform voor alle Nederlandse gemeenten en heeft tot doel als gemeenten gezamenlijk op te treden in het belang van de lokale overheid en haar inwoners.

14 De NVVK, ook wel Vereniging voor financiële hulpverlening, is de branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening. De vereniging zet zich in voor kwaliteitsstandaarden voor de dienstverlening en treedt op als belangenbehartiger voor de lokale en landelijke financiële hulpverleners. Lid van de vereniging zijn kredietbanken, gemeenten en particuliere organisaties voor schuldhulpverlening of bewindvoering (Wsnp en beschermingsbewind).

15 Divosa is de vereniging van leidinggevenden bij gemeenten die werken in het sociaal domein (het terrein van werk, inkomen, participatie, jeugd, welzijn en zorg). De vereniging biedt kennis, een netwerk en belangenbehartiging aan leidinggevenden (en hun medewerkers) in het sociaal domein.

2 Ontstaansgeschiedenis en betrokken partijen

2.1 Inleiding

Vroegsignalering kent een lange voorgeschiedenis en veel verschillende partijen spelen een rol bij het in de praktijk uitvoeren ervan. De Nationale ombudsman beschrijft in dit hoofdstuk hoe vroegsignalering zich heeft ontwikkeld en wat de rollen zijn van die verschillende partijen.

2.2 Gemeenten aan de slag met vroegsignalering

In 2000 startte de gemeente Amsterdam met het initiatief 'Eropaf', dat als doel had te voorkomen dat burgers vanwege schulden uit hun huis werden gezet. Een aantal maatschappelijke organisaties ging in navolging van dit initiatief meer samenwerken met woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen.[16] De gemeente Amsterdam breidde dit initiatief in 2009 uit tot de aanpak 'Vroeg Eropaf', waarin zij betalingsachterstanden signaleert op basis van informatie van woningcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars. In 2014 werden de effecten van Vroeg Eropaf onderzocht. De aanpak bleek te leiden tot een flinke afname van het aantal huisuitzettingen in de gemeente Amsterdam.[17] Ook maakte het onderzoek zichtbaar dat vroegsignalering een goede investering was: elke euro die geïnvesteerd werd in de aanpak, leverde de maatschappij 2,46 op.

Steeds meer gemeenten gingen aan de slag met vroegsignalering. Zij legden contact met burgers na signalen over huurachterstanden, om zo huisuitzettingen te voorkomen.[18] De Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) concludeerde in 2016 dat vrijwel alle gemeenten in Nederland op een of andere manier bezig waren met vroegsignalering.[19] Alhoewel gemeenten er actief mee aan de slag gingen, waren zij nog zoekende en ervaarden zij belemmeringen in de uitvoeringspraktijk. Met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in 2018 ontstonden er twijfels bij gemeenten of gegevensuitwisseling voor vroegsignalering wel mocht. Er heerste een angst voor het schenden van de privacy van burgers.[20] Maar het uitwisselen van persoonsgegevens voor vroegsignalering was wel mogelijk, omdat dit viel onder het uitvoeren van de wettelijke taak die gemeenten in de Wgs hebben om mensen met schulden te helpen. In 2018 bereidde het kabinet een wijziging van de Wgs voor om gegevensuitwisseling mogelijk te maken voor vroegsignalering en daarmee de naleving van de AVG door gemeenten te garanderen.[21]

In 2019 startte het project 'Vroegsignalering landt in Nederland', gesubsidieerd door het ministerie van SZW.[22] In dit project konden gemeenten kennis en ervaring uitwisselen en een monitoringsinstrument voor vroegsignalering ontwikkelen. Meer dan honderd gemeenten startten met pilots voor vroegsignalering en er vonden veel landelijke bijeenkomsten plaats om over vroegsignalering te praten. Op de website van het project werden de opbrengsten van de bijeenkomsten en best practices van gemeenten gedeeld.

---

16 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019.

17 Panteia, Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, 2014, p. 25.

18 Dit waren in eerste instantie de gemeenten Almere, Utrecht, Nijmegen en Arnhem.

19 Nederlandse Arbeidsinspectie, Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, 1 januari 2016.

20 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalerng zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019.

21 Kamerstukken II, 2017-2018, 24 515, nr. 431, p. 6.

22 Voorafgaand aan dit project liepen er al door SZW gesubsidieerde trajecten bij de NVVK.

Het project 'Vroegsignalering landt in Nederland' werd in de zomer van 2021 beëindigd. [23] De verantwoordelijkheid voor het monitoren van vroegsignalering en het verder ontwikkelen daarvan ligt sindsdien bij Divosa. Hoewel dat niet formeel is vastgelegd, nam de VNG de taak op zich om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van vroegsignalering in de uitvoeringspraktijk. Die taak voert de VNG uit onder het programma 'Verbinden Schuldendomein', als onderdeel van de implementatieondersteuning van de vier wetten in het schuldendomein.[24] De NVVK ondersteunt en bevordert het gebruik van het instrument vroegsignalering met het Landelijk Convenant Vroegsignalering. De NVVK beheert ook een openbare online community Vroegsignalering, waarin gemeenten en vastelastenpartners ervaringen met elkaar kunnen delen.

2.3 Vroegsignalering volgens de Wgs

De wijziging van de Wgs werd voorbereid vanaf 2018 en trad op 1 januari 2021 in werking.[25] Met deze wijziging werd de rol van gemeenten en vastelastenpartners bij vroegsignalering van schulden verduidelijkt.[26] De wetswijziging zorgt ervoor dat gemeenten en schuldeisende vastelastenpartners gegevens kunnen en moeten uitwisselen over betalingsachterstanden.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wgs is *vroegsignalering*: 'Een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden. Bij vroegsignalering gaat het om personen die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen.'[27]

In de Memorie van Toelichting staat verder: 'Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker voor schulden. 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 met werk, gezondheid en sociaal isolement. Vaak schamen mensen zich en roepen ze pas hulp in als de problemen heel groot zijn.'

2.4 De rol van gemeenten, vastelastenpartners en het Rijk

Vroegsignalering is een taak van gemeenten

Volgens de Wgs moet de gemeenteraad een plan vaststellen dat richting geeft aan de schuldhulpverlening die de gemeente aan haar inwoners moet bieden.[28] In dit plan moet onder meer zijn vastgelegd welke resultaten de gemeente wil behalen met schuldhulpverlening, hoe zij de kwaliteit van schuldhulpverlening wil borgen en hoe zij samenwerkt met schuldeisers. Een gemeente moet uit eigen beweging (schuld)hulpverlening aanbieden aan burgers, als zij van een vastelastenpartner een signaal ontvangt over betalingsachterstanden.[29]

---

23 De verzamelwebsite 'Vroegsignalering landt in Nederland' (vroegsignaleringshv.nl) is inmiddels niet meer online bereikbaar.

24 VNG, Deel van project 'Vroegsignalering overgedragen aan VNG, 15 juni 2021. Vroegsignalering werd onderdeel van de implementatieondersteuning in het programma Verbinden Schuldendomein.

25 Besluit van 6 juli 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs), Staatsblad 2020, 241.

26 Artikel 3, eerste lid, sub b juncto artikel 8b eerste lid Wgs. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wgs was vroegsignalering van schulden al onderdeel van schuldhulpverlening en leidt de wetswijziging dus niet tot een nieuwe gemeentelijke taak. Zie Kamerstukken II, 2019-2020, 35316, nr. 3, p. 19.

27 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 316, nr. 3, p. 3.

28 Artikel 2 Wgs.

29 Artikel 3, eerste lid, sub b Wgs.

Als een gemeente een signaal ontvangt, moet zij binnen maximaal vier weken (28 kalenderdagen) contact opnemen met de burger en een gesprek aanbieden.[30] Bij elk signaal moet de gemeente kijken naar de zwaarte ervan en de impact die de acties van de gemeente zullen hebben op de privacy van de betrokken burger. Gemeenten maken een afwegingskader waarin zij beschrijven hoe zij omgaan met de verschillende signalen.[31] Minder ernstige signalen kan een gemeente bijvoorbeeld met een informatiebrief of e-mail opvolgen. Een ernstig signaal kan rechtvaardigen dat zij meer moeite doet om persoonlijk contact met iemand te krijgen, bijvoorbeeld via een huisbezoek of telefonisch contact. Als een signaal van een vastelastenpartner niet voldoet aan de wettelijke vereisten, dan mag een gemeente er niets mee doen.[32] Hierover meer in paragraaf 4.2.

Gemeenten registreren hun activiteiten na ontvangst van het signaal in één van de twee beschikbare registratiesystemen, te weten: Registratie- en Informatieapplicatie (RIS) of Vindplaats van Schulden (VPS). Biedt een gemeente naar aanleiding van een signaal hulp en leidt dit tot een (schuld)hulpverleningstraject? Dan kunnen vastelastenpartners een terugmelding krijgen via het registratiesysteem dat de gemeente gebruikt. Ook als er geen contact is ontstaan met de burger waarover het signaal is afgegeven of als de gemeente slechts beperkt hulp biedt, zoals een budgetgesprek of hulp bij het aanvragen van bijstand of toeslagen, vindt er een terugkoppeling plaats. De terugkoppeling is vanuit privacyoverwegingen niet uitgebreid. Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling dat een gemeente persoonsgegevens voor vroegsignalering bewaart zolang dat nodig is, waarna ze worden geanonimiseerd. Het ministerie van SZW liet weten dat ten tijde van het wijzigen van de Wgs werd aangenomen dat een bewaartermijn van zes maanden redelijk is.

De rol van vastelastenpartners

Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs) bepaalt wie de vastelastenpartners voor gemeenten zijn. Dat zijn zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven.[33] De achterliggende gedachte om deze partijen signalen te laten afgeven, is dat een burger die zijn of haar vaste lasten niet betaalt, in financiële problemen moet zitten. De Wgs biedt daarnaast ruimte voor gemeenten om afspraken te maken om signalen te ontvangen van andere vastelastenpartners dan de partners die nu wettelijk zijn aangewezen.[34]

Afspraken over samenwerking tussen gemeenten en de (branche)verenigingen van vastelastenpartners bij vroegsignalering zijn vastgelegd in het Landelijk Convenant Vroegsignalering van de NVVK.[35] Dit convenant biedt ook een modelovereenkomst die gemeenten en vastelastenpartners kunnen gebruiken om hun specifieke afspraken over samenwerking in vast te leggen.

30 De termijnen voor het aanbieden van een intakegesprek aan een inwoner naar aanleiding van een signaal over een betalingsachterstand zijn hetzelfde als wanneer een inwoner op eigen initiatief om schuldhulp vraagt.

31 VNG, Leidraad vroegsignalering, Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?, versie 2 januari 2024, p. 21.

32 Autoriteit Persoonsgegevens, Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Aandachtspunten volgens de AP, p. 6.

33 Artikel 2 en 3 Bgs. De taak van de vastelastenpartners in het kader van vroegsignalering is vastgelegd in de volgende wetten: artikel 89 eerste lid Zorgverzekeringswet, artikel 9 tweede lid Drinkwaterwet, artikel 95b achtste lid Elektriciteitswet 1998, artikel 44 achtste lid Gaswet en artikel 4 derde lid Warmtewet.

34 Artikel 10 Wgs.

35 Op de website van de NVVK is meer informatie te vinden over het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De Wgs gaat ervan uit dat de vastelastenpartners pas een signaal doorgeven aan de gemeente nadat zij zelf hebben geprobeerd de betalingsachterstand op te lossen met een zogeheten sociale incasso.[36] Volgens de VNG betekent dit in de praktijk dat de vastelastenpartner (schuldeiser) de klant met een betalingsachterstand:

- ten minste één schriftelijke betalingsherinnering heeft gestuurd;
- zich heeft ingespannen om persoonlijk in contact te komen met hem of haar (telefonisch, aan de deur of aan de balie);
- de weg naar gemeentelijke schuldhulpverlening heeft gewezen;
- heeft aangeboden de gegevens aan de gemeente door te geven.[37]

De Wgs gaat ervan uit dat alle vastelastenpartners aan sociale incasso doen, inclusief een poging tot persoonlijk contact. In de wetten waarin de taak van de verschillende vastelastenpartners nader is uitgewerkt, is het sociaal incasseren echter niet zo scherp geformuleerd. In tegenstelling tot de andere vastelastenpartners is voor de zorgverzekeraars niet expliciet vastgelegd dat zij persoonlijk contact moeten opnemen met de burger die een betalingsachterstand heeft.[38] De zorgverzekeraars hebben daarom een voetnoot laten opnemen in de modelovereenkomst van het Landelijke Convenant Vroegsignalering dat zij geen verplichting hebben tot persoonlijk contact.

Voor water- en energiebedrijven geldt dat persoonlijk contact noodzakelijk is voorafgaand aan afsluiting of contractbeëindiging, maar wettelijk gezien hoeft er geen persoonlijk contact te worden opgenomen voorafgaand aan het geven van een signaal aan de gemeente. Alleen voor de verhuurders is het persoonlijke contact wettelijk vastgelegd als onderdeel van sociaal incasseren.[39] Als een gemeente twijfelt of een vastelastenpartner aan sociaal incasseren heeft gedaan, dan ligt de bewijslast daarvoor bij de vastelastenpartner.

Plannen en financiering van de Rijksoverheid

Vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden was eerst onderdeel van het Actieplan brede schuldenaanpak van het ministerie van SZW. Sinds 2018 probeerde het kabinet met dit actieplan maatregelen te nemen om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen.[40] Op 12 juli 2022 lanceerde het kabinet de landelijke Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Dit is een breed programma gericht op, onder meer, preventie van geldzorgen en zorgen dat mensen sneller perspectief krijgen op een financieel zorgeloze toekomst.[41] De ambitie van het kabinet is om met dit programma onder andere het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015. Om dat te realiseren, wil het kabinet huishoudens met betalingsproblemen ondersteunen door gemeenten te laten inzetten op vroegsignalering en sneller te laten inspelen op signalen van vastelastenpartners.

Bij het verankeren van vroegsignalering in de Wgs kregen gemeenten in 2021 aanvankelijk geen middelen van het kabinet om vroegsignalering uit te voeren, omdat de investeringen in het voorkomen en oplossen van schulden door vroegsignalering zouden worden terugverdiend. Gemeenten zouden namelijk besparen op bijvoorbeeld uitkeringen, zorg en maatschappelijke ondersteuning.[42] Vanaf 2022 stelde het kabinet alsnog jaarlijks extra incidentele middelen ter beschikking aan gemeenten voor de aanpak van schulden en armoedebestrijding. In

36 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 316, nr. 3, p. 5.

37 VNG, Leidraad Vroegsignalering , versie 2 januari 2024, p. 6.

38 Artikel 6.5.4 Regeling Zorgverzekering.

39 Artikel 2 sub a Bgs.

40 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Actieplan brede schuldenaanpak, 23 mei 2018.

41 Kamerbrief van de minister SZW van 12 juli 2022, kenmerk 2022-0000152702.

42 Kamerstukken II, 2019–2020, 35 316, nr. 3, p. 23 - 25.

2023, en ook in 2024, is van die middelen 50 miljoen euro bedoeld voor vroegsignalering en bijzondere bijstand.[43] Deze incidentele middelen komen boven op de structurele middelen van 120 miljoen euro die het kabinet in 2023 beschikbaar stelde voor het programma Aanpak van geldzorgen, armoede en schulden.[44]

43 Middelen ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor Aanpak geldzorgen armoede en schulden, bijlage bij de Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, ministerie van SZW, 19 december 2023.

44 Ministerie van SZW, Middelen voor Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 23 november 2022.

Het verhaal van Jeroen

Jeroen* is een alleenstaande man van 30 jaar. Hij heeft een goede baan, waarmee hij een salaris van ongeveer 2200 netto per maand verdient. Daarvan kan hij goed rondkomen.

Ontstaan van een schuld
Maar dan krijgt Jeroen last van psychische klachten. Hierdoor komt hij in de ziektewet terecht en raakt hij uiteindelijk zijn baan kwijt. Vanaf dat moment moet hij het met minder inkomen doen. Door zijn psychische klachten maakt hij maandenlang zijn post niet meer open. Ook stopt hij met het betalen van zijn rekeningen. Zo raakt hij flink in de financiële problemen. Het lukt hem niet om hulp te vragen. Hij schaamt zich te erg voor de situatie waarin hij terecht is gekomen. En hij is te ziek om zijn leven zelf weer op de rit te krijgen.

Contact vanuit de gemeente
Op een dag staan er twee medewerkers van de gemeente bij Jeroen op de stoep. Jeroen schrikt daar in eerste instantie van, omdat hij denkt dat het deurwaarders zijn. De gemeente heeft hem eerst een brief gestuurd, maar die heeft hij niet gelezen. De medewerkers vertellen Jeroen dat ze werken bij de afdeling vroegsignalering van de gemeente. Ze geven hem uitleg over wat vroegsignalering is en hoe ze hem kunnen helpen met zijn geldproblemen.

Hulpaanbod van de gemeente
Jeroen is bang om in de schuldsanering terecht te komen. Daarom kiest hij ervoor om de hulp van de gemeente te accepteren. Hij wil voorkomen dat hij nog erger in de problemen komt. Jeroen krijgt begeleiding van een sociaal werker. Ook krijgt hij hulp bij het treffen van betalingsregelingen met zijn zorgverzekeraar en energiemaatschappij.

Huidige situatie van Jeroen
Jeroen vond het moeilijk om zijn verhaal bij de gemeente te doen. Toch is hij achteraf blij dat hij dit heeft gedaan. Hij heeft zijn moeder een keer om geld gevraagd, maar wilde haar niet te veel belasten. Verder kon hij bij niemand terecht met zijn schulden. Door de hulp van de gemeente heeft hij zijn financiën inmiddels weer op orde.

Tot slot
Jeroen vindt dat er landelijk meer aandacht moet komen voor vroegsignalering. Hij vindt het belangrijk dat iedereen weet wat vroegsignalering inhoudt. Op die manier weten mensen dat ze bij de gemeente terecht kunnen voor hulp wanneer het financieel even wat minder gaat.

**Niet zijn echte naam*

3 Vroegsignalering in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman hoe de tien onderzochte gemeenten aan de slag zijn gegaan met vroegsignalering en welke effecten zij daarvan zien. Ook staat in dit hoofdstuk hoe burgers en maatschappelijke organisaties vroegsignalering ervaren.

3.2 Het succes van vroegsignalering

In de gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd komt naar voren dat alle onderzochte gemeenten het erover eens zijn dat vroegsignalering (dreigende) problematische schulden kan voorkomen. Zij merken dat vroegsignalering ook andere, positieve, effecten kan hebben. Zo draagt vroegsignalering bij aan het gebruik van inkomensvoorzieningen. Burgers maken vaak niet van alle inkomensvoorzieningen gebruik en gemeenten kunnen hen door vroegsignalering al in een vroeg stadium naar het juiste loket doorverwijzen.[45]

Een uitvoerend medewerker van de gemeente: 'De effecten zijn heel breed. Het is namelijk ook al fijn dat je mensen informeert over de opties. Het is eigenlijk al een succes dat je bij mensen op bezoek gaat. Dit hoeft niet eens voor schulden te zijn, het bezoek kan namelijk ook een lijntje worden voor andere problematiek. Het bestrijden van de onderbenutting van voorzieningen is bijvoorbeeld ook een succes. Wij zien namelijk dat heel veel mensen geen gebruikmaken van regelingen voor sociale minima. Soms komt dit ook door wantrouwen of regeldruk. Hier kan vroegsignalering dus ook mee helpen.'

Ook kan vroegsignalering bijdragen aan bewustwording bij burgers van hun eigen financiële situatie en inzicht geven in de hulp die hun gemeente kan bieden. Dit gaat om zowel financiële hulp als niet-financiële hulp.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Het wel of niet aanvaarden van hulp is geen meetlat voor het succes van vroegsignalering. Ook als het ons lukt om de bekendheid over de mogelijkheden voor hulp door gemeenten te vergroten, is vroegsignalering geslaagd.'

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Voor mij is vroegsignalering geslaagd als de inwoner actie onderneemt naar aanleiding van een melding.'

45 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019. In de gemeente Amsterdam bleken de financiële problemen van burgers die in beeld kwamen via vroegsignalering in 40 procent van de gevallen op te lossen met het aanvragen van toeslagen.

De meeste burgers die de ombudsman in het kader van het onderzoek heeft gesproken, ervaren de hulp van gemeenten nadat ze via vroegsignalering zijn benaderd als positief.

Een burger: 'Ik ben zeer te spreken over hoe de gemeente mij heeft geholpen. Het voelde echt alsof ze naast me stonden en niet oordeelden over mijn situatie. Ik besefte wel dat ik mijn eigen verantwoordelijkheid moest nemen en dit heb ik ook gedaan. De gemeente heeft geholpen met het maken van een overzicht van mijn schulden en contact gelegd met de schuldeisers. Het afbetalen doe ik zelf en ik hou de gemeente op de hoogte van de voortgang. Door de hulp van de gemeente ben ik nu bijna uit de schulden.'

Een burger: 'Ik denk dat als de gemeente niet was langs geweest, mijn schulden verder waren geëscaleerd. Ik had te veel schaamte om zelf hulp te vragen. En ik wist ook niet meer hoe ik het zelf moest oplossen.'

Vrijwel alle gemeenten die de ombudsman heeft onderzocht, bieden burgers ook hulp aan voor niet-financiële zaken. Bijvoorbeeld huishoudelijke hulp op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), opvoedkundige ondersteuning of begeleiding van school naar werk. Gemeenten gaven aan dat zij in het gesprek over (mogelijke) geldzorgen goed luisteren naar de behoeften van de burger en ook andere hulpvragen kunnen signaleren en oppakken. Sommige gemeenten laten met de huisbezoeken in het kader van vroegsignalering ook een maatschappelijk werker of een medewerker van een wijkteam meelopen. Dit draagt bij aan een hulpaanbod dat verder gaat dan alleen hulp bij financiële problemen.

Een burger: 'Ik vond het eigenlijk wel prettig dat de gemeente naar mij toekwam. Ik durfde de stap naar hulp niet zelf te zetten. Ik vond het ook heel fijn dat er tijdens het huisbezoek een aanbod werd gedaan voor andere hulp. De gemeente dacht mee over gratis spullen voor mijn baby en regelde iemand van een maatschappelijke organisatie die gedurende een periode elke week psychologische ondersteuning bood.'

De gemeenten vertelden dat ze bij het leggen van contact ook burgers tegenkomen die geen hulp nodig hebben of willen, maar nu wel weten dat zij bij de gemeente kunnen aankloppen als zij in de toekomst een problematische schuld krijgen. Door dit eerste contact kunnen gemeenten dan sneller handelen of staat de burger eerder open voor het aanvaarden van hulp.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Mensen zijn er niet altijd klaar voor om de boodschap op dat moment te horen of er op dat moment naar te handelen, maar weten later de weg naar de gemeente wel beter te vinden.'

Een medewerker van een lokale maatschappelijke organisatie: 'Ook als inwoners geen hulp willen van de gemeente, is mijn ervaring dat zij toch heel positief verrast zijn dat de gemeente dit doet.'

3.3 Overeenkomsten en verschillen in aanpak

Op basis van het onderzoek constateert de Nationale ombudsman dat de onderzochte gemeenten op hoofdlijnen dezelfde werkwijze hanteren als zij een signaal ontvangen in het kader van vroegsignalering. De werkwijze van de tien onderzochte gemeenten ziet er grofweg als volgt uit:

Stap 1: Eerste screening van ontvangen signalen
- Is de burger al bekend bij de gemeentelijke schuldhulpverlening? Zo ja, dan gaat het signaal direct naar een schuldhulpverlener.
- Komen de adresgegevens overeen met gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP)?

Stap 2: Prioriteren aan de hand van één of meer criteria:
- Is het een enkelvoudig of meervoudig signaal is (afkomstig van één of meer vastelasten-partners)?;
- Of is het een opeenvolgend signaal (signalen over meerdere maanden)?;
- Is het bedrag van de betalingsachterstand laag of hoog?;
- Wat is de samenstelling van het huishouden en de leeftijd van de burger over wie het signaal gaat;
- In welke wijk woont iemand?

Stap 3: Poging tot contact via brief, e-mail, telefoon, sms/app of huisbezoek
Stap 4: Zo nodig nogmaals een poging om contact te leggen
Stap 5: Bij geen respons: sluiting dossier. Bij respons: aanbieden hulp

De gemeenten bekijken eerst of de burger over wie een signaal binnenkomt, al bekend is bij de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente, en of het adres klopt. Vervolgens hanteren veel van de onderzochte gemeenten bij het beoordelen van het signaal een drempelbedrag om lage betalingsachterstanden eruit te filteren.[46] Een paar gemeenten gaven aan geen drempel-bedrag te hanteren. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zegt over de hoogte van de betalingsachterstand dat gemeenten zichzelf de vraag moeten stellen of het proportioneel is om persoonlijk contact te leggen als het om een laag bedrag gaat dat de vastelastenpartner heeft gemeld. En of de gemeenten in die gevallen gegevens van die burger moet verwerken.[47] Een laag bedrag kan een indicatie zijn dat de vastelastenpartner niet of onvoldoende moeite heeft gedaan om zelf de betalingsachterstand te incasseren. De VNG merkte hierover op dat het niet een verantwoordelijkheid van de gemeenten is om ervoor te zorgen dat de vastelastenpartners sociaal incasseren. De bewijslast ligt bij de vastelastenpartner. Het is een inspanningsverplichting van de vastelastenpartner die gekoppeld is aan de mogelijkheid om gegevens te delen. Zo wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de vastelastenpartner en de eis dat er sprake moet zijn van een noodzakelijke en proportionele uitwisseling van persoonsgegevens.

De NVVK, Divosa en het ministerie van SZW gaan ervan uit dat een laag bedrag niet meteen wil zeggen dat er geen problematische schuldensituatie kan ontstaan, want een onbetaalde energie- of waterrekening van slechts een paar tientjes kan leiden tot contractbeëindiging of afsluiting. De meeste onderzochte gemeenten hanteren een drempelbedrag voor signalen om te bepalen hoe zij in actie moeten komen.[48] Zij maken hierin geen onderscheid welke vastelastenpartner het signaal heeft afgegeven. Hoewel één van de onderzochte gemeenten aangaf bij een bepaalde vastelastenpartner alerter te zijn op de hoogte van de gemelde

46 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022. Het gemiddelde drempelbedrag dat wordt gehanteerd is 50. In de Wgs is echter geen drempelbedrag voor signalen vastgelegd.

47 AP, Handreiking Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening , p. 6

48 De gehanteerde drempelbedragen variëren van 50 tot 100.

betalingsachterstand. De gemeente had de ervaring dat deze vastelastenpartner zich minder inspant om sociaal te incasseren.

Een paar gemeenten lieten weten dat zij de wijze waarop een signaal wordt opgevolgd laten afhangen van de hoogte van de betalingsachterstand. Bij een lage betalingsachterstand sturen deze gemeenten een brief. Is het bedrag van de betalingsachterstand hoger, dan kiezen ze voor telefonisch contact, en bij een heel hoog bedrag voor een huisbezoek. Sommige onderzochte gemeenten lieten weten niet op huisbezoek te gaan als het een enkelvoudig signaal is, omdat ze de kans niet groot achten dat er sprake is van financiële problemen bij die burgers. Enkele andere gemeenten doen dit juist wel, omdat zij ieder signaal zien als een kans om een burger hulp aan te bieden, ook op andere terreinen dan schuldhulp.

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten blijkt dat het per gemeente verschilt wie het signaal oppakt en contact legt met de burger. Dit kan een medewerker van de afdeling schuldhulpverlening zijn, maar ook een medewerker van een specifieke afdeling voor preventie en vroegsignalering. Ook werken een aantal onderzochte gemeenten samen met lokale welzijns-organisaties. Medewerkers van deze organisaties worden betrokken bij het leggen van contact met de burger over wie het signaal is binnengekomen. Dit hangt, zo vertelden de gemeenten, ook af van de visie die de gemeente heeft op vroegsignalering. Wil een gemeente alleen financiële hulpverlening aanbieden of ook hulp op andere terreinen? In het laatste geval hebben de medewerkers die aan vroegsignalering doen ook behoefte aan kennis over maatschappelijke dienstverlening. Vrijwel alle gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, gaven aan het uitvoeren van vroegsignalering te zien als meer dan het bieden van financiële hulp.

Een medewerker van de NVVK: 'Ik merk dat de verwachtingen van de wet heel hoog zijn, maar het kan nog jaren duren voordat we een betrouwbare stroom signalen hebben vanuit de diverse signaalpartners en gemeenten weten welke aanpak het beste werkt.'

Om te bepalen welke signalen prioriteit hebben en hoe die het beste aangepakt kunnen worden, kijken sommige gemeenten ook naar de huishoudsamenstelling (zijn er minderjarige kinderen aanwezig), de wijk waarin iemand woont en de leeftijd van degene waarover het signaal is afgegeven. Een aantal gemeenten vertelden dat zij een doelgroepenbeleid hanteren. Bijvoorbeeld door voorrang te geven aan signalen over gezinnen met minderjarige kinderen of als ze over burgers meervoudige of opeenvolgende signalen ontvangen. Ook vertelde een gemeente dat zij prioriteit geeft aan mensen met een huurachterstand. Andere gemeenten lieten weten voorrang te geven aan jongeren. Ze gaven aan dat er bij jongeren vaak geen sprake is van meervoudige signalen, omdat zij nog thuis wonen en er dus geen signalen zullen zijn over betalingsachterstanden van huur en gas, licht en water.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Bij het bepalen of wij een huisbezoek afleggen, prioriteren wij op doelgroep: jongeren tot en met 27 jaar en gezinnen met jonge kinderen krijgen voorrang. Bij jongeren hopen we namelijk het gedrag in een vroeg stadium makkelijker te kunnen veranderen, en bij gezinnen met jonge kinderen willen wij voorkomen dat geldproblemen worden doorgegeven aan de volgende generatie. Daarnaast prioriteren wij ook aan de hand van meervoudige signalen.'

De onderzochte gemeenten proberen meestal via de telefoon, per mail of per brief contact te leggen met burgers. Eén gemeente vertelde dat zij alleen huisbezoeken aflegt bij opeenvolgende signalen. Een andere gemeente gaf aan dat zij bij signalen over jongeren altijd op huisbezoek gaat. Een huisbezoek wordt door bijna alle onderzochte gemeenten

van tevoren aangekondigd. De meeste gemeenten vertelden dat zij een combinatie van communicatiemiddelen gebruiken om in contact te komen met burgers. Zij ondernemen gemiddeld twee tot drie contactpogingen per ontvangen signaal om de burger te bereiken.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de keuze voor een bepaald communicatiemiddel of een combinatie van middelen geen garantie geeft op het daadwerkelijk bereiken van burgers. De Nationale ombudsman ziet bij de onderzochte gemeenten wel een verschil in de wijze waarop en de mate waarin zij moeite doen om contact te leggen. De ene gemeente stuurt alleen een brief en de andere gemeente gebruikt in eenzelfde situatie een brief, een telefoontje én een huisbezoek. Hoewel het geen garantie op succes is, geeft het aantal pogingen om contact te leggen en de inzet van een combinatie van middelen wel een indruk hoeveel moeite een gemeente doet om vroegsignalering tot een succes te maken.[49]

SchuldHulpMaatje Nederland: 'SchuldHulpMaatje constateert dat de burger in de ene plaats goed gehoord en geholpen wordt en in de andere plaats niet. Dat kan leiden tot ongelijkheid voor burgers.'

Nadat de onderzochte gemeenten in contact zijn gekomen met de burger, proberen sommige gemeenten samen met de burger betalingsregelingen te treffen. Zij bellen dan samen de vastelastenpartner om afspraken te maken. Andere gemeenten lieten weten dat zij dit soort hulp bewust niet geven; zij verwijzen naar de hulporganisaties die er buiten de gemeente zijn en vinden dat de burger het verder zelf moet regelen. Een aantal burgers vertelden de ombudsman dat ze na het contact met de gemeente nog erg veel zelf moesten doen. Eén burger vond de medewerkers van schuldhulpverlening zelfs onvoldoende capabel. Daar tegenover staat een aantal burgers dat juist vond dat hun gemeente wel goede hulp heeft geboden om hun leven weer op de rails te krijgen.

3.4 Capaciteit en middelen zijn bepalend voor de uitvoering

De gemeenten, maar ook andere gesprekspartners, vertelden dat het verschil in aanpak van vroegsignalering mede afhankelijk is van de keuzes die de lokale politiek maakt om meer of minder te investeren in vroegsignalering. De mate waarin er middelen en capaciteit voor vroegsignalering beschikbaar worden gesteld, is van invloed op de moeite die gemeenten kunnen doen om burgers na ontvangst van een signaal te bereiken en te helpen.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'We zijn pas in oktober 2021 gestart. Het opstellen van een gezamenlijk beleidsplan met andere gemeenten en de implementatie van een nieuw registratiesysteem voor vroegsignalering kostte tijd. Ook was het een uitdaging om voldoende capaciteit te krijgen, omdat nog onduidelijk was hoeveel signalen wij per maand zouden krijgen.'

Om vroegsignalering goed te kunnen uitvoeren, is genoeg capaciteit nodig. Sommige onderzochte gemeenten vertelden dat zij graag met meer signalen iets willen doen en ook meer contactpogingen willen ondernemen, maar dat hiervoor onvoldoende capaciteit is. Door een tekort aan personeel of door personeelswisselingen komt het in sommige onderzochte gemeenten voor dat er (tijdelijk) helemaal geen huisbezoeken plaatsvinden.

49 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022. Uit de rapportage blijkt dat huisbezoeken en telefoontjes meestal succesvoller zijn dan brieven en e-mails als het gaat om het bereiken van burgers. Percentages succesvolle contactpogingen, naar type contact volgens Divosa: Huisbezoek – 37% / Telefoon – 38% / Sms/ WhatsApp – 7% / E-mail – 10% / Brief/kaart – 5% / Anders – 15%.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'De afgelopen maand hebben we helemaal geen huisbezoeken afgelegd. Dit kwam doordat we geen personeel hadden. We gaan dit nu weer opbouwen.'

Het landelijke beeld is dat het merendeel van de gemeenten vindt dat zij voldoende capaciteit heeft voor vroegsignalering. Slechts dertien procent van de gemeenten ervaart echt een tekort aan personeel.[50] De onderzochte gemeenten gaven aan dat het ontbreken van voldoende (structurele) middelen de uitvoering niet ten goede komt, bijvoorbeeld omdat er geen vaste krachten voor vroegsignalering kunnen worden aangenomen. Zij vertelden dat er medewerkers zijn die aan vroegsignalering doen naast hun reguliere werk als consulent inkomen of schuldhulpverlener. Terwijl zij zich realiseren dat vroegsignalering ook andere vaardigheden vraagt.

Een medewerker van een vastelastenpartner: 'Sommige gemeenten versturen alleen maar een brief om formeel te voldoen aan hun verplichting, maar iedereen weet dat dit geen effectieve vroegsignalering is.

Hoewel de Rijksoverheid in de afgelopen jaren structureel en incidenteel middelen beschikbaar heeft gesteld die gemeenten kunnen gebruiken voor vroegsignalering, is het afhankelijk van de lokale politiek en het lokale beleid of die middelen worden ingezet voor vroegsignalering.[51]

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'De politieke kleur van het college is heel belangrijk voor de prioritering van vroegsignalering. Ik heb korte lijntjes met de verantwoordelijke wethouder, die heel betrokken is. Dit helpt goed bij ons werk.'

Gemeenten en andere gesprekspartners merkten op dat bij het maken van die afweging vroeg of laat het vraagstuk van de kosten en baten een rol speelt. Wat levert vroegsignalering op? Is het de investering waard? De onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners gaven aan dat deze vraag lastig en soms onmogelijk te beantwoorden is.

50 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?, 13 november 2023.

51 Om de aanpak van vroegsignalering te verstevigen stelde het Rijk vanaf 2022 extra middelen beschikbaar. De structurele middelen zijn om de dienstverlening van gemeenten op het terrein van armoede en schulden te verbeteren. En de incidentele middelen zijn bedoeld om in te zetten op vroegsignalering en bijzondere bijstand. Gemeenten mogen zelf bepalen of ze het geld besteden aan vroegsignalering of aan bijzondere bijstand.

4 Signalen van vastelastenpartners

4.1 Inleiding

Bij vroegsignalering handelen gemeenten op basis van de signalen die zij krijgen van de vastelastenpartners. De kwaliteit van die signalen is van groot belang om vroegsignalering goed uit te voeren. In dit hoofdstuk komt aan bod hoe gemeenten omgaan met signalen en waar zij tegenaan lopen bij het beoordelen ervan.

4.2 Prioriteren van signalen is lastig

Vroegsignalering is bedoeld om (dreigende) problematische schulden zo vroeg mogelijk te signaleren. Vastelastenpartners geven een signaal door aan een gemeente als er sprake is van een betalingsachterstand, dat is wettelijk vastgelegd.[52] De AP benadrukt dat signalen alleen kunnen dienen om mensen met dreigende *problematische* schulden in beeld te krijgen. Als signalen niet voldoen aan de vereisten voor sociale incasso[53] of als het gaat om een (zeer) klein bedrag, dan mogen gemeenten de gegevens niet verwerken. In die gevallen is namelijk onvoldoende duidelijk of het proportioneel is om gegevens te verwerken voor het doel van vroegsignalering.[54] De VNG en de NVVK merkten op dat vastelastenpartners zichzelf bij zeer geringe bedragen de vraag moeten stellen of het proportioneel is om deze door te sturen.

Bij sociale incasso gaat het erom dat een vastelastenpartner eerst zelf (persoonlijk) contact probeert te leggen met de burger om tot een oplossing te komen voor de betalingsachterstand. De vastelastenpartner moet daarbij rekening houden met de financiële situatie van de burger. Als het contact tot een oplossing heeft geleid, mag de vastelastenpartner geen signaal meer doorgeven aan de gemeente.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: ‘Zorgverzekeraars zetten met het grootste gemak na twee maanden gemiste premie de vordering door naar de deurwaarder of rechtbank. Ik zie dit ook bij andere vastelastenpartners; vrijwel niemand gaat langs de deur of zoekt de klanten op. Het is vreemd dat de gemeente dit dan wel moet doen.’

De meeste gemeenten ontvangen ‘een grote berg aan signalen’ van hun vastelastenpartners. Hier zitten signalen tussen die gaan over burgers met:

- slechts één betalingsachterstand;
- dreigende problematische schulden;
- problematische schulden.

Het is aan gemeenten om aan de hand van een afwegingskader signalen prioriteit te geven en te bepalen wat ze met die signalen doen.[55] Als een gemeente inschat dat het signaal terecht is afgegeven door de vastelastenpartner, dan moet zij bepalen wat ze met het signaal doet. Voor de eerste groep burgers, met een enkele betalingsachterstand, kan vroegsignalering averechts werken, omdat de gemeente te vroeg contact opneemt. Het risico bestaat dan dat burgers de aangeboden hulp ervaren als onnodige bemoeizucht, die voelt als een

52 Huur (artikel 2 Bgs), drinkwater (artikel 5 Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater), zorgverzekering (artikel 7b Regeling zorgverzekering), elektriciteit en gas (artikel 4a Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas) en warmte (artikel 5 Warmteregeling).

53 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 6.

54 AP, Handreiking Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening , p. 6

55 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 21.

inbreuk op hun privacy.[56] Voor de tweede groep, met dreigende problematische schulden, kunnen gemeenten met vroegsignalering voorkomen dat er problematische schulden ontstaan. Voor de derde groep burgers, die al problematische schulden hebben, kan met de inzet van vroegsignalering wellicht erger worden voorkomen.

De onderzochte gemeenten gaven aan dat het lastig, zo niet onmogelijk is om op basis van de informatie die zij krijgen, te beoordelen tot welke doelgroep iemand behoort. Zij vertelden dat zij signalen goed willen kunnen beoordelen, zodat ze ook beter kunnen prioriteren. Dat wil zeggen dat zij op basis van het signaal kunnen inschatten wie de burger achter het signaal is en of er sprake is van urgentie. Uiteraard weten de gemeenten of het gaat om een betalingsachterstand van huur, de energie- of waterrekening of de zorgverzekering. Maar de informatie die vastelastenpartners aan gemeenten doorgeven, is meestal beperkt tot de hoogte van de betalingsachterstand en de persoonsgegevens van de burger (naam, adres en woonplaats). Hebben vastelastenpartners contactgegevens van de burger (telefoonnummer en een mailadres), dan mogen ze die ook doorgeven. Meer informatie mogen zij wettelijk gezien niet doorgeven.[57]

Voor verhuurders is in de wet vastgelegd *wanneer* zij een signaal aan een gemeente moeten doorgeven. Voor de andere vastelastenpartners is dit wat minder duidelijk geregeld. Dat maakt het voor gemeenten lastiger om te beoordelen hoe urgent de situatie is. Dit speelt bijvoorbeeld bij het zogeheten *eindeleveringssignaal* dat gemeenten sinds april 2023 van energiebedrijven kunnen ontvangen. Dit is het signaal dat een energiebedrijf stopt met het leveren van gas en elektriciteit aan een huishouden. Voor energiebedrijven geldt dat zij het eindeleveringssignaal pas mogen afgeven als er een betalingsachterstand van twee termijnen is.[58] Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van vragen van gemeenten laten weten dat een eindeleveringssignaal niet automatisch betekent dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, omdat energiebedrijven het signaal minimaal twintig werkdagen voordat zij de energie daadwerkelijk afsluiten, moeten versturen. Bij het ontvangen van een dergelijk signaal kunnen gemeenten er volgens het ministerie wel min of meer op vertrouwen dat er voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste door de vastelastenpartner. Oftewel dat er toch echt wel iets aan de hand is. De NVVK en Divosa lieten weten dat het wenselijk is als gemeenten een signaal krijgen vóórdat er een eindeleveringssignaal wordt afgegeven. Voor energiebedrijven is het afgeven van een signaal voorafgaand aan het eindeleveringssignaal niet wettelijk vastgelegd.

De juiste aanpak kiezen

Al met al blijft het lastig om op basis van een signaal de juiste aanpak te kiezen, zo gaven de onderzochte gemeenten aan. De VNG merkte op dat sommige gemeenten ervoor kiezen om een brief te sturen, omdat andere contactgegevens bij het signaal ontbreken, zoals een telefoonnummer of e-mailadres. Dit brengt het risico met zich mee dat een burger niet wordt bereikt omdat brieven vaak ongeopend blijven. Zowel het ministerie van SZW als enkele landelijke koepelorganisaties benadrukten dat het gemeenten natuurlijk vrij staat om contact op te nemen met de vastelastenpartners, als er weinig aanvullende informatie bij een signaal is. Eén van de onderzochte gemeenten vertelde dat met alle (nieuwe) vastelastenpartners gesprekken worden ingepland om de samenwerking te bevorderen. Een andere gemeente vertelde altijd voorafgaand aan huisbezoeken contact op te nemen met de vastelastenpartners om onnodige huisbezoeken te voorkomen. De NVVK liet weten zelf nauw contact te onderhouden met de landelijke brancheverenigingen van vastelastenpartners over de kwaliteit van signalen die worden doorgegeven aan gemeenten.

56 Vastelastenpartners mogen echter alleen onder bepaalde voorwaarden een signaal doorgeven.

57 Artikel 2 en 3 Bgs.

58 Artikel 4a eerste lid Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers elektriciteit en gas.

Gemeenten kunnen na ontvangst van een signaal de naam, adres en (wanneer doorgegeven) de geboortedatum in de BRP controleren. Zij vertelden dat zij ook kunnen nagaan of er al eerder signalen zijn ontvangen en of er sprake is van een enkelvoudig of meervoudig signaal. Om een beter beeld te krijgen van de persoon om wie het gaat, kunnen zij ook kijken naar de leeftijd en de samenstelling van zijn of haar huishouden. De samenstelling kan weer een beeld geven van de financiële positie waarin het hele huishouden verkeert. Deze informatie kan gemeenten helpen de binnenkomende signalen te prioriteren. Als er bijvoorbeeld sprake is van een gezin met minderjarige kinderen, dan geven de meeste onderzochte gemeenten prioriteit aan de opvolging van dat signaal.

Relevante factoren bij het prioriteren van signalen
Een complicerende factor bij het prioriteren van signalen op basis van de beschikbare informatie over een burger is dat gemeenten signalen doorgaans maar voor een periode van zes maanden bewaren.[59] Komt er na die termijn een nieuw signaal binnen, dan heeft de gemeente geen zicht meer op die voorgeschiedenis. Gemeenten noemden dit in de gesprekken met de Nationale ombudsman vaak als knelpunt. Het ministerie van SZW merkte hierover op dat bij de wijziging van de Wgs in 2021 de inschatting was dat een termijn van zes maanden voor het bewaren van een signaal redelijk was. De Wgs verbiedt het gemeenten echter niet om signalen langer te bewaren, als zij dit goed kunnen motiveren.

Bij het prioriteren van signalen speelt voor gemeenten een rol of het om een enkelvoudig, meervoudig of opeenvolgend signaal gaat. Twee derde van alle signalen bij vroegsignalering zijn enkelvoudige signalen blijkt uit de Monitor Vroegsignalering Schulden.[60] De onderzochte gemeenten lieten weten dat zij over het algemeen naar aanleiding van enkelvoudige meldingen minder vaak huisbezoeken afleggen. Een aantal gemeenten merkte hierbij op dat dit anders is als het enkelvoudige signaal een huurachterstand betreft of als andere factoren een rol spelen, zoals een zeer hoge betalingsachterstand. Het ministerie van SZW vertelde dat het matchen van signalen zorgt voor een betere voorspellende waarde van (dreigende) problematische schulden. Gemeenten kunnen enkelvoudige vroege signalen op hetzelfde adres matchen om signalen beter te prioriteren.[61] Er wordt dan gekeken naar het totaal van alle signalen op één adres, zodat zichtbaar wordt of een huishouden een ernstig financieel probleem heeft. Als dat het geval lijkt te zijn, kan een gemeente haar aanpak hierop afstemmen.

4.3 Beperkte terugkoppeling naar vastelastenpartners

Zowel gemeenten als vastelastenpartners gaven aan behoefte te hebben aan uitgebreidere gegevensdeling en casuïstiekbespreking. Vóór de wijziging van de Wgs in 2021 was casuïstiek-bespreking een vast onderdeel van het contact tussen gemeenten en de vastelastenpartners. Veel van de onderzochte gemeenten vertelden dat zij vooral met woningcorporaties een intensieve samenwerking hadden. Zij waren hierdoor beter op de hoogte van de achtergrond van de betalingsachterstand die werd doorgegeven.

Een beleidsmedewerker schuldhulpverlening van een gemeente: 'Voorheen was er meer tijd om een relatie op te bouwen met burgers en om te schakelen met de vastelastenpartner en maatschappelijk werk. Nu mag alleen naar de vastelastenpartner in het systeem terug-

59 Volgens de Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van de AP zijn er geen wettelijke bewaartermijnen in de Wgs of het Bgs vastgelegd. De duur van de bewaartermijn is afhankelijk van de partij die de persoonsgegevens verwerkt en het verwerkingsdoel. Partijen moeten de noodzaak bij het bewaren van persoonsgegevens kunnen aantonen. De indicatie die door de AP is afgegeven is een termijn van zes maanden.

60 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden Jaarrapportage 2022, april 2023.

61 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 10 en 19.

gekoppeld worden of iemand hulp heeft geaccepteerd of niet. Meer informatie mag nu niet worden gedeeld.'

Vastelastenpartners lieten weten geen uitgebreide terugkoppeling via de registratiesystemen van de gemeenten te krijgen. Ze hebben hierdoor weinig zicht op de stappen die een gemeente neemt naar aanleiding van een signaal. De NVVK benadrukte dat een uitgebreide terugkoppeling aan de vastelastenpartners ook niet de bedoeling is en dat dit volgt uit de Wgs. De terugmelding in het systeem naar aanleiding van een ontvangen signaal is vanuit privacyoverwegingen niet uitgebreid. In principe gaat het om één van de volgende terugmeldingen die een vastelastenpartner in het systeem kan zien: wil hulp, niet bereikt/wil geen hulp, signaal niet opgepakt of al bekend bij schuldhulpverlening. Vastelastenpartners krijgen in principe van elk signaal dat zij hebben afgegeven een terugkoppeling van de gemeenten, maar dus met beperkte informatie. De vastelastenpartners merkten op, net als de onderzochte gemeenten, dat er vóór 2021 meer (mondeling) informatie werd uitgewisseld over de signalen. Zij vertelden dat zij toen een beter beeld hadden van de stappen die gemeenten zetten naar aanleiding van hun signaal.

Een medewerker van een vastelastenpartner: 'Wij leveren vaak duizenden signalen per maand aan. Bij sommige gemeenten wordt hier niets of heel weinig van teruggezien. Dit gebeurt ook in grote gemeenten. Dit is onbegrijpelijk.'

Een beleidsmedewerker sociaal domein van een gemeente: 'De woningbouwverenigingen zijn niet tevreden met de terugkoppeling die zij krijgen van onze gemeente. Die is summier. Maar we mogen alleen een terugkoppeling geven als er hulp aanvaard is. Als er bijvoorbeeld iemand niet thuis is, mag de gemeente dit niet terugkoppelen aan de vastelastenpartners. De samenwerking verloopt dus soms stroef. Ook geven woningcorporaties soms een signaal door, terwijl mensen al een betalingsregeling hebben getroffen. Dan krijg je boze burgers als je dan contact opneemt in het kader van vroegsignalering: "Wat doen jullie aan mijn deur?"

Divosa, VNG en de NVVK lieten weten dat zij in 2023 samen met zeven gemeenten en vier vastelastenpartners zijn gestart om een zogenoemde *signaalreis* in kaart te brengen en casuïstiek te bespreken. De signaalreis beschrijft alle stappen in het proces van het doorgeven en ontvangen van een signaal. Daarbij wordt ook zichtbaar welke partijen bij welke stap betrokken zijn en wie welke informatie nodig heeft. Divosa leidt dit initiatief en de bedoeling is dat de verschillende partijen hierdoor meer inzicht krijgen in de knelpunten en mogelijkheden in samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners. De signaalreis wordt in het eerste kwartaal van 2024 afgerond. De deelnemers aan het initiatief zien in ieder geval verbetermogelijkheden als het gaat om informatie-uitwisseling, liet Divosa weten.

Een medewerker van de NVVK: 'We zijn nu (ten behoeve van de signaalreis) drie keer bijeengekomen. De sessies zijn nuttig en leerzaam. We onderzoeken ook op signaalniveau wat er precies is gebeurd bij zowel schuldeiser als gemeente. De lessen die we leren zullen gedeeld worden.'

4.4 Het aantal signalen en vastelastenpartners stijgt

Volgens de Monitor Vroegsignalering Schulden steeg het aantal signalen in het derde kwartaal van 2023 naar 4,4 signalen per 1000 inwoners (ten opzichte van 3,8 signalen per 1000 inwoners in het tweede kwartaal van 2023).[62] De meeste signalen die gemeenten ontvangen zijn afkomstig van zorgverzekeraars en gaan dus over mensen die hun zorgpremie niet of niet op tijd betalen. Het absolute aantal signalen dat gemeenten per maand ontvangen, is voornamelijk afhankelijk van het aantal inwoners van de betreffende gemeente.

Het aantal signalen kan toenemen door de stijgende kosten voor levensonderhoud en de energiecrisis, waardoor burgers niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Verder kan het aantal volgens de NVVK ook stijgen doordat in het Landelijk Convenant Vroegsignalering is afgesproken dat sommige vastelastenpartners eerder een signaal mogen doorgeven of als vastelastenpartners opeens uit zichzelf eerder signalen gaan doorgeven.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'Het aantal vastelastenpartners is wat gestegen door ontwikkelingen in de jurisprudentie: de rechter heeft overwogen dat een woning niet kan worden ontruimd zonder dat er vroegsignalering werd toegepast. Dit zorgde voor een stijging van het aantal signalen afkomstig van particuliere verhuurders.'

Verder zullen gemeenten meer signalen ontvangen als er met nieuwe vastelastenpartners afspraken worden gemaakt.[63] De NVVK en de VNG vertelden dat er experimenten lopen en gepland zijn om te onderzoeken of een melding van betalingsachterstanden van een aantal nieuwe vastelastenpartners een nog betere voorspelling geeft voor (dreigende) problematische schulden dan de signalen van de huidige vastelastenpartners. Het doel van uitbreiding van het aantal vastelastenpartners is om meer burgers met (dreigende) problematische schulden op te sporen.

Op 1 januari 2022 startte de VNG een experiment met een aantal gemeenten om signalen te ontvangen over de betalingsachterstanden van gemeentelijke belastingen.[64] Ook loopt er onder leiding van de NVVK een experiment met gemeenten die signalen over betalingsachterstanden bij hypotheekverstrekkers ontvangen. De voorlopige indruk bij de VNG en de NVVK is dat met deze experimenten burgers in beeld komen die nog niet bekend zijn bij schuldhulpverlening, maar wel positief reageren als de gemeente contact opneemt.[65] De voorlopige resultaten van de experimenten met signalen over gemeentebelastingen en hypotheken worden meegenomen in de evaluatie van de Wgs, die het ministerie van SZW in 2024 uitvoert. Na de evaluatie zal het ministerie besluiten of deze vastelastenpartners worden opgenomen in de Wgs in aanvulling op de andere vastelastenpartners.

Per 1 januari 2024 is gestart met een experiment waarin de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) signalen over achterstanden bij het afbetalen van studieschulden aan de gemeente Amsterdam doorgeeft.[66] Dit experiment richt zich specifiek op jongeren. Ook de Belastingdienst en Toeslagen onderzoeken de mogelijkheden om in het kader van een experiment signalen die potentieel

62 Divosa, Opnieuw meer signalen van betalingsachterstanden richting gemeenten, 13 november 2023.

63 Artikel 10 van de Wgs biedt gemeenten de mogelijkheid om met andere vastelastenpartners afspraken te maken over het ontvangen van signalen over betalingsachterstanden.

64 VNG, Start experiment gemeentebelastingen per 1 januari 2022, 9 november 2021.

65 NVVK, Experiment vroegsignalering hypotheekachterstanden presenteert eerste tussenrapportage, 11 mei 2023.

66 Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 25 april 2023, nr. 2022-0000235350, tot wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden in verband met een experiment van DUO en de gemeente Amsterdam, Staatscourant 4 mei 2023.

voorspellers zijn van dreigende problematische schulden, te delen met gemeenten.[67] Er wordt ook door het Centraal Administratiekantoor (CAK) nagedacht over het doorgeven van signalen bij betalingsproblemen met de eigen bijdrage voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz).[68]

De meeste gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn, willen meer signalen ontvangen. Dit komt overeen met het landelijke beeld.[69] Maar de onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners lieten weten zich ook zorgen te maken over de uitbreiding van het aantal signalen. De experimenten leveren weliswaar nieuwe groepen burgers op die nu nog niet in beeld zijn en hulp kunnen gebruiken. Maar de uitbreiding van het aantal signalen en vaste-lastenpartners betekent ook een grote uitdaging voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Sommige gemeenten ervaren al een gebrek aan capaciteit, en het prioriteren van signalen blijkt toch lastig te zijn. Daarnaast is nog niet zeker of het uitbreiden van de signalen leidt tot betere, effectievere vroegsignalering.

Een medewerker van een landelijke maatschappelijke organisatie: 'Momenteel lijkt het erop dat er geen opvolging wordt gegeven (of slechts per brief) aan heel grote aantallen signalen die worden afgegeven. Er is een hele berg signalen, maar er wordt maar een klein deel opgepakt.'

Een medewerker van de VNG: 'Gemeenten zijn blij met veel signalen, maar het is al duidelijk dat er te weinig capaciteit is om al het werk uit te voeren dat hieruit voortvloeit. Hoe meer signalen er komen, hoe meer er echt keuzes moeten worden gemaakt. Dat is heel dubbel.'

67 Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 19 december 2023, p. 34.

68 Start internetconsultatie experimenten eerder signaleren van betalingsachterstanden, 20 december 2023.

69 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?, 13 november 2023.

Het verhaal van Angela

Angela* is een alleenstaande vrouw van 25 jaar. Ze is studente verpleegkunde aan het hbo en werkt een paar uur per week naast haar studie. Angela woont tijdelijk bij haar ouders, omdat ze te weinig geld heeft voor een eigen woning.

Ontstaan van een schuld
Geleidelijk gaat Angela meer geld uitgeven dan ze binnen krijgt. Ze koopt veel spullen op rekening. Ook doet ze veel aankopen met haar studentencreditcard. Aanvankelijk betaalt ze de meest dringende openstaande rekeningen eerst. Maar de nota voor haar zorgverzekering betaalt ze niet. Omdat ze steeds vaker betalingsherinneringen krijgt, maakt Angela haar post niet meer open. Ze raakt in een lichte depressie en krijgt daarnaast ook fysieke problemen. Angela begrijpt dat ze hulp nodig heeft. Het lukt haar zelf niet om de cirkel te doorbreken. Ze dicht het ene financiële gat met het andere. Uiteindelijk loopt haar schuld op tot een bedrag van 10.000. Angela zoekt via internet informatie over wat ze zou kunnen doen om uit de schulden te komen. Maar vervolgstappen zetten doet ze niet.

Contact vanuit de gemeente
Een medewerker van de gemeente komt twee keer bij Angela aan de deur. De eerste keer is ze niet thuis. Angela vindt een kaartje met een telefoonnummer van de gemeente in haar brievenbus. Ze schrikt ervan en durft geen contact op te nemen. Ze denkt namelijk dat ze alleen bij de gemeente terecht kan voor schuldhulpverlening. Als een medewerker van de gemeente een paar maanden later voor een tweede keer langskomt, is Angela wel thuis. Inmiddels staat ze open voor hulp. Haar gezondheid gaat namelijk achteruit. Ze loopt bij een psycholoog, maar haar schulden worden niet aangepakt. Dan beseft Angela dat als ze een oplossing wil vinden, ze ook haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen.

Hulpaanbod van de gemeente
De gemeente helpt Angela om een overzicht van haar schulden te maken. Ook worden er afspraken met haar schuldeisers gemaakt. Het lukt Angela om deze afspraken zelf na te komen. Ze houdt de gemeente op de hoogte van de voortgang. Angela krijgt ook hulp van haar ouders. Zij lossen een deel van haar schulden af.

Huidige situatie van Angela
Door de hulp van de gemeente en van haar ouders is Angela nu bijna uit de schulden. Ze is erg blij met de hulp van de gemeente. Ze heeft het gevoel dat de medewerkers vroeg-signalering naast haar staan en niet oordelen. Wel benadrukt ze dat er ook een rol voor haarzelf is. De gemeente kan een schuld signaleren en hulp aanbieden, maar je moet wel openstaan voor die hulp en over de schaamte heen stappen.

Tot slot
Angela wist niet dat de gemeente haar kon helpen. Er zijn veel burgers met geldzorgen die er zelf niet uit komen. Het is goed dat de gemeente hier oog voor heeft.

**Niet haar echte naam*

5 Communicatie en bereik

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Nationale ombudsman de manieren waarop de onderzochte gemeenten contact proberen te leggen met de burger na het ontvangen van een signaal. Ook komt aan bod welke problemen de onderzochte gemeenten hierbij ondervinden en hoe burgers de communicatie en het contact met de gemeente ervaren.

5.2 Burgers zijn onbekend met vroegsignalering

De burgers die de ombudsman heeft gesproken voor dit onderzoek, zeiden dat zij voorafgaand aan hun contact met de gemeente niet wisten wat vroegsignalering was. Sommige burgers merkten op dat gemeenten die informatie eigenlijk van tevoren voor iedereen toegankelijk zouden moeten maken. Een aantal van de onderzochte gemeenten hebben uitgebreide informatie op hun website staan over wat vroegsignalering is en wat burgers op dat vlak van de gemeente kunnen verwachten. Enkele gemeenten vertelden dat zij informatie over vroegsignalering ook verspreiden via huis-aan-huisbladen. Enkele andere gemeenten geven op hun website geen informatie over vroegsignalering. Iedere gemeente maakt hierin haar eigen keuzes. De VNG merkte op dat zij op haar website een 'toolkit communicatie' heeft met voorbeeldteksten die gemeenten kunnen gebruiken om vroegsignalering onder de aandacht te brengen van burgers.

Burgers lieten de ombudsman weten dat zij verrast waren toen hun gemeente naar aanleiding van een signaal contact met ze opnam. De meesten vroegen zich tegelijk af of hun gegevens zomaar gedeeld mochten worden. De onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners bevestigden dat burgers hier vaak vragen over stellen. In de gesprekken met de ombudsman lieten de meeste burgers weten dat zij het uiteindelijk wel fijn vonden dat iemand (fysiek) langskwam met een hulpaanbod. Dat heeft immers gezorgd voor verandering in hun situatie, zo vertelden ze.

Een burger: 'Toen er opeens om 20.00 uur twee mensen bij mij voor de deur stonden, schrok ik wel. Ik vroeg me af of ik de mensen kon vertrouwen. Ik woon alleen. Uiteindelijk heb ik om identificatie gevraagd en toen wist ik dat het goed zat en liet ik ze binnen.'

5.3 Communicatie vraagt om vakmanschap

De Nationale ombudsman heeft brieven, e-mailberichten en 'niet thuis-kaartjes' van de onderzochte gemeenten bestudeerd. De teksten waren meestal begrijpelijk geformuleerd. Maar zoals uit de gesprekken met burgers bleek, weten zij eigenlijk niet wat vroegsignalering is. Uit meerdere brieven en e-mailberichten voor burgers die de ombudsman heeft gelezen, wordt niet duidelijk dat de geboden hulp gratis en vrijblijvend is. En ook niet wat burgers wel en niet van de gemeente kunnen verwachten bij deze hulpverlening. De onderzochte gemeenten merkten daarover op dat het uiteindelijk aankomt op de medewerkers in de uitvoering om in het persoonlijke contact goed uit te leggen wat vroegsignalering is en hoe de gemeente burgers kan helpen.

Een burger, die slecht kan lezen en schrijven, over een brief van de gemeente: 'Ik dacht dat het reclame was en heb er niet op gereageerd.'

In de schriftelijke communicatie viel verder op dat de gemeenten niet altijd de situatie normaliseren waarin burgers zich bevinden. Ze schrijven bijvoorbeeld iets in de trant van 'Wij willen voorkomen dat u grote problemen krijgt' in plaats van 'Het kan iedereen overkomen'. Een wetenschapper in het sociaal domein benadrukte dat normaliseren belangrijk is, omdat mensen zo hun aandacht kunnen richten op de oplossing in plaats van op het probleem. Normaliseren haalt de veroordelende toon weg, draagt bij aan een open basishouding en komt de samenwerking ten goede. Enkele burgers, maar ook maatschappelijke organisaties, gaven als voorbeeld de situatie waarin een burger maar één betalingsachterstand heeft. Een brief die de nadruk legt op het probleem en bijna dwingt tot het opnemen van contact, wekt dan wrevel op. Burgers benadrukten dat het zeker in het begin helpt als een gemeente een vrijblijvende, maar hoopvolle toon aanslaat. Burgers lieten de ombudsman weten dat ze het fijn vonden als de gemeente niet over ze oordeelde. Een recente handreiking over het op een goede manier contact leggen, bevestigt nogmaals dat burgers niet zitten te wachten op een ernstige, dwingende boodschap.[70]

Een medewerker van Humanitas: 'Als het een angstwekkende boodschap is, heb je het risico dat de brief wordt weggelegd op de stapel andere brieven van incassobureaus en deurwaarders. Je kunt toch niet betalen, dus waarom zou je de brief openmaken? Als het wat persoonlijker is (bijvoorbeeld handgeschreven), is een brief kansrijker.'

Burgers met geldzorgen ervaren vaak stress, lezen daardoor anders en zijn gevoeliger voor bepaalde woorden. Hierdoor interpreteren zij teksten vaak anders dan ze zijn bedoeld. Bij vroegsignalering heeft dit als gevolg dat gemeenten burgers niet bereiken of dat die de aangeboden hulp weigeren. In de wetenschap wordt daarom gepleit voor stress-sensitief werken in het sociaal domein.[71] Dit betekent voor gemeenten dat zij bij het uitvoeren van vroegsignalering rekening houden met de verminderde capaciteit van burgers met geldproblemen om rationele beslissingen te nemen. Maar ook dat zij in hun communicatie niet dwingend zijn en gebruikmaken van korte zinnen en eenvoudige woorden.

Een aantal gemeenten liet weten dat zij hun communicatie hebben laten nakijken door ervaringsdeskundigen (dus burgers die zelf in de schulden hebben gezeten) of door medewerkers die meer weten van stress-sensitieve communicatie. Bij de 'niet thuis-kaartjes' van de onderzochte gemeenten viel op dat er veel gebruik wordt gemaakt van iconen en beeldmateriaal. De meeste gemeenten gaven echter aan dat zij niet specifiek hebben uitgezocht of hun teksten of de gekozen communicatievorm aansluit bij de doelgroep. Bij een inwoner met de pensioengerechtigde leeftijd is wellicht een andere toon of woordkeuze nodig dan bij een jongere.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'We hebben onze communicatie in de loop van de tijd aangepast, omdat mensen onze brieven bedreigend vonden. De boodschap werd opgevat alsof ze zich in de problemen hadden gewerkt en voelde als een tik op de vingers.'

Verder ontbrak het bij de onderzochte gemeenten in veel brieven en e-mailberichten aan contactgegevens van de afdeling of medewerkers die vroegsignalering uitvoeren. De onderzochte gemeenten sturen ook nauwelijks brieven in een andere taal dan het Nederlands of met een verwijzing waar informatie in een andere taal kan worden gevonden. Divosa bevestigde dat dit

70 Verwey-Jonker Instituut, Handreiking Vroeg Eropaf. Tips voor goed contact, 16 november 2023.

71 Jungmann, Wesdorp & Madern Stress-sensitief werken in het sociaal domein, 2020. Stress-sensitief werken is gebaseerd op de zelfdeterminatietheorie, die uitgaat van drie psychologische basisbehoeften (ABC): Autonomie (hulp is vrijblijvend), Betrokkenheid (oordeelsvrij en geïnteresseerd contact) en Competentie (geloof in eigen kunnen).

een landelijk beeld is. Wel hadden een aantal van de onderzochte gemeenten op hun website filmpjes staan in andere talen met informatie over schuldhulpverlening.

Een ervaringsdeskundige: 'Bij vroegsignalering is er weinig aandacht voor het vakmanschap dat nodig is voor gespreksvoering en schriftelijke communicatie.'

Enkele burgers lieten weten dat ze de aanpak van hun gemeente te onpersoonlijk vonden. Zij gaven aan dat echt contact maken essentieel is. Dit hoeft volgens hen niet per se een huisbezoek te zijn; een telefoontje vinden ze ook goed. Ook de onderzochte gemeenten gaven aan dat telefonisch contact naar aanleiding van een ontvangen signaal goed kan werken. Het gaat uiteindelijk om het leggen van een verbinding met degene over wie het signaal gaat. Als er persoonlijk contact wordt gelegd door middel van een huisbezoek, dan vinden de meeste burgers het fijn als degene die aan deur verschijnt een persoonlijke en menselijke benadering kiest. Sommige burgers lieten weten het prettig te vinden als er een vrijwilliger of ervaringsdeskundige aan de deur komt en niet of niet alleen iemand van de gemeente. Het verlaagt voor deze burgers de drempel om in gesprek te gaan.

Een medewerker van de VNG: 'Of vroegsignalering slaagt, staat of valt sowieso met de medewerker van de gemeente die het gesprek voert aan de deur.'

De onderzochte gemeenten gaven aan zich ervan bewust te zijn dat het belangrijk is hoe de medewerker die op huisbezoek gaat overkomt. Kledingkeuze kan daarbij belangrijk zijn. Als degene die het huisbezoek aflegt heel formeel gekleed is, kan dit intimiderend overkomen of de burger denkt dat het een deurwaarder is. Eén gemeente merkte nog op dat met name in kleine gemeenten schaamte een grote rol speelt en burgers terughoudend zijn in het contact. Want daar geldt 'ons kent ons', en dat speelt zeker als er medewerkers van de gemeente voor de deur staan. Een discrete opstelling van degene die het huisbezoek aflegt, vinden burgers belangrijk.

In gesprekken die de ombudsman met de gemeenten voerde, werd gesproken over de inzet van ervaringsdeskundigen. Een paar gemeenten vertelden dat zij werken met ervaringsdeskundigen en daar positieve ervaringen mee hebben. Ook een aantal maatschappelijke organisaties merkten op dat de inzet van ervaringsdeskundigen of vrijwilligers goed kan werken. Uit de Monitor Vroegsignalering Schulden volgt dat zes procent van de gemeenten gebruikmaakt van de inzet van vrijwilligers of ervaringsdeskundigen.[72]

Een uitvoerend medewerker van een gemeente en zelf ervaringsdeskundige: 'Ik kan mensen heel goed helpen, want ik spreek hun taal en praat dus echt plat. Ik kan me ook beter in hen verplaatsen.'

72 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering, 13 november 2023.

5.4 De gemeente bereikt niet alle burgers

Gemeenten gaven aan dat zij ondanks hun inspanningen lang niet alle burgers weten te bereiken over wie zij een signaal hebben ontvangen. Zij vermoeden dat het dan gaat om burgers die wel een betalingsachterstand hebben, maar geen (dreigende) problematische schulden. Of om burgers die nog ontkennen dat ze geldzorgen hebben en vinden dat het wel meevalt. Volgens Divosa wordt ongeveer één op de vier burgers door gemeenten bereikt.[73] Verschillende gesprekspartners vertelden dat gemeenten met name jongeren, laaggeletterden, ondernemers en burgers met een migratieachtergrond of anderstaligen niet goed weten te bereiken. Specifiek over jongeren merkten zij op dat deze groep niet tijdig in beeld komt, omdat zij over het algemeen alleen gesignaleerd worden door de zorgverzekeraars. En zorgverzekeraars hoeven pas een signaal af te geven als er sprake is van een paar maanden betalingsachterstand.

De onderzochte gemeenten vertelden dat bij het wel of niet bereiken van burgers een rol speelt dat hun medewerkers dat tijdens hun reguliere werktijden proberen te doen, dus tijdens kantoortijden. Vaak blijken burgers dan niet thuis als er een huisbezoek afgelegd wordt. Gemeenten bevestigden dat ze daar rekening mee moeten houden en dat zij het juiste instrument op het juiste moment moeten inzetten, afgestemd op de doelgroep die bereikt moet worden. Ze lieten weten het belangrijk te vinden dat een huisbezoek of een telefoontje op verschillende tijdstippen en ook buiten kantooruren plaatsvindt, om zo veel mogelijk burgers te kunnen bereiken. Maar dan nog is de ervaring van een aantal gemeenten dat de kans relatief klein is dat zij op het goede moment aan de deur staan en de burger de urgentie van zijn of haar situatie inziet. Divosa merkte op dat het belangrijk is dat gemeenten nagaan of bijvoorbeeld een huisbezoek na kantoortijden effectief is. Op dat tijdstip zijn veel mensen bezig met avondeten en komt een huisbezoek wellicht ook ongelegen. Divosa gaf aan dat bellen of een huisbezoek aankondigen met een brief of sms soms beter werkt en ook minder tijd kost.[74]

Uit de gesprekken die de ombudsman voerde blijkt dat niet alle onderzochte gemeenten de keuze van hun communicatiekanaal voldoende afstemmen op de doelgroep. Om jongeren te bereiken kan de inzet van WhatsApp, sms, e-mail of Snapchat helpen. Eén van de onderzochte gemeenten vertelde altijd appjes te sturen om jongeren te bereiken en bij huisbezoeken een ‘niet thuis-kaartje’ te gebruiken met een tekst die afgestemd is op jongeren. Sommige andere gemeenten gaven aan niet zo positief te staan tegenover het gebruik van sms’jes en appjes, omdat de burger dan het rechtstreekse zakelijke telefoonnummer van de medewerker heeft. Het landelijke beeld is, volgens Divosa, dat net iets meer dan de helft van de gemeenten gebruikmaken van sms en app.

Een burger: ‘Voor vroegsignalering en andere schuldhulp is het van het grootste belang dat de medewerker van de gemeente echt contact maakt. Als je met iemand gaat praten alleen om je taak te vervullen of je deadlines te halen, dan kijk je niet naar de situatie zelf en ga je iemand ook niet helpen.’

73 NVVK, Bereik vroegsignalering stijgt naar 24%, verschillen blijven groot, 21 november 2023.

74 Verwey-Jonker Instituut, Vroeg eropaf-aanpak binnen de gemeente Amsterdam, 28 december 2023. Uit het onderzoek blijkt dat in Amsterdam het aanschrijven per brief minder goed werkt dan een huisbezoek of een telefonisch consult. En dat telefonische consulten weer beter werken dan een huisbezoek. De contactmethode is volgens het onderzoek de bepalende factor voor het bereik en de acceptatie van het hulpaanbod.

5.5 Acceptatie van het hulpaanbod

Als gemeenten wel contact hebben kunnen krijgen met burgers, kan het zijn dat burgers het hulpaanbod niet accepteren. De gemeenten vertelden dat burgers aangeven dat ze zelf een regeling hebben getroffen met een schuldeiser of dat zij via andere (informele) kanalen al hulp ontvangen. Een aantal gemeenten vertelde dat ze altijd controleren of iemand echt een regeling heeft getroffen als hij of zij dat zegt.

Als duidelijk is dat iemand (dreigende) problematische schulden heeft, maar niet reageert op het verzoek om contact, dan kan dat volgens de onderzochte gemeente ook een andere reden hebben. De communicatie of het huisbezoek heeft bij deze burgers mogelijk (nog) niet de juiste snaar geraakt. Ze ontkennen misschien dat ze geldproblemen hebben, ze schamen zich voor hun situatie of ze weigeren hulp omdat ze de overheid wantrouwen. Het contact komt bij deze burgers te vroeg; ze zijn in ieder geval nog niet klaar om hulp van de gemeente te accepteren.

Een medewerker van een maatschappelijke organisatie liet weten dat het wantrouwen van sommige burgers deels verklaart waarom vroegsignalering nog maar beperkt succesvol is. De ervaring van deze medewerker is dat sommige burgers niet zitten te wachten op een medewerker van de gemeente aan de deur. Verder vermoedde de medewerker dat een negatief beeld bij burgers van de gemeentelijke schuldhulpverlening een rol speelt. Er zijn burgers die het beeld hebben dat ze gelijk onder bewindvoering komen te staan of de schuldsanering in moeten en nog maar 50 per week krijgen om van te leven.

Uit de landelijke cijfers van Divosa blijkt dat 39% van de burgers het hulpaanbod van hun gemeente accepteert.[75] Divosa merkte op dat het daarom goed is als gemeenten in actie komen als er over dezelfde burger een 'herhaalsignaal' binnenkomt. Sommige burgers hebben namelijk meer tijd nodig en herhaaldelijk contact zoeken kan ervoor zorgen dat iemand alsnog een hulpaanbod accepteert.

5.6 Ontevreden burgers

In bijna alle onderzochte gemeenten kunnen burgers zich op een 'zwarte lijst' laten zetten, zodat zij (voorlopig) niet meer worden benaderd in het kader van vroegsignalering. De gemeenten vertelden dat zij burgers, die niet meer 'gesignaleerd' willen worden, doorverwijzen naar de vastelastenpartners om te vragen het doorgeven van gegevens te stoppen. Volgens gemeenten en vastelastenpartners zijn deze zwarte lijsten kort: het gaat meestal maar om een paar tot enkele tientallen burgers per gemeente of vastelastenpartner. Er geldt een uitzondering voor de zorgverzekeraars, vertelde de NVVK. Zij moeten een betalingsachterstand melden aan gemeenten, ook als een burger hiertegen bezwaar heeft. Uit onderzoek van Divosa blijkt dat het merendeel van de gemeenten die een klanttevredenheidsonderzoek uitvoert nauwelijks klachten ontvangt. Wel ontvangen zij soms signalen van burgers die ontevreden zijn over de communicatie.

Een burger: 'Ik ben niet benaderd bij vroegsignalering en hoewel ik lang geldproblemen heb, was het mij echt onduidelijk hoe vroegsignalering werkt. Ik ben zelf nooit op een proactieve manier bijgestaan door een overheidsinstantie. Vroegsignalering is nu echt te reactief, de persoon met schulden moet zelf bijna alles doen. De hulp van SchuldHulpMaatje is bijvoorbeeld veel beter, die helpen je veel meer.'

75 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022.

Ook bij de Nationale ombudsman en de AP komen zeer weinig klachten van burgers binnen over het delen van gegevens voor vroegsignalering. De ombudsman heeft echter wel een aantal klachten van burgers ontvangen die ontevreden waren omdat ze de hulp juist misten of omdat de geboden hulp uiteindelijk niet tot een oplossing leidde voor hun financiële problemen.

Een vrijwilliger van een lokale maatschappelijke organisatie: 'Naar aanleiding van een brief van de gemeente met aanbod voor hulp (vroegsignalering) nam ik voor deze burger met geldzorgen zelf contact op met de gemeente. Eerst kreeg ik een voicemail. De volgende dag werd ik teruggebeld. In verband met wachtlijsten bij schuldhulpverlening kon er niet direct geholpen worden.'

Een burger met huurachterstand: 'Medewerkers van de gemeente belden wel diverse keren, maar echte hulp boden ze niet. Ze hadden bijvoorbeeld kunnen bemiddelen voor kwijtschelding van mijn huurachterstand, maar dat deden ze niet.'

6 Kennisdeling en verbetering aanpak vroegsignalering

6.1 Inleiding

De onderzochte gemeenten hanteren op hoofdlijnen dezelfde werkwijze bij vroegsignalering, maar in de dagelijkse uitvoeringspraktijk kiest iedere gemeente haar eigen aanpak. De gemeenten zoeken allemaal nog naar een manier om vroegsignalering zo effectief mogelijk in te zetten en zo veel mogelijk burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman wat de onderzochte gemeenten doen aan kennisdeling en het verbeteren van vroegsignalering.

6.2 Evalueren gebeurt nog weinig

Bijna alle onderzochte gemeenten lieten weten hun aanpak van vroegsignalering te hebben geëvalueerd.[76] Het ging voornamelijk om het evalueren van werkprocessen en het vergelijken van de eigen cijfers met landelijke cijfers. Slechts een aantal gemeenten heeft burgers betrokken bij deze evaluatie.

Een wetenschapper op het sociaal domein: 'Het sociaal domein heeft geen traditie om effectmetingen te doen. De evaluaties die worden gedaan zijn procesevaluaties. Er wordt informatie verzameld over hoe burgers interventies ervaren, maar dit gaat voorbij aan de vraag of problemen zijn opgelost.'

Gemeenten gaven aan dat het uitvoeren van (proces)evaluaties tijdsintensief en kostbaar is. Een aantal gemeenten vertelde dat zij wel procesevaluaties uitvoeren, maar daar niet altijd bruikbare resultaten uit halen. Eén van de mogelijke oorzaken is volgens die gemeenten dat er geen duidelijke kwaliteitskaders of kwantitatieve doelstellingen zijn waaraan zij hun aanpak kunnen meten. De onderzochte gemeenten worstelen in meer of mindere mate met de vraag wanneer zij het nu eigenlijk goed doen bij vroegsignalering. Voor hun beleidsmedewerkers, die vaak ook andere dossiers onder hun hoede hebben, is het vaak ingewikkeld om met de beschikbare informatie goede keuzes te maken. Op dit moment hebben de gemeenten weinig zicht op de effectiviteit van hun inzet op vroegsignalering.

Er zijn sinds de verankering van vroegsignalering in de Wgs (nog) geen effectevaluaties verricht. De enige effectevaluatie van vroegsignalering die tot nu toe beschikbaar is, is de businesscase van het project Vroeg Eropaf in Amsterdam uit 2014.[77] Uit dat onderzoek volgde dat de baten van vroegsignalering significant hoger waren dan de kosten ervan. In 2024 evalueert het ministerie van SZW de wijziging van de Wgs uit 2021. De evaluatie richt zich specifiek op vroegsignalering. Als onderdeel van deze wetsevaluatie laat het ministerie een landelijke businesscase over vroegsignalering uitvoeren. Hierin wordt ook geprobeerd een kosten-batenanalyse te maken.

76 Ook de gemeente Roermond (niet betrokken in het onderzoek van de ombudsman) heeft een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd over de schuldhulpverlening. Gemeente Roermond: Inwoners opnieuw tevreden over dienstverlening schuldhulpverlening, 3 oktober 2023.

77 Panteia, Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, 2014. In dit onderzoek zijn de baten berekend door de situatie waarin Vroeg Eropaf wél wordt ingezet af te zetten tegen een situatie waarin dit niet zou worden ingezet. Welk verschil maakt het de Vroeg Eropaf-aanpak dan voor huurders met betalingsachterstanden?

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'De wethouder vraagt ons vaak of vroegsignalering echt leidt tot een kostenreductie van schuldhulpverlening. We hebben jammer genoeg nog geen harde cijfers. Wij gebruiken daarom storytelling om de middelen die wij nodig hebben te krijgen of te behouden.'

6.3 Registreren van gegevens is niet altijd accuraat

Gemeenten registreren hun activiteiten voor vroegsignalering in één van de twee beschikbare registratiesystemen, te weten: RIS of VPS. Divosa gebruikt de gegevens die gemeenten in deze systemen registreren om periodiek de Monitor Vroegsignalering Schulden op te stellen. Steeds meer gemeenten hebben zich bij de monitor aangesloten en leveren hun gegevens aan.[78] Divosa liet weten dat gemeenten hun gegevens consequent en zo volledig mogelijk moeten registreren om de landelijke monitor een betrouwbaar overzicht te laten zijn.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Ik sprak laatst een andere gemeente die een goede medewerkster op vroegsignalering had gezet, maar zij registreerde nagenoeg niets. De registratie klopt daardoor van geen kant, maar de burger was wel geholpen.'

De tien onderzochte gemeenten gaven aan niet altijd alle contactpogingen te registreren.[79] Ze merkten op dat als ze bijvoorbeeld elke belpoging apart registreren, het registreren een dagtaak wordt voor een medewerker. Verder lieten zij weten dat de definities die worden gebruikt voor het registreren van activiteiten soms tot verwarring leiden. Bijvoorbeeld: wanneer is er sprake van 'acceptatie hulpaanbod' en wanneer van 'succesvol contact'. De gemeenten interpreteren deze definities soms verschillend. De wijze van registreren kan effect hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens in de Monitor Vroegsignalering Schulden, liet Divosa weten. Daarom heeft zij de *Leidraad monitoring vroegsignalering* voor registratie opgesteld. Daarmee weten gemeenten wat nodig is voor een goede registratie van de gegevens over vroegsignalering. Divosa liet weten dat de Leidraad wordt geactualiseerd.[80]

Gemeenten vertelden verder dat zij 28 dagen na ontvangst van het signaal een resultaat moeten terugkoppelen aan de vastelastenpartner die het signaal afgaf. Maar de acceptatie van een hulpaanbod duurt vaak langer dan 28 dagen. Ze hebben de indruk dat daardoor niet alle successen van vroegsignalering in de cijfers terug te zien zijn. Ook denken gemeenten dat dat een verklaring kan zijn voor het verschil tussen het lage percentage hulpacceptatie in de landelijke monitor en de positieve reacties die zij van burgers krijgen.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'Het is heel ingewikkeld om met het systeem echt te meten of je iemand hebt bereikt. Als iemand zelf actie onderneemt, bijvoorbeeld met de vastelastenpartner, dan zien wij dat niet. Als de burger wel reageert op een contactpoging van de gemeente, dan registreren we dat. Maar dat is vaak niet in dezelfde maand, dus dat telt dan niet als succesvol signaal.'

78 Per november 2023 zijn 258 gemeenten aangesloten bij de Monitor Vroegsignalering Schulden van Divosa.

79 Ook Divosa constateert in de Leidraad monitoring vroegsignalering dat gemeenten met name schriftelijke contactpogingen niet vastleggen.

80 Divosa en VNG hebben in december 2022 een Leidraad monitoring vroegsignalering opgesteld om gemeenten handvatten te bieden bij de monitoring en evaluatie van vroegsignalering en eenduidige registratie te bevorderen.

6.4 Te weinig leren en kennis delen

Divosa verzamelt op landelijk niveau de registratiegegevens van gemeenten voor de Monitor Vroegsignalering Schulden. Het doel van deze landelijke monitor is om gemeenten te helpen om vroegsignalering zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten en om ervoor te zorgen dat gemeenten van elkaar leren. Divosa organiseert daarom ook bijeenkomsten en geeft daarnaast informatie op haar website zodat gemeenten kunnen leren en zich ontwikkelen. Ook de VNG en de NVVK ondersteunen gemeenten op die manieren.

De Monitor Vroegsignalering Schulden geeft onder meer inzicht in het aantal enkelvoudige en meervoudige signalen dat wordt afgegeven, welke vastelastenpartners de meeste signalen leveren en het percentage van succesvolle contactpogingen. Gemeenten kunnen aan de hand van de cijfers hun werkwijze aanpassen, liet Divosa weten. Bijvoorbeeld door vaker telefonisch contact te zoeken met burgers in plaats van uitsluitend brieven te sturen.

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten is niet duidelijk geworden in hoeverre zij hun beleidskeuzes daadwerkelijk baseren op de data uit de landelijke monitor. Een aantal gemeenten vertelden dat die data wel aanknopingspunten bieden voor verbetering van de dienstverlening, maar dat ze het lastig vinden om beleidskeuzes erop te baseren. Dit heeft volgens hen twee oorzaken. Ten eerste vinden zij dat de uitkomsten van de monitor niet direct te relateren zijn aan de effectiviteit van de verschillende manieren om burgers te bereiken. De monitor laat wel zien hoe effectief een telefoontje is, maar niet bij welke burgers dit effectief is. Ten tweede zien gemeenten zichzelf niet goed terug in de cijfers. Dat maakt het volgens hen lastig om de resultaten te gebruiken en te vergelijken met de lokale aanpak. Registratiemethoden van grote gemeenten, met veel signalen, drukken meer hun stempel op het landelijke beeld in de Monitor Vroegsignalering Schulden. Enkele kleine gemeenten gaven aan zich onvoldoende gerepresenteerd te voelen.

Divosa liet weten dat zij onderzoek doet naar de factoren die resulteren in een hoog of laag bereik en bij welke groepen burgers dat dan speelt. Divosa merkte verder op dat het voor gemeenten mogelijk is om in de monitor te filteren op provincie en omvang van gemeenten. Daarmee is het bijvoorbeeld voor kleinere gemeenten mogelijk een beter beeld te krijgen van het bereik van andere, vergelijkbare, gemeenten zonder dat de gegevens van grote gemeenten de resultaten beïnvloeden.

Sommige gemeenten zijn al vóór 2021 gestart met vroegsignalering en hebben inmiddels veel kennis en ervaring opgedaan. De onderzochte gemeenten gaven aan de bestaande landelijke kennisdeling op prijs te stellen, bijvoorbeeld in de bijeenkomsten en de publicaties, leidraden en richtlijnen van de NVVK, de VNG en Divosa. Ook waarderen zij de regionale kennisnetwerken, met bijvoorbeeld een appgroep voor aangrenzende gemeenten. Ze willen allemaal graag weten wat werkt en wat niet werkt. Er staat veel informatie op de websites van Divosa (waaronder de landelijke monitor) en van de NVVK (over het Landelijk Convenant Vroegsignalering met de vastelastenpartners en de community Vroegsignalering). Ook de VNG biedt op haar website handvatten voor gemeenten met de *Leidraad Vroegsignalering*.[81] Verder heeft de VNG in januari 2024 een interactieve routekaart Financiële Zorgen voor gemeenten gepubliceerd. Dit is een online tool die gericht is op het brede schuldendomein en in kaart brengt welke route een burger met financiële zorgen aflegt.[82] De VNG vertelde dat gemeenten hiermee ook informatie en voorbeelden kunnen vinden over hoe zij vroegsignalering in de praktijk kunnen uitvoeren.

81 VNG, Leidraad Vroegsignalering, 2 januari 2024.

82 VNG, Routekaart Financiële Zorgen, 15 januari 2024.

Een aantal onderzochte gemeenten liet weten dat de kennisdeling op landelijk niveau nog wel verbeterd kan worden. Voor een goede aanpak van vroegsignalering moeten zij nu uit veel verschillende, en soms gedateerde, bronnen putten. Hoewel er veel wordt gedaan aan kennisdeling, gaven enkele gemeenten aan de informatie nog niet voldoende te kunnen vinden. Er bestaat nu niet één centrale plek (online) voor kennisdeling, terwijl zij daar wel behoefte aan hebben. De VNG en NVVK merkten op dat er wel aan landelijke kennisdeling over vroegsignalering wordt gedaan, maar dat die informatie inderdaad door verschillende bronnen wordt aangeboden.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft zich met dit onderzoek gericht op de vraag hoe gemeenten vroegsignalering aanpakken, tegen welke knelpunten zij aanlopen en hoe burgers vroegsignalering ervaren. Op basis van dit onderzoek komt de Nationale ombudsman tot conclusies die beschreven worden in de volgende paragraaf. Daarna volgen in de slotparagraaf aanbevelingen aan gemeenten en aan de minister voor Armoedebeleid.

7.2 Conclusies

Vroegsignalering is een waardevol instrument
Alle onderzochte gemeenten zijn bezig om vroegsignalering een plek te geven in hun uitvoeringspraktijk. Het onderzoek bevestigt dat burgers met (dreigende) problematische schulden via vroegsignalering door gemeenten kunnen worden bereikt én geholpen. Zelfs als burgers een hulpaanbod vanuit vroegsignalering niet (direct) accepteren, zijn zij wel te weten gekomen dat hun gemeente zowel financiële als niet-financiële hulp kan bieden. Vroegsignalering kan op die manier voor burgers de drempel naar (schuld)hulpverlening van de gemeente verlagen. De meeste burgers ervaren het contact vanuit de gemeente en het aanbod van hulp als positief. Ook al begrijpen ze soms niet wat vroegsignalering precies is, hoe de gemeente aan hun gegevens komt en dat de aangeboden hulp gratis is.

Inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente
Gemeenten hebben bij het bepalen van de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er is geen kwaliteitskader of landelijke richtlijn waaraan de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.[83] Gemeenten moeten in beginsel álle signalen opvolgen, maar ze mogen zelf bepalen welke signalen ze prioriteit geven en op welke manier ze contact proberen te leggen met burgers.

Een verschil in werkwijze is niet erg, maar de Nationale ombudsman constateert dat er tussen gemeenten ook een verschil is in de mate waarin zij inzetten op vroegsignalering en moeite doen om burgers te bereiken. Het afleggen van een huisbezoek en het plegen van een telefoontje is tijdrovender en duurder dan het versturen van een brief of een e-mailbericht. Hoewel alle onderzochte gemeenten huisbezoeken afleggen en telefoontjes plegen, is de inzet daarop niet bij iedere gemeente hetzelfde. Om burgers met geldzorgen te bereiken en te helpen moeten gemeenten moeite doen en zijn vaak meerdere contactpogingen nodig. Het verschil in moeite die wordt gedaan, wordt veelal veroorzaakt door de keuze van de lokale politiek om al dan niet voldoende capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor vroegsignalering.

Vroegsignalering vraagt bovendien om vakmanschap. Gemeenten moeten medewerkers inzetten die weten hoe ze om moeten gaan met burgers die geldzorgen hebben. Voor het bereiken van deze burgers zijn bijvoorbeeld goede gespreksvaardigheden nodig. Het niet of onvoldoende investeren in geschikte medewerkers die de tijd krijgen om zich te richten op vroegsignalering beperkt de mogelijkheden om burgers te bereiken en vroegsignalering tot een succes te maken.

83 In tegenstelling tot een recent verbeterplan van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen om te komen tot een basisdienstverlening voor schuldhulpverlening zodat het verschil in kwaliteit en bereik tussen gemeenten verkleind wordt, Kamerbrief van minister aan de Tweede Kamer, 16 november 2023, 24 515, nr. 730.

Er zijn gemeenten die al jaren actief bezig zijn met vroegsignalering; voordat vroegsignalering in 2021 als wettelijke taak werd verankerd. Zij hebben inmiddels veel kennis en ervaring opgedaan met vroegsignalering. De meeste gemeenten zoeken echter nog naar de beste aanpak om zo veel mogelijk burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de prioriteit die gemeenten wel of niet geven aan vroegsignalering. Hierdoor heeft vroegsignalering niet in elke gemeente de start gekregen die het verdient en zijn de verschillen tussen gemeenten nog te groot.

Het komt regelmatig voor dat een burger in de ene gemeente, nadat een vastelastenpartner een signaal heeft afgegeven, alleen een brief ontvangt en een burger in een andere gemeente een brief, een telefoontje en een huisbezoek krijgt. Dit betekent niet altijd dat in de ene gemeente meer burgers worden bereikt dan in de andere gemeente, maar hoe minder moeite een gemeente doet hoe kleiner de kans is dat burgers worden bereikt. Voor die laatste groep burgers is de kans dus groter dat hun dreigende problematische schulden daadwerkelijk problematische schulden worden. Daarom vindt de ombudsman deze verschillen tussen gemeenten niet wenselijk. Om ervoor te zorgen dat iedere burger evenveel kans krijgt om geholpen te worden, moeten alle partijen die betrokken zijn bij vroegsignalering minimumvereisten met elkaar afspreken waaraan de inzet op vroegsignalering moet voldoen. Er is al veel kennis en expertise opgedaan en vastgelegd in handreikingen, leidraden en richtlijnen. Deze informatie kan helpen bij het bepalen wat de minimumvereisten moeten zijn voor de aanpak van vroegsignalering.

Signalen prioriteren is lastig
Gemeenten hebben moeite om op basis van een ontvangen signaal in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn en op welke manier zij die burger het beste kunnen benaderen voor contact. De vastelastenpartners mogen op basis van de huidige wet- en regelgeving niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Gemeenten moeten het doen met de informatie die ze krijgen aangeleverd. Ze moeten dus flink hun best doen om op basis van de beschikbare informatie de juiste keuzes te maken. Bij enkelvoudige signalen ondernemen de onderzochte gemeenten minder contactpogingen, omdat ze inschatten dat het om slechts één betalingsachterstand gaat. Het risico is dat burgers met een enkelvoudige betalingsachterstand niet worden bereikt met een hulpaanbod, terwijl zij die hulp wel nodig hebben. Gemeenten kunnen een signaal combineren ('matchen') met andere signalen over eenzelfde huishouden, waardoor een completer beeld ontstaat van de financiële situatie. Ook het toevoegen van signalen van nieuwe vastelastenpartners kan gemeenten helpen beter te prioriteren. Hierdoor kunnen nieuwe groepen burgers in beeld komen die de hulp van de gemeente goed kunnen gebruiken. Gemeenten kunnen dus gebaat zijn bij (nieuwe) signalen die meer informatie bevatten, maar dit is alleen van toegevoegde waarde als gemeenten voldoende capaciteit en middelen inzetten om die extra informatie te verwerken.

Een goede samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners is essentieel. Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat de vastelastenpartners aan hun inspanningsverplichting tot sociaal incasseren voldoen en het signaal terecht doorgeven. Ze werken over het algemeen goed samen met lokale vastelastenpartners. Als een signaal onterecht wordt afgegeven, dan nemen zij rechtstreeks contact op met de vastelastenpartner om dit bespreekbaar te maken. Tussen gemeenten en grote landelijke vastelastenpartners, zoals energiebedrijven, ontbreekt vaak het rechtstreekse contact. Dit maakt het voor individuele gemeenten lastiger om aan te geven dat een signaal onterecht is afgegeven. Dit kunnen zij wel doen via de NVVK die met de landelijke vastelastenpartners een rechtstreeks contact heeft opgebouwd om te overleggen over de kwaliteit van signalen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat alle betrokken overheidsinstanties bijdragen aan meer bewustwording bij vastelastenpartners dat zij zich moeten inspannen om sociaal te incasseren. Een goede samenwerking is daarvoor onontbeerlijk. Het is namelijk niet de bedoeling dat gemeenten de taak van vastelastenpartners overnemen via vroegsignalering.

Bereik van vroegsignalering is beperkt
Hoewel gemeenten een deel van de burgers met (dreigende) financiële problemen weten te bereiken, is er nog een aanzienlijk deel van de burgers dat niet wordt bereikt. Om het bereik te vergroten, moeten gemeenten ook inzetten op arbeidsintensieve manieren om contact te leggen, zoals huisbezoeken. Gemeenten moeten bovendien bereid zijn om meerdere pogingen te ondernemen om burgers te bereiken. De praktijk leert dat dat bij sommige burgers echt nodig is.

Verder is het belangrijk dat gemeenten de inhoud van hun communicatie en het communicatiemiddel goed afstemmen op de burgers die ze willen bereiken. Dit is nu nog niet bij iedere gemeente het geval. Er zijn gemeenten die er nog onvoldoende rekening mee houden dat er verschillende doelgroepen zijn en dat niet iedereen op dezelfde manier kan worden bereikt. In het rechtstreekse contact bij een huisbezoek of aan de telefoon is de houding van de medewerker van de gemeente van groot belang. Goede gespreksvaardigheden en voldoende tijd zijn essentieel om contact te kunnen leggen en een vertrouwensband met de burger op te bouwen. Burgers met geldzorgen ervaren vaak stress en schaamte. Ze interpreteren teksten in brieven daarom anders en begrijpen vaak niet wat vroegsignalering is. Ook speelt wantrouwen jegens de overheid regelmatig een rol. Gemeenten moeten zich hier nog meer bewust van zijn.

Hier past wel een kanttekening bij: ook gemeenten die intensief inzetten op vroegsignalering lukt het niet om alle burgers te bereiken en te helpen. Soms willen burgers geen hulp van de gemeente, omdat ze hun financiële problemen zelf willen oplossen of omdat ze nog niet inzien dat zij problemen hebben. Het is voor gemeenten de kunst om de juiste balans te vinden tussen het toewerken naar acceptatie van hulp en het respecteren van iemands keuze om deze hulp te weigeren. Vroegsignalering vraagt om vakmanschap in de uitvoering en soms zijn creatieve oplossingen nodig om de kans op contact en op acceptatie van de hulp te vergroten. Gemeenten zijn zich nog onvoldoende bewust dat ze stress-sensitief moeten werken om daadwerkelijk in contact te komen met deze doelgroep.

Weinig zicht op welke aanpak werkt
Er is nog weinig bekend over welke aanpak het meest effectief is bij vroegsignalering. Gemeenten kunnen voor de Monitor Vroegsignalering Schulden informatie registreren over de wijze waarop zij vroegsignalering aanpakken, maar dit doen zij niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Het landelijke overzicht dat de monitor biedt, geeft gemeenten op hoofdlijnen inzicht in de mogelijkheden om vroegsignalering aan te pakken. Maar gemeenten hebben behoefte aan meer handvatten. Voor de verdere ontwikkeling van vroegsignalering is het belangrijk om kennis en ervaringen goed vast te leggen en te delen. Divosa heeft voor gemeenten een instructie geschreven hoe zij ten behoeve van de Monitor Vroegsignalering Schulden kunnen registreren.[84] Verder kan de voor 2024 aangekondigde effectmeting naar vroegsignalering en de verdere ontwikkeling van de landelijke monitor hopelijk bijdragen aan het verbeteren van de aanpak van vroegsignalering door gemeenten.

Het zelf monitoren en evalueren van vroegsignalering staat bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Er is weinig informatie beschikbaar waarmee zij een goede evaluatie kunnen inrichten. Er zijn geen heldere kwaliteitskaders waaraan gemeenten zich kunnen meten. Er worden lokaal wel evaluatieonderzoeken verricht, maar weinig gemeenten doen een (gedegen) klanttevredenheidsonderzoek. Ze vragen burgers niet of nauwelijks naar hun ervaringen en hun behoeften als het gaat om vroegsignalering, terwijl inzicht daarin belangrijk is om vroegsignalering beter te laten werken. De vraag waarmee veel gemeenten worstelen is wanneer zij het nu eigenlijk goed doen. Gemeenten hebben niet veel kwantitatieve informatie tot hun beschikking waarop zij hun beleid voor vroegsignalering kunnen baseren. Het hangt

84 Divosa, Leidraad monitoring vroegsignalering.

daarom vaak af van de betrokkenheid van de lokale politiek of er geïnvesteerd wordt in vroegsignalering.

Gemeenten geven aan graag van elkaar te willen leren wat goed en niet goed werkt bij vroegsignalering. In de praktijk valt dat leren van elkaar nog tegen. De landelijke koepelorganisaties bieden gemeenten instrumenten voor de aanpak van vroegsignalering. Deze instrumenten bieden nuttige informatie, maar worden door verschillende organisaties aangeboden en richten zich soms op specifieke onderdelen van vroegsignalering. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle gemeenten deze instrumenten gebruiken bij het vaststellen van hun beleid en bij de dagelijkse uitvoering. Het zou goed zijn als bestaande kennis en expertise over vroegsignalering bij elkaar wordt gebracht en voor gemeenten via een centraal punt te raadplegen is.[85]

7.3 Aanbevelingen

Veel gemeenten zijn nog zoekende als het gaat om het succesvol inzetten van vroegsignalering. Voor sommige gemeenten betekent dit dat ze meer capaciteit en middelen moeten inzetten en voor andere gemeenten zit de oplossing in het bijstellen van hun werkwijze.

Op basis van zijn onderzoek doet de Nationale ombudsman aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid een aantal aanbevelingen, die ervoor kunnen zorgen dat meer burgers in een vroeg stadium een passend hulpaanbod krijgen voor hun (dreigende) problematische schulden.

Aan gemeenten

- **Maak persoonlijk contact met de burger**
  - Kies een communicatiemiddel dat aansluit bij de leefwereld van de burger.
  - Stem de toon en inhoud van de communicatie af op de doelgroep.
  - Onderneem zo nodig meerdere pogingen om persoonlijk contact te krijgen.

- **Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering**
  - Registreer de data over vroegsignalering consequent en zorgvuldig.
  - Evalueer periodiek de gehanteerde werkwijze en verbeter hiermee beleid en uitvoering. Betrek hierbij ook de ervaringen van burgers.

- **Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers**
  - Investeer in deskundige medewerkers en benut de kennis van ervaringsdeskundigen bij de uitvoering.
  - Maak bij het ontwikkelen van beleid en het verbeteren van de uitvoeringspraktijk gebruik van de bestaande kennis en expertise over vroegsignalering.

- **Versterk de samenwerking met vastelastenpartners**
  - Overleg met de vastelastenpartners hoe de gegevensuitwisseling kan worden verbeterd.
  - Neem contact op met een vastelastenpartner als een signaal over een burger onterecht is afgegeven.

85 De VNG heeft in januari 2024 een (online) routekaart Financiële Zorgen gelanceerd waar gemeenten informatie kunnen vinden over het zo effectief mogelijk aanpakken van schuldhulpverlening.

Aan de minister voor Armoedebeleid

- **Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen**
  - Maak bij het bepalen van de minimumvereisten gebruik van bestaande kennis en expertise.

- **Bevorder kennisdeling over vroegsignalering**
  - Stimuleer het monitoren en evalueren van vroegsignalering.
  - Organiseer een centraal (online) informatiepunt waar gemeenten kennis over effectieve vroegsignalering kunnen vinden en raadplegen.

- **Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners**
  - Zorg dat de vastelastenpartners zich bewust zijn van hun belangrijke rol bij vroegsignalering.

Onderzoeksverantwoording

De Nationale ombudsman heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk uitvoeren en hoe gemeenten en burgers dit ervaren. Dat deed de ombudsman door middel van:

- gesprekken met gemeenten;
- gesprekken met burgers en maatschappelijke organisaties;
- gesprekken met andere instanties en deskundigen;
- een rondetafelgesprek en literatuuronderzoek.

Gesprekken met gemeenten

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk toepassen, bezocht de Nationale ombudsman tien gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten heeft de ombudsman rekening gehouden met de grootte van de gemeenten en de geografische spreiding. De ombudsman heeft gesproken met wethouders, beleidsmedewerkers en medewerkers uit de uitvoering. Ook onderzocht de ombudsman ongeveer twintig signalen per gemeente om een indruk te krijgen hoe gemeenten signalen oppakken en registreren. Vertegenwoordigers van de volgende tien gemeenten zijn geïnterviewd.

- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Emmen
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Sittard
- Gemeente Smallingerland
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Veendam
- Gemeente Vlissingen
- Gemeente Winterswijk
- Gemeente Zandvoort

Gesprekken met burgers en maatschappelijke organisaties

De ombudsman interviewde zeven burgers met geldproblemen en hun begeleiders. Ook sprak de ombudsman met een aantal ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn bij organisaties die zich bezighouden met het onderwerp vroegsignalering. Verder bezocht de ombudsman een inloopspreekuur van SchuldHulpMaatje en vier buurtteams van de gemeente Amsterdam en ging met drie van hen op huisbezoek. De ombudsman heeft gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties.

- Buurtteam Amsterdam-Centraal
- Buurtteam Amsterdam-Noord
- Buurtteam Amsterdam-Zuid
- Buurtteam Weesp
- Humanitas
- SchuldHulpMaatje Leiden (inloopspreekuur)
- SchuldHulpMaatje Nederland

Gesprekken met overheidsinstanties, intermediairs, bedrijven en deskundigen
Verder sprak de ombudsman met het ministerie van SZW, onafhankelijke deskundigen, een aantal vastelastenpartners en landelijke koepelorganisaties die zich bezighouden met vroegsignalering. Het gaat om de volgende organisaties en onafhankelijke deskundigen, die door de ombudsman zijn geïnterviewd.

- Achmea Debiteurenbeheer
- Autoriteit Consument en Markt (ACM)
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Divosa
- Eneco
- Geldfit/Stichting Nederlandse Schuldhulproute
- Gemeente Amsterdam
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Movisie (landelijk kennisinstituut voor aanpak van sociale vraagstukken)
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- NVVK
- Ombudsman Den Haag
- Ombudsman Rotterdam
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
- SchuldenlabNL (onafhankelijke stichting)
- Stimulansz (kennis- en adviesorganisatie in het sociaal domein)
- Vattenfall
- VNG
- Ymere (woningcorporatie)

- Nadja Jungmann (lector Schuldenproblematiek Hogeschool Utrecht en de Universiteit van Amsterdam)
- Tamara Madern (lector Schuldpreventie en Vroegsignalering Hogeschool Utrecht en directeur Instituut voor Recht)
- André Moerman (eigenaar website schuldinfo.nl en voorzitter signaleringscommissie Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden)

Rondetafelgesprek en literatuuronderzoek
De Nationale ombudsman organiseerde op 14 september 2023 een rondetafelgesprek. Hier besprak hij de voorlopige uitkomsten van zijn onderzoek met vertegenwoordigers van verschillende partijen die eerder bij het onderzoek zijn betrokken. De deelnemers werd gevraagd te reflecteren op de voorlopige bevindingen uit het onderzoek. De opbrengst van het rondetafelgesprek heeft de ombudsman verwerkt in dit rapport. Vertegenwoordigers van onderstaande organisaties namen deel aan het rondetafelgesprek.

- Divosa
- Geldfit
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Winterswijk
- Ministerie van SZW
- Movisie
- Ombudsman Rotterdam
- Orionis Walcheren
- SchuldenlabNL
- SchuldHulpMaatje Nederland
- Vattenfall
- VNG

De Nationale ombudsman heeft verder onderzoeks- en adviesrapporten, beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, Kamerstukken en literatuur voor dit onderzoek bestudeerd. De geraadpleegde bronnen worden vermeld in de voetnoten in dit rapport.

Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2024/005 is een uitgave van de Nationale ombudsman, 28 februari 2024

nationale ombudsman

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Het college van burgemeester en wethouders
De voorzitter

Datum
28 februari 2024

Onderwerp
Aanbieding rapport
'Hoe eerder hoe beter'

Ons nummer
1590930

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Contactpersoon
Danny Hanse
T 070 356 36 46 DHE/gn

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u het rapport *Hoe eerder, hoe beter*. Het betreft een onderzoek van de Nationale ombudsman naar vroegsignalering van schulden door gemeenten. In het rapport leest u de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die ik doe aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid.

Aanleiding en doel onderzoek
De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over armoede, over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Hoewel het kabinet steeds meer nadruk legt op het belang van vroegsignalering, is het de vraag of het gemeenten lukt om de signalen goed op te pakken en burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken.

De Nationale ombudsman wil de dienstverlening van de overheid bij (dreigende) problematische schulden bij burgers helpen verbeteren. Dit doet de ombudsman door met dit onderzoek inzicht te geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten. En door de ervaringen van gemeenten en burgers in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

Conclusies onderzoek
Op basis van het onderzoek kom ik tot de volgende conclusies:

- Vroegsignalering is een waardevol instrument. Gemeenten benaderen burgers proactief in een zo vroeg mogelijk stadium, waardoor (dreigende) problematische schulden kunnen worden voorkomen.
- De inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente. Gemeenten hebben bij de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er zijn geen strakke richtlijnen waaraan de aanpak moet voldoen, behalve dat gemeenten met álle signalen iets moeten doen. Er zijn grote verschillen in de moeite die gemeenten doen om burgers te bereiken na ontvangst van een signaal.
- Signalen prioriteren is lastig. Gemeenten hebben moeite om op basis van de ontvangen signalen in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn. Vastelastenpartners mogen echter niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te bepalen op welke manier zij het best contact kunnen zoeken met een burger.

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

- Het bereik van vroegsignalering is beperkt. Het lukt gemeenten niet om alle burgers over wie een signaal is afgegeven tijdig te bereiken en te helpen. Sommige burgers willen geen hulp van de gemeente vanwege schaamte of wantrouwen jegens de overheid. Er zijn ook burgers die denken geen hulp nodig te hebben. Voor hen komt vroegsignalering te vroeg. Ze zijn nog niet klaar om een hulpaanbod te accepteren.
- Er is weinig zicht op welke aanpak werkt bij vroegsignalering. Gemeenten registreren informatie over hun aanpak van vroegsignalering niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Deze informatie is echter nodig bij het krijgen van een landelijk beeld van de effecten van vroegsignalering. Gemeenten willen graag leren hoe ze hun aanpak van vroegsignalering kunnen verbeteren, maar er is nog geen duidelijk beeld welke aanpak het meeste effect heeft. Sommige gemeenten worstelen dan ook bij het maken van beleidskeuzes.

Aanbevelingen
Ik doe op basis van mijn onderzoek de volgende aanbevelingen aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid.

Aanbevelingen aan gemeenten:
- Maak persoonlijk contact met de burger.
- Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering.
- Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers.
- Versterk de samenwerking met vastelastenpartners.

Aanbevelingen aan de minister:
- Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.
- Bevorder kennisdeling over vroegsignalering.
- Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners.

Vervolg
Ik vraag u de aanbevelingen uit dit rapport ter harte te nemen in de praktijk van vroegsignalering in uw gemeente.

Ik heb het rapport ook aangeboden aan de VNG, de NVVK en Divosa.

Publicatie
Op 28 februari 2024 is het rapport *Hoe eerder, hoe beter* gepubliceerd op onze website. Het is dan openbaar en te vinden via www.nationaleombudsman.nl.

nationale ombudsman

Ons nummer
1590930

Afschrift
Een afschrift van deze brief is gestuurd aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

nationale ombudsman

Hoe eerder, hoe beter

Vroegsignalering van schulden door gemeenten

Rapportnummer: 2024/005 | Datum: 28 februari 2024

Onderzoeksteam
Danny Hanse, projectleider
Lisa van Paaschen, strategisch adviseur
Chloë van Vliet, senior onderzoeker
Janneke van Veen, onderzoeker
Paula Breedveld, onderzoeker
Marije de Bruin, onderzoeker
Cheryl Elshot, onderzoeker
Leonora Verveld, Rijkstrainee

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 28 februari 2024
Rapportnr: 2024/005

Inhoudsopgave

Beschouwing **4**

Samenvatting **5**

1 Inleiding **7**
1.1 Vooraf 7
1.2 Aanleiding van het onderzoek 8
1.3 Afbakening 9
1.4 Doel- en vraagstelling 9
1.5 Aanpak 9
1.6 Leeswijzer 10

2 Ontstaansgeschiedenis en betrokken partijen **11**
2.1 Inleiding 11
2.2 Gemeenten aan de slag met vroegsignalering 11
2.3 Vroegsignalering volgens de Wgs 12
2.4 De rol van gemeenten, vastelastenpartners en het Rijk 12

3 Vroegsignalering in de praktijk **17**
3.1 Inleiding 17
3.2 Het succes van vroegsignalering 17
3.3 Overeenkomsten en verschillen in aanpak 19
3.4 Capaciteit en middelen zijn bepalend voor de uitvoering 21

4 Signalen van vastelastenpartners **23**
4.1 Inleiding 23
4.2 Prioriteren van signalen is lastig 23
4.3 Beperkte terugkoppeling naar vastelastenpartners 25
4.4 Het aantal signalen en vastelastenpartners stijgt 27

5 Communicatie en bereik **30**
5.1 Inleiding 30
5.2 Burgers zijn onbekend met vroegsignalering 30
5.3 Communicatie vraagt om vakmanschap 30
5.4 De gemeente bereikt niet alle burgers 33
5.5 Acceptatie van het hulpaanbod 34
5.6 Ontevreden burgers 34

6 Kennisdeling en verbetering aanpak vroegsignalering **36**
6.1 Inleiding 36
6.2 Evalueren gebeurt nog weinig 36
6.3 Registreren van gegevens is niet altijd accuraat 37
6.4 Te weinig leren en kennis delen 38

7 Conclusies en aanbevelingen **40**
7.1 Inleiding 40
7.2 Conclusies 40
7.3 Aanbevelingen 43

Onderzoeksverantwoording **45**

Beschouwing

De laatste jaren heb ik vaak mijn zorgen geuit over de hoge drempel die burgers met schulden ervaren om hulp te vragen. Burgers met geldproblemen vragen vaak niet zelf óf pas in een laat stadium om hulp, terwijl gemeenten de wettelijke taak hebben om hulp aan te bieden. Vroegsignalering is bij uitstek een instrument waarmee deze twee werelden bij elkaar kunnen worden gebracht. Gemeenten krijgen inwoners met (dreigende) problematische schulden in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld. En burgers die zelf de stap nog niet hebben gezet, kunnen zich laten helpen zodat voorkomen wordt dat hun betalingsachterstanden leiden tot problematische schulden.

Het kabinet wil het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 halveren ten opzichte van 2015. De inzet van gemeenten op vroegsignalering kan bijdragen aan het bereiken van dat doel. De overheid moet echter ook de achterliggende oorzaken van de financiële problemen bij burgers aanpakken. Het sociaal minimum is bijvoorbeeld nog steeds niet toereikend. Te veel burgers vragen inkomensvoorzieningen niet aan, omdat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van die voorzieningen of omdat de regels en aanvraagprocedures te ingewikkeld zijn. De overheid zelf is de grootste schuldeiser en haar invorderingsbeleid houdt nog te vaak geen rekening met de persoonlijke omstandigheden van burgers. De strikte inkomensgrenzen leiden al snel tot een terugvordering en bieden burgers niet de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen. En kleine schulden worden snel grote schulden door verhogingen, boetes en incassokosten. Zolang de overheid deze problemen niet aanpakt, is de impact van vroegsignalering van schulden door gemeenten minder groot dan die zou kunnen zijn.

Vroegsignalering is een waardevol instrument dat gemeenten de mogelijkheid biedt om echt in gesprek te gaan met burgers en te luisteren naar hun verhaal. Ze kunnen de hulp bieden waar zoveel huishoudens behoefte aan hebben. Nog niet alle gemeenten zijn even vergevorderd met de aanpak van schulden via vroegsignalering. Om burgers die te maken hebben met (dreigende) problematische schulden een garantie op bestaanszekerheid te bieden, is het noodzakelijk dat nog meer burgers vroegtijdig worden bereikt en een hulpaanbod van hun gemeente krijgen. Dit vraagt van zowel de Rijksoverheid en gemeenten als van de vastelastenpartners de komende jaren een stevige inzet om vroegsignalering tot een succes te maken.

Iedere burger in Nederland, ongeacht in welke gemeente hij of zij woont, verdient het om bereikt en geholpen te worden bij (dreigende) problematische schulden.

Den Haag, 28 februari 2024

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

Samenvatting

Aanleiding onderzoek
De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Hoewel het kabinet steeds meer nadruk legt op het belang van vroegsignalering, is het de vraag of het gemeenten lukt om signalen goed op te pakken en burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken. De ombudsman wil weten hoe vroegsignalering van schulden in de praktijk uitpakt voor burgers en gemeenten.

Reinier van Zutphen: 'Als je door het ontvangen van een signaal weet dat iemand problemen heeft, moet je er ook iets mee doen. Vooral omdat er bij schulden vrijwel altijd nog meer problemen spelen.'

Doel- en vraagstelling onderzoek
De Nationale ombudsman wil de dienstverlening van de overheid aan burgers met (dreigende) problematische schulden helpen verbeteren. Dit doet de ombudsman door met dit onderzoek inzicht te geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten. En door de ervaringen van gemeenten en burgers in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

Conclusies onderzoek

- **Vroegsignalering is een waardevol instrument**
  Gemeenten benaderen burgers proactief in een zo vroeg mogelijk stadium, waardoor (dreigende) problematische schulden kunnen worden voorkomen. Zelfs als burgers het hulpaanbod niet (direct) accepteren, kan vroegsignalering een positief effect hebben. Het kan ervoor zorgen dat burgers zich bewust worden van hun financiële situatie en van de mogelijkheid om hulp te krijgen van hun gemeente. Vroegsignalering kan op die manier de drempel naar schuldhulpverlening verlagen, maar ook de drempel tot andere dienstverlening van de overheid.

- **Inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente**
  Gemeenten hebben bij de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er zijn geen strakke richtlijnen waaraan de aanpak moet voldoen, behalve dat gemeenten met álle signalen iets moeten doen. Er zijn grote verschillen in de moeite die gemeenten doen om burgers te bereiken na ontvangst van een signaal. Dit heeft veelal te maken met de mate waarin gemeenten capaciteit en middelen beschikbaar stellen voor vroegsignalering. Maar het hangt ook af van de mate waarin er voldoende kennis en kunde bij de medewerkers aanwezig is om burgers daadwerkelijk te bereiken. Iedere burger moet evenveel kans hebben om geholpen te worden via vroegsignalering. Daarom is het wenselijk dat de

betrokken partijen minimumvereisten met elkaar afspreken waaraan de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.

- **Signalen prioriteren is lastig**
  Gemeenten hebben moeite om op basis van de ontvangen signalen in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn. Vastelastenpartners mogen echter niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te bepalen op welke manier zij het best contact kunnen zoeken met een burger. Gemeenten zijn gebaat bij meer informatie over de situatie van de burger, zodat zij daarop hun aanpak kunnen afstemmen. Dit kunnen gemeenten zelf regelen door, binnen de wettelijke kaders, zo veel mogelijk beschikbare informatie te combineren om een goed beeld te krijgen van de financiële situatie van de burger. Ze kunnen ook experimenteren met signalen van nieuwe vastelastenpartners. Verder kan een goede samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van signalen. Een goede samenwerking kan ook zorgen voor meer bewustwording bij vastelastenpartners dat zij zich moeten inspannen om sociaal te incasseren. Het is niet de bedoeling dat gemeenten deze taak overnemen via vroegsignalering.

- **Bereik van vroegsignalering is beperkt**
  Het lukt gemeenten niet om alle burgers over wie een signaal is afgegeven tijdig te bereiken en te helpen. Sommige burgers willen geen hulp van de gemeente vanwege schaamte of wantrouwen jegens de overheid. Er zijn ook burgers die denken geen hulp nodig te hebben. Voor hen komt vroegsignalering te vroeg; ze zijn nog niet klaar om een hulpaanbod te accepteren. Het is belangrijk dat gemeenten zich dat realiseren. Zij moeten stress-sensitief werken en de moeite nemen om zo nodig meerdere contactpogingen te ondernemen. Dat vergroot de kans dat zij meer burgers bereiken en vroegsignalering tot een succes maken.

- **Weinig zicht op welke aanpak werkt**
  Gemeenten registreren informatie over hun aanpak van vroegsignalering niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Deze informatie is echter nodig voor het krijgen van een landelijk beeld van de effecten van vroegsignalering. Gemeenten willen graag leren hoe ze hun aanpak van vroegsignalering kunnen verbeteren, maar er is nog geen duidelijk beeld welke aanpak het meeste effect heeft. Sommige gemeenten worstelen dan ook bij het maken van beleidskeuzes. De beschikbare kennis en expertise die er is, wordt door verschillende organisaties aangeboden. Nog niet alle gemeenten weten deze informatie te vinden of maken er in dezelfde mate gebruik van. Het zou goed zijn als al deze kennis en expertise bij elkaar wordt gebracht en voor gemeenten via een centraal punt te raadplegen is.

Aanbevelingen aan gemeenten
- Maak persoonlijk contact met de burger.
- Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering.
- Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers.
- Versterk de samenwerking met vastelastenpartners.

Aanbevelingen aan de minister voor Armoedebeleid
- Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.
- Bevorder kennisdeling over vroegsignalering.
- Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners.

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Er zijn veel huishoudens met financiële problemen
Volgens onderzoek van het Nibud (2022) heeft 42 procent van de huishoudens in Nederland weleens te maken met betalingsproblemen.[1] De meest voorkomende betalingsproblemen zijn het te laat betalen van rekeningen, het ontvangen van aanmaningen, het niet kunnen betalen van de zorgverzekering en belastingschulden. Als een betalingsachterstand een problematische schuld wordt, dan vormt dat zowel een individueel als een maatschappelijk probleem. Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin te voorzien is dat iemand schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen. In ieder geval een situatie waarin niet binnen 36 maanden alle openstaande vorderingen betaald kunnen worden (met een betalingsregeling).[2]

Problematische schulden bezorgen mensen veel stress en kunnen leiden tot problemen met werk en gezondheid. Daarnaast kan het hebben van schulden ervoor zorgen dat mensen niet meer kunnen meekomen in de samenleving en in een sociaal isolement terechtkomen. De kosten die dat met zich meebrengt, kunnen veel groter zijn dan het bedrag van de oorspronkelijke schulden.[3] Het aantal huishoudens met problematische schulden is in twee jaar tijd toegenomen van 618.000 in 2021 tot 726.000 in 2023.[4]

Doordat wet- en regelgeving complex is en de schuldhulpverlening niet altijd toegankelijk blijkt, weten burgers met financiële problemen niet of niet makkelijk hun weg te vinden naar de (schuld)hulp van gemeenten.[5] Daarnaast spelen schaamte voor financiële problemen en wantrouwen jegens de overheid een rol bij het niet vroegtijdig in beeld krijgen van burgers met (dreigende) problematische schulden. Het duurt gemiddeld vijf jaar voordat burgers daadwerkelijk bij hun gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening. Tegen die tijd is de schuld opgelopen tot gemiddeld 40.000 per persoon met in veel gevallen wel vijftien schuldeisers.[6] Het is daarom van belang om burgers met (dreigende) problematische schulden zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen. Zeker nu het sociaal minimum (nog) ontoereikend is en veel burgers nauwelijks een financiële buffer hebben.[7]

---

1 Nibud, Geldproblemen in Nederland. De rekeningen van de zorgverzekering, energie, water en van huur of hypotheek blijven het vaakst liggen.

2 NVVK, Gedragscode Schuldhulpverlening, Definities, november 2023, p. 7.

3 De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving: Van schuld naar schone lei, april 2022, p. 22.

4 CBS, Schuldenproblematiek in beeld, 10 november 2023.

5 Nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish, 11 juni 2020 (nr. 2020/010), Zelfstandigen over de drempel, 14 april 2022 (nr. 2022/075).

6 Kamerstukken II, 2019-2020, 35316, nr. 3 p. 17.

7 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167). Zie tevens de brief van de Nationale ombudsman aan de Tweede Kamer van 3 juli 2023 t.b.v. het debat Armoede- en schuldenbeleid d.d. 4 juli 2023. Verder constateerde de Commissie sociaal minimum in haar deelrapport van juni 2023 dat zonder extra maatregelen mensen die rond het sociaal minimum leven de komende jaren fors geld tekort komen. Zie ook Commissie sociaal minimum, Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 30 juni 2023.

Vroegsignalering is sinds 2021 wettelijk verankerd
Sinds 1 januari 2021 is vroegsignalering verankerd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) als een taak voor gemeenten en vastelastenpartners, zoals energie- en waterbedrijven, zorgverzekeraars en verhuurders. Vóór 1 januari 2021 deden er al gemeenten aan vroegsignalering, maar het was nog niet in de Wgs als taak beschreven.

Vroegsignalering richt zich op burgers met betalingsproblemen die nog niet in beeld zijn bij gemeenten. Deze burgers hebben zelf niet om hulp gevraagd en weten mogelijk niet dat ze hulp kunnen krijgen. Gemeenten kunnen met vroegsignalering proberen burgers te bereiken om te voorkomen dat betalingsachterstanden (verder) oplopen en er problematische schulden ontstaan. Tegelijkertijd kunnen gemeenten met vroegsignalering ook hulp bieden aan burgers die al wél problematische schulden hebben, maar nog niet bekend zijn bij hun gemeente.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

De Nationale ombudsman is ook lokale ombudsman voor 286 gemeenten in Nederland.[8] De ombudsman vraagt met zijn onderzoeken al jaren aandacht voor armoedeproblematiek, het verbeteren van de gemeentelijke schuldhulpverlening en toegang tot voorzieningen.[9] Hij ontvangt regelmatig klachten en signalen van burgers over de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de toegang tot inkomensvoorzieningen. Over de wijze waarop gemeenten vroegsignalering uitvoeren, ontvangt de ombudsman weinig klachten van burgers. Dit betekent echter niet dat burgers geen klachten hebben of dat vroegsignalering in de praktijk overal goed werkt.

Het kabinet ziet vroegsignalering als een belangrijk instrument om het aantal huishoudens met schulden terug te dringen.[10] Maar het is de vraag of het gemeenten lukt om aan de hand van de signalen die ze ontvangen burgers met (dreigende) problematische schulden (tijdig) te bereiken en te helpen. De ombudsman vindt het daarom belangrijk om na te gaan hoe gemeenten vroegsignalering in de praktijk uitvoeren en of burgers worden bereikt en geholpen. Om die reden is de ombudsman een onderzoek gestart.

Sustainable Development Goals
Nederland heeft zich gecommitteerd aan de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de VN. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijke en duurzame wereld leven. De Nationale ombudsman ondersteunt de SDG's. De ombudsman richt zich in dit onderzoek met name op SDG 1 en SDG 10. Volgens SDG 1 moet armoede overal en in al zijn vormen worden beëindigd. Dit betekent niet alleen dat landen extreme armoede moeten uitbannen, maar ook dat alle landen zich moeten inzetten voor betere systemen op het gebied van sociale zekerheid. Zij moeten bijvoorbeeld verwezenlijken dat de armen en de kwetsbaren gelijke rechten hebben op economische middelen en toegang tot basisdiensten. Volgens SDG 10 moet de ongelijkheid in en tussen landen worden verminderd: het moet voor een burger niet uitmaken in welke gemeente hij of zij woont om in aanmerking te komen voor passende hulp.

8 Stand van zaken per 1 januari 2024.

9 Nationale ombudsman, ombudsagenda 2023. Zie verder Schulden komen nooit alleen, 29 juni 2012 (nr.2012/110), Een open deur? Het vervolg, 13 september 2018 (nr. 2018/070), Invorderen vanuit het burgerperspectief, 9 februari 2019 (nr. 2019/005), Hindernisbaan zonder finish, 11 juni 2020 (nr. 2020/010), Zelfstandigen over de drempel, 14 april 2022 (nr. 2022/075), Met te weinig genoegen nemen, 16 juni 2022 (nr. 2022/111).

10 Ministerie van SZW, Tweede Voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 19 december 2023, p. 3.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op vroegsignalering, waarbij gemeenten handelen naar aanleiding van signalen die zij ontvangen van bedrijven en instellingen over burgers die een betalingsachterstand hebben.[11] Deze bedrijven en instellingen, de zogenoemde *vastelastenpartners*, zijn op grond van de Wgs verplicht om betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten. Het gaat om zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven.

De Nationale ombudsman is niet bevoegd onderzoek te doen naar het handelen van de vastelastenpartners, omdat dit geen overheidsinstanties zijn.[12] De vastelastenpartners hebben echter wel een wettelijke plicht om signalen aan gemeenten door te geven en zijn dus onlosmakelijk verbonden aan het al dan niet slagen van vroegsignalering. De ombudsman sprak daarom ook met een aantal vastelastenpartners om een beter beeld te krijgen van hun rol bij vroegsignalering.

Andere partijen, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de Belastingdienst Toeslagen en gerechtsdeurwaarders houden zich ook bezig met het voorkomen van schulden. De activiteiten van deze instanties komen niet aan bod in dit onderzoek.

1.4 Doel- en vraagstelling

De Nationale ombudsman wil met het onderzoek meer inzicht geven in de praktijk van vroegsignalering bij gemeenten en de knelpunten die gemeenten en burgers in de uitvoering ervaren. En wat alle betrokken overheidsinstanties en andere partijen kunnen doen om via vroegsignalering nog meer burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. De Nationale ombudsman heeft zijn onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe voeren gemeenten de wettelijke taak van vroegsignalering uit en welke knelpunten ervaren gemeenten en burgers in de praktijk?

1.5 Aanpak

De ombudsman heeft tien gemeenten bezocht om een beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk toepassen. De volgende gemeenten zijn in het onderzoek betrokken: Winterswijk, Veendam, Vlissingen, Nijmegen, Zandvoort, Smallingerland, Sittard, Tilburg, Amersfoort en Emmen. Daar sprak de ombudsman met wethouders, beleidsmedewerkers en medewerkers uit de uitvoering. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet significant meer of minder klachten over deze tien gemeenten heeft ontvangen als het gaat om vroegsignalering of schuldhulpverlening in brede zin.

Verder interviewde de ombudsman zeven burgers met geldproblemen en hun begeleiders. Daarnaast sprak de ombudsman met een aantal ervaringsdeskundigen en bezocht hij vier buurtteams van de gemeente Amsterdam en ging met hen op huisbezoek. Ook bezocht de ombudsman een inloopspreekuur van SchuldHulpMaatje en sprak hij met maatschappelijke organisaties en enkele vastelastenpartners. De ombudsman sprak verder met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en met drie landelijke koepelorganisaties die zich bezighouden met vroegsignalering: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

11 NVVK, Module vroegsignalering, versie 2023, p. 3 - 4. Er zijn drie vormen van vroegsignalering door gemeenten: 1. Intern verwijzen waarbij burgers die al in beeld zijn bij de gemeente actief worden doorgeleid naar schuldhulpverlening, 2. Extern doorverwijzen waarbij de gemeente afspraken maakt met bedrijven en instellingen zodat die warm doorverwijzen naar schuldhulpverlening, 3. Signaleren door derden waarbij de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen die zelf signalen mogen of zelfs moeten doorgeven als zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden bij hun klanten.

12 Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht (de ombudsman behandelt alleen klachten over bestuursorganen).

(VNG)[13], de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK)[14] en Divosa.[15] Ook relevante wet- en regelgeving, Kamerstukken, rapportages en beleidsdocumenten zijn voor het onderzoek bestudeerd.

Tot slot organiseerde de ombudsman op 14 september 2023 een rondetafelgesprek. In dit gesprek heeft een afvaardiging van de bij het onderzoek betrokken partijen gereageerd op de voorlopige resultaten van het onderzoek. De opbrengst uit het rondetafelgesprek is verwerkt in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat wat vroegsignalering is en hoe het is ontstaan. In hoofdstuk 3 beschrijft de ombudsman op hoofdlijnen de aanpak van de tien onderzochte gemeenten, waarna in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten met de ontvangen signalen omgaan. In hoofdstuk 5 staat vervolgens op welke manieren gemeenten communicatie inzetten om burgers te bereiken, en in hoofdstuk 6 komt aan bod hoe gemeenten de resultaten van vroegsignalering in kaart brengen. Tot slot staan in hoofdstuk 7 de conclusies die de ombudsman op basis van zijn onderzoek trekt en de aanbevelingen die hij daaraan verbindt. In de bijlage is meer informatie opgenomen over de aanpak van het onderzoek en de personen en organisaties die de ombudsman voor het onderzoek heeft gesproken.

13 De VNG is de belangenorganisatie en het kennisplatform voor alle Nederlandse gemeenten en heeft tot doel als gemeenten gezamenlijk op te treden in het belang van de lokale overheid en haar inwoners.

14 De NVVK, ook wel Vereniging voor financiële hulpverlening, is de branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening. De vereniging zet zich in voor kwaliteitsstandaarden voor de dienstverlening en treedt op als belangenbehartiger voor de lokale en landelijke financiële hulpverleners. Lid van de vereniging zijn kredietbanken, gemeenten en particuliere organisaties voor schuldhulpverlening of bewindvoering (Wsnp en beschermingsbewind).

15 Divosa is de vereniging van leidinggevenden bij gemeenten die werken in het sociaal domein (het terrein van werk, inkomen, participatie, jeugd, welzijn en zorg). De vereniging biedt kennis, een netwerk en belangenbehartiging aan leidinggevenden (en hun medewerkers) in het sociaal domein.

2 Ontstaansgeschiedenis en betrokken partijen

2.1 Inleiding

Vroegsignalering kent een lange voorgeschiedenis en veel verschillende partijen spelen een rol bij het in de praktijk uitvoeren ervan. De Nationale ombudsman beschrijft in dit hoofdstuk hoe vroegsignalering zich heeft ontwikkeld en wat de rollen zijn van die verschillende partijen.

2.2 Gemeenten aan de slag met vroegsignalering

In 2000 startte de gemeente Amsterdam met het initiatief 'Eropaf', dat als doel had te voorkomen dat burgers vanwege schulden uit hun huis werden gezet. Een aantal maatschappelijke organisaties ging in navolging van dit initiatief meer samenwerken met woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen.[16] De gemeente Amsterdam breidde dit initiatief in 2009 uit tot de aanpak 'Vroeg Eropaf', waarin zij betalingsachterstanden signaleert op basis van informatie van woningcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars. In 2014 werden de effecten van Vroeg Eropaf onderzocht. De aanpak bleek te leiden tot een flinke afname van het aantal huisuitzettingen in de gemeente Amsterdam.[17] Ook maakte het onderzoek zichtbaar dat vroegsignalering een goede investering was: elke euro die geïnvesteerd werd in de aanpak, leverde de maatschappij 2,46 op.

Steeds meer gemeenten gingen aan de slag met vroegsignalering. Zij legden contact met burgers na signalen over huurachterstanden, om zo huisuitzettingen te voorkomen.[18] De Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) concludeerde in 2016 dat vrijwel alle gemeenten in Nederland op een of andere manier bezig waren met vroegsignalering.[19] Alhoewel gemeenten er actief mee aan de slag gingen, waren zij nog zoekende en ervaarden zij belemmeringen in de uitvoeringspraktijk. Met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in 2018 ontstonden er twijfels bij gemeenten of gegevensuitwisseling voor vroegsignalering wel mocht. Er heerste een angst voor het schenden van de privacy van burgers.[20] Maar het uitwisselen van persoonsgegevens voor vroegsignalering was wel mogelijk, omdat dit viel onder het uitvoeren van de wettelijke taak die gemeenten in de Wgs hebben om mensen met schulden te helpen. In 2018 bereidde het kabinet een wijziging van de Wgs voor om gegevensuitwisseling mogelijk te maken voor vroegsignalering en daarmee de naleving van de AVG door gemeenten te garanderen.[21]

In 2019 startte het project 'Vroegsignalering landt in Nederland', gesubsidieerd door het ministerie van SZW.[22] In dit project konden gemeenten kennis en ervaring uitwisselen en een monitoringsinstrument voor vroegsignalering ontwikkelen. Meer dan honderd gemeenten startten met pilots voor vroegsignalering en er vonden veel landelijke bijeenkomsten plaats om over vroegsignalering te praten. Op de website van het project werden de opbrengsten van de bijeenkomsten en best practices van gemeenten gedeeld.

---

16 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019.

17 Panteia, Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, 2014, p. 25.

18 Dit waren in eerste instantie de gemeenten Almere, Utrecht, Nijmegen en Arnhem.

19 Nederlandse Arbeidsinspectie, Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten, 1 januari 2016.

20 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalerng zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019.

21 Kamerstukken II, 2017-2018, 24 515, nr. 431, p. 6.

22 Voorafgaand aan dit project liepen er al door SZW gesubsidieerde trajecten bij de NVVK.

Het project 'Vroegsignalering landt in Nederland' werd in de zomer van 2021 beëindigd. [23] De verantwoordelijkheid voor het monitoren van vroegsignalering en het verder ontwikkelen daarvan ligt sindsdien bij Divosa. Hoewel dat niet formeel is vastgelegd, nam de VNG de taak op zich om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van vroegsignalering in de uitvoeringspraktijk. Die taak voert de VNG uit onder het programma 'Verbinden Schuldendomein', als onderdeel van de implementatieondersteuning van de vier wetten in het schuldendomein.[24] De NVVK ondersteunt en bevordert het gebruik van het instrument vroegsignalering met het Landelijk Convenant Vroegsignalering. De NVVK beheert ook een openbare online community Vroegsignalering, waarin gemeenten en vastelastenpartners ervaringen met elkaar kunnen delen.

2.3 Vroegsignalering volgens de Wgs

De wijziging van de Wgs werd voorbereid vanaf 2018 en trad op 1 januari 2021 in werking.[25] Met deze wijziging werd de rol van gemeenten en vastelastenpartners bij vroegsignalering van schulden verduidelijkt.[26] De wetswijziging zorgt ervoor dat gemeenten en schuldeisende vastelastenpartners gegevens kunnen en moeten uitwisselen over betalingsachterstanden.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wgs is *vroegsignalering*: 'Een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden. Bij vroegsignalering gaat het om personen die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen.'[27]

In de Memorie van Toelichting staat verder: 'Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker voor schulden. 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 met werk, gezondheid en sociaal isolement. Vaak schamen mensen zich en roepen ze pas hulp in als de problemen heel groot zijn.'

2.4 De rol van gemeenten, vastelastenpartners en het Rijk

Vroegsignalering is een taak van gemeenten

Volgens de Wgs moet de gemeenteraad een plan vaststellen dat richting geeft aan de schuldhulpverlening die de gemeente aan haar inwoners moet bieden.[28] In dit plan moet onder meer zijn vastgelegd welke resultaten de gemeente wil behalen met schuldhulpverlening, hoe zij de kwaliteit van schuldhulpverlening wil borgen en hoe zij samenwerkt met schuldeisers. Een gemeente moet uit eigen beweging (schuld)hulpverlening aanbieden aan burgers, als zij van een vastelastenpartner een signaal ontvangt over betalingsachterstanden.[29]

---

23 De verzamelwebsite 'Vroegsignalering landt in Nederland' (vroegsignaleringshv.nl) is inmiddels niet meer online bereikbaar.

24 VNG, Deel van project 'Vroegsignalering overgedragen aan VNG, 15 juni 2021. Vroegsignalering werd onderdeel van de implementatieondersteuning in het programma Verbinden Schuldendomein.

25 Besluit van 6 juli 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs), Staatsblad 2020, 241.

26 Artikel 3, eerste lid, sub b juncto artikel 8b eerste lid Wgs. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wgs was vroegsignalering van schulden al onderdeel van schuldhulpverlening en leidt de wetswijziging dus niet tot een nieuwe gemeentelijke taak. Zie Kamerstukken II, 2019-2020, 35316, nr. 3, p. 19.

27 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 316, nr. 3, p. 3.

28 Artikel 2 Wgs.

29 Artikel 3, eerste lid, sub b Wgs.

Als een gemeente een signaal ontvangt, moet zij binnen maximaal vier weken (28 kalenderdagen) contact opnemen met de burger en een gesprek aanbieden.[30] Bij elk signaal moet de gemeente kijken naar de zwaarte ervan en de impact die de acties van de gemeente zullen hebben op de privacy van de betrokken burger. Gemeenten maken een afwegingskader waarin zij beschrijven hoe zij omgaan met de verschillende signalen.[31] Minder ernstige signalen kan een gemeente bijvoorbeeld met een informatiebrief of e-mail opvolgen. Een ernstig signaal kan rechtvaardigen dat zij meer moeite doet om persoonlijk contact met iemand te krijgen, bijvoorbeeld via een huisbezoek of telefonisch contact. Als een signaal van een vastelastenpartner niet voldoet aan de wettelijke vereisten, dan mag een gemeente er niets mee doen.[32] Hierover meer in paragraaf 4.2.

Gemeenten registreren hun activiteiten na ontvangst van het signaal in één van de twee beschikbare registratiesystemen, te weten: Registratie- en Informatieapplicatie (RIS) of Vindplaats van Schulden (VPS). Biedt een gemeente naar aanleiding van een signaal hulp en leidt dit tot een (schuld)hulpverleningstraject? Dan kunnen vastelastenpartners een terugmelding krijgen via het registratiesysteem dat de gemeente gebruikt. Ook als er geen contact is ontstaan met de burger waarover het signaal is afgegeven of als de gemeente slechts beperkt hulp biedt, zoals een budgetgesprek of hulp bij het aanvragen van bijstand of toeslagen, vindt er een terugkoppeling plaats. De terugkoppeling is vanuit privacyoverwegingen niet uitgebreid. Volgens de Memorie van Toelichting is het de bedoeling dat een gemeente persoonsgegevens voor vroegsignalering bewaart zolang dat nodig is, waarna ze worden geanonimiseerd. Het ministerie van SZW liet weten dat ten tijde van het wijzigen van de Wgs werd aangenomen dat een bewaartermijn van zes maanden redelijk is.

De rol van vastelastenpartners

Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs) bepaalt wie de vastelastenpartners voor gemeenten zijn. Dat zijn zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven.[33] De achterliggende gedachte om deze partijen signalen te laten afgeven, is dat een burger die zijn of haar vaste lasten niet betaalt, in financiële problemen moet zitten. De Wgs biedt daarnaast ruimte voor gemeenten om afspraken te maken om signalen te ontvangen van andere vastelastenpartners dan de partners die nu wettelijk zijn aangewezen.[34]

Afspraken over samenwerking tussen gemeenten en de (branche)verenigingen van vastelastenpartners bij vroegsignalering zijn vastgelegd in het Landelijk Convenant Vroegsignalering van de NVVK.[35] Dit convenant biedt ook een modelovereenkomst die gemeenten en vastelastenpartners kunnen gebruiken om hun specifieke afspraken over samenwerking in vast te leggen.

30 De termijnen voor het aanbieden van een intakegesprek aan een inwoner naar aanleiding van een signaal over een betalingsachterstand zijn hetzelfde als wanneer een inwoner op eigen initiatief om schuldhulp vraagt.

31 VNG, Leidraad vroegsignalering, Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?, versie 2 januari 2024, p. 21.

32 Autoriteit Persoonsgegevens, Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Aandachtspunten volgens de AP, p. 6.

33 Artikel 2 en 3 Bgs. De taak van de vastelastenpartners in het kader van vroegsignalering is vastgelegd in de volgende wetten: artikel 89 eerste lid Zorgverzekeringswet, artikel 9 tweede lid Drinkwaterwet, artikel 95b achtste lid Elektriciteitswet 1998, artikel 44 achtste lid Gaswet en artikel 4 derde lid Warmtewet.

34 Artikel 10 Wgs.

35 Op de website van de NVVK is meer informatie te vinden over het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De Wgs gaat ervan uit dat de vastelastenpartners pas een signaal doorgeven aan de gemeente nadat zij zelf hebben geprobeerd de betalingsachterstand op te lossen met een zogeheten sociale incasso.[36] Volgens de VNG betekent dit in de praktijk dat de vastelastenpartner (schuldeiser) de klant met een betalingsachterstand:

- ten minste één schriftelijke betalingsherinnering heeft gestuurd;
- zich heeft ingespannen om persoonlijk in contact te komen met hem of haar (telefonisch, aan de deur of aan de balie);
- de weg naar gemeentelijke schuldhulpverlening heeft gewezen;
- heeft aangeboden de gegevens aan de gemeente door te geven.[37]

De Wgs gaat ervan uit dat alle vastelastenpartners aan sociale incasso doen, inclusief een poging tot persoonlijk contact. In de wetten waarin de taak van de verschillende vastelastenpartners nader is uitgewerkt, is het sociaal incasseren echter niet zo scherp geformuleerd. In tegenstelling tot de andere vastelastenpartners is voor de zorgverzekeraars niet expliciet vastgelegd dat zij persoonlijk contact moeten opnemen met de burger die een betalingsachterstand heeft.[38] De zorgverzekeraars hebben daarom een voetnoot laten opnemen in de modelovereenkomst van het Landelijke Convenant Vroegsignalering dat zij geen verplichting hebben tot persoonlijk contact.

Voor water- en energiebedrijven geldt dat persoonlijk contact noodzakelijk is voorafgaand aan afsluiting of contractbeëindiging, maar wettelijk gezien hoeft er geen persoonlijk contact te worden opgenomen voorafgaand aan het geven van een signaal aan de gemeente. Alleen voor de verhuurders is het persoonlijke contact wettelijk vastgelegd als onderdeel van sociaal incasseren.[39] Als een gemeente twijfelt of een vastelastenpartner aan sociaal incasseren heeft gedaan, dan ligt de bewijslast daarvoor bij de vastelastenpartner.

Plannen en financiering van de Rijksoverheid

Vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden was eerst onderdeel van het Actieplan brede schuldenaanpak van het ministerie van SZW. Sinds 2018 probeerde het kabinet met dit actieplan maatregelen te nemen om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen.[40] Op 12 juli 2022 lanceerde het kabinet de landelijke Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Dit is een breed programma gericht op, onder meer, preventie van geldzorgen en zorgen dat mensen sneller perspectief krijgen op een financieel zorgeloze toekomst.[41] De ambitie van het kabinet is om met dit programma onder andere het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015. Om dat te realiseren, wil het kabinet huishoudens met betalingsproblemen ondersteunen door gemeenten te laten inzetten op vroegsignalering en sneller te laten inspelen op signalen van vastelastenpartners.

Bij het verankeren van vroegsignalering in de Wgs kregen gemeenten in 2021 aanvankelijk geen middelen van het kabinet om vroegsignalering uit te voeren, omdat de investeringen in het voorkomen en oplossen van schulden door vroegsignalering zouden worden terugverdiend. Gemeenten zouden namelijk besparen op bijvoorbeeld uitkeringen, zorg en maatschappelijke ondersteuning.[42] Vanaf 2022 stelde het kabinet alsnog jaarlijks extra incidentele middelen ter beschikking aan gemeenten voor de aanpak van schulden en armoedebestrijding. In

36 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 316, nr. 3, p. 5.

37 VNG, Leidraad Vroegsignalering , versie 2 januari 2024, p. 6.

38 Artikel 6.5.4 Regeling Zorgverzekering.

39 Artikel 2 sub a Bgs.

40 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Actieplan brede schuldenaanpak, 23 mei 2018.

41 Kamerbrief van de minister SZW van 12 juli 2022, kenmerk 2022-0000152702.

42 Kamerstukken II, 2019–2020, 35 316, nr. 3, p. 23 - 25.

2023, en ook in 2024, is van die middelen 50 miljoen euro bedoeld voor vroegsignalering en bijzondere bijstand.[43] Deze incidentele middelen komen boven op de structurele middelen van 120 miljoen euro die het kabinet in 2023 beschikbaar stelde voor het programma Aanpak van geldzorgen, armoede en schulden.[44]

43 Middelen ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor Aanpak geldzorgen armoede en schulden, bijlage bij de Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, ministerie van SZW, 19 december 2023.

44 Ministerie van SZW, Middelen voor Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 23 november 2022.

Het verhaal van Jeroen

Jeroen* is een alleenstaande man van 30 jaar. Hij heeft een goede baan, waarmee hij een salaris van ongeveer 2200 netto per maand verdient. Daarvan kan hij goed rondkomen.

Ontstaan van een schuld
Maar dan krijgt Jeroen last van psychische klachten. Hierdoor komt hij in de ziektewet terecht en raakt hij uiteindelijk zijn baan kwijt. Vanaf dat moment moet hij het met minder inkomen doen. Door zijn psychische klachten maakt hij maandenlang zijn post niet meer open. Ook stopt hij met het betalen van zijn rekeningen. Zo raakt hij flink in de financiële problemen. Het lukt hem niet om hulp te vragen. Hij schaamt zich te erg voor de situatie waarin hij terecht is gekomen. En hij is te ziek om zijn leven zelf weer op de rit te krijgen.

Contact vanuit de gemeente
Op een dag staan er twee medewerkers van de gemeente bij Jeroen op de stoep. Jeroen schrikt daar in eerste instantie van, omdat hij denkt dat het deurwaarders zijn. De gemeente heeft hem eerst een brief gestuurd, maar die heeft hij niet gelezen. De medewerkers vertellen Jeroen dat ze werken bij de afdeling vroegsignalering van de gemeente. Ze geven hem uitleg over wat vroegsignalering is en hoe ze hem kunnen helpen met zijn geldproblemen.

Hulpaanbod van de gemeente
Jeroen is bang om in de schuldsanering terecht te komen. Daarom kiest hij ervoor om de hulp van de gemeente te accepteren. Hij wil voorkomen dat hij nog erger in de problemen komt. Jeroen krijgt begeleiding van een sociaal werker. Ook krijgt hij hulp bij het treffen van betalingsregelingen met zijn zorgverzekeraar en energiemaatschappij.

Huidige situatie van Jeroen
Jeroen vond het moeilijk om zijn verhaal bij de gemeente te doen. Toch is hij achteraf blij dat hij dit heeft gedaan. Hij heeft zijn moeder een keer om geld gevraagd, maar wilde haar niet te veel belasten. Verder kon hij bij niemand terecht met zijn schulden. Door de hulp van de gemeente heeft hij zijn financiën inmiddels weer op orde.

Tot slot
Jeroen vindt dat er landelijk meer aandacht moet komen voor vroegsignalering. Hij vindt het belangrijk dat iedereen weet wat vroegsignalering inhoudt. Op die manier weten mensen dat ze bij de gemeente terecht kunnen voor hulp wanneer het financieel even wat minder gaat.

**Niet zijn echte naam*

3 Vroegsignalering in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman hoe de tien onderzochte gemeenten aan de slag zijn gegaan met vroegsignalering en welke effecten zij daarvan zien. Ook staat in dit hoofdstuk hoe burgers en maatschappelijke organisaties vroegsignalering ervaren.

3.2 Het succes van vroegsignalering

In de gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd komt naar voren dat alle onderzochte gemeenten het erover eens zijn dat vroegsignalering (dreigende) problematische schulden kan voorkomen. Zij merken dat vroegsignalering ook andere, positieve, effecten kan hebben. Zo draagt vroegsignalering bij aan het gebruik van inkomensvoorzieningen. Burgers maken vaak niet van alle inkomensvoorzieningen gebruik en gemeenten kunnen hen door vroegsignalering al in een vroeg stadium naar het juiste loket doorverwijzen.[45]

Een uitvoerend medewerker van de gemeente: 'De effecten zijn heel breed. Het is namelijk ook al fijn dat je mensen informeert over de opties. Het is eigenlijk al een succes dat je bij mensen op bezoek gaat. Dit hoeft niet eens voor schulden te zijn, het bezoek kan namelijk ook een lijntje worden voor andere problematiek. Het bestrijden van de onderbenutting van voorzieningen is bijvoorbeeld ook een succes. Wij zien namelijk dat heel veel mensen geen gebruikmaken van regelingen voor sociale minima. Soms komt dit ook door wantrouwen of regeldruk. Hier kan vroegsignalering dus ook mee helpen.'

Ook kan vroegsignalering bijdragen aan bewustwording bij burgers van hun eigen financiële situatie en inzicht geven in de hulp die hun gemeente kan bieden. Dit gaat om zowel financiële hulp als niet-financiële hulp.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Het wel of niet aanvaarden van hulp is geen meetlat voor het succes van vroegsignalering. Ook als het ons lukt om de bekendheid over de mogelijkheden voor hulp door gemeenten te vergroten, is vroegsignalering geslaagd.'

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Voor mij is vroegsignalering geslaagd als de inwoner actie onderneemt naar aanleiding van een melding.'

45 Movisie, Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding, 10 januari 2019. In de gemeente Amsterdam bleken de financiële problemen van burgers die in beeld kwamen via vroegsignalering in 40 procent van de gevallen op te lossen met het aanvragen van toeslagen.

De meeste burgers die de ombudsman in het kader van het onderzoek heeft gesproken, ervaren de hulp van gemeenten nadat ze via vroegsignalering zijn benaderd als positief.

Een burger: 'Ik ben zeer te spreken over hoe de gemeente mij heeft geholpen. Het voelde echt alsof ze naast me stonden en niet oordeelden over mijn situatie. Ik besefte wel dat ik mijn eigen verantwoordelijkheid moest nemen en dit heb ik ook gedaan. De gemeente heeft geholpen met het maken van een overzicht van mijn schulden en contact gelegd met de schuldeisers. Het afbetalen doe ik zelf en ik hou de gemeente op de hoogte van de voortgang. Door de hulp van de gemeente ben ik nu bijna uit de schulden.'

Een burger: 'Ik denk dat als de gemeente niet was langs geweest, mijn schulden verder waren geëscaleerd. Ik had te veel schaamte om zelf hulp te vragen. En ik wist ook niet meer hoe ik het zelf moest oplossen.'

Vrijwel alle gemeenten die de ombudsman heeft onderzocht, bieden burgers ook hulp aan voor niet-financiële zaken. Bijvoorbeeld huishoudelijke hulp op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), opvoedkundige ondersteuning of begeleiding van school naar werk. Gemeenten gaven aan dat zij in het gesprek over (mogelijke) geldzorgen goed luisteren naar de behoeften van de burger en ook andere hulpvragen kunnen signaleren en oppakken. Sommige gemeenten laten met de huisbezoeken in het kader van vroegsignalering ook een maatschappelijk werker of een medewerker van een wijkteam meelopen. Dit draagt bij aan een hulpaanbod dat verder gaat dan alleen hulp bij financiële problemen.

Een burger: 'Ik vond het eigenlijk wel prettig dat de gemeente naar mij toekwam. Ik durfde de stap naar hulp niet zelf te zetten. Ik vond het ook heel fijn dat er tijdens het huisbezoek een aanbod werd gedaan voor andere hulp. De gemeente dacht mee over gratis spullen voor mijn baby en regelde iemand van een maatschappelijke organisatie die gedurende een periode elke week psychologische ondersteuning bood.'

De gemeenten vertelden dat ze bij het leggen van contact ook burgers tegenkomen die geen hulp nodig hebben of willen, maar nu wel weten dat zij bij de gemeente kunnen aankloppen als zij in de toekomst een problematische schuld krijgen. Door dit eerste contact kunnen gemeenten dan sneller handelen of staat de burger eerder open voor het aanvaarden van hulp.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Mensen zijn er niet altijd klaar voor om de boodschap op dat moment te horen of er op dat moment naar te handelen, maar weten later de weg naar de gemeente wel beter te vinden.'

Een medewerker van een lokale maatschappelijke organisatie: 'Ook als inwoners geen hulp willen van de gemeente, is mijn ervaring dat zij toch heel positief verrast zijn dat de gemeente dit doet.'

3.3 Overeenkomsten en verschillen in aanpak

Op basis van het onderzoek constateert de Nationale ombudsman dat de onderzochte gemeenten op hoofdlijnen dezelfde werkwijze hanteren als zij een signaal ontvangen in het kader van vroegsignalering. De werkwijze van de tien onderzochte gemeenten ziet er grofweg als volgt uit:

Stap 1: Eerste screening van ontvangen signalen
- Is de burger al bekend bij de gemeentelijke schuldhulpverlening? Zo ja, dan gaat het signaal direct naar een schuldhulpverlener.
- Komen de adresgegevens overeen met gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP)?

Stap 2: Prioriteren aan de hand van één of meer criteria:
- Is het een enkelvoudig of meervoudig signaal is (afkomstig van één of meer vastelasten-partners)?;
- Of is het een opeenvolgend signaal (signalen over meerdere maanden)?;
- Is het bedrag van de betalingsachterstand laag of hoog?;
- Wat is de samenstelling van het huishouden en de leeftijd van de burger over wie het signaal gaat;
- In welke wijk woont iemand?

Stap 3: Poging tot contact via brief, e-mail, telefoon, sms/app of huisbezoek
Stap 4: Zo nodig nogmaals een poging om contact te leggen
Stap 5: Bij geen respons: sluiting dossier. Bij respons: aanbieden hulp

De gemeenten bekijken eerst of de burger over wie een signaal binnenkomt, al bekend is bij de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente, en of het adres klopt. Vervolgens hanteren veel van de onderzochte gemeenten bij het beoordelen van het signaal een drempelbedrag om lage betalingsachterstanden eruit te filteren.[46] Een paar gemeenten gaven aan geen drempel-bedrag te hanteren. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zegt over de hoogte van de betalingsachterstand dat gemeenten zichzelf de vraag moeten stellen of het proportioneel is om persoonlijk contact te leggen als het om een laag bedrag gaat dat de vastelastenpartner heeft gemeld. En of de gemeenten in die gevallen gegevens van die burger moet verwerken.[47] Een laag bedrag kan een indicatie zijn dat de vastelastenpartner niet of onvoldoende moeite heeft gedaan om zelf de betalingsachterstand te incasseren. De VNG merkte hierover op dat het niet een verantwoordelijkheid van de gemeenten is om ervoor te zorgen dat de vastelastenpartners sociaal incasseren. De bewijslast ligt bij de vastelastenpartner. Het is een inspanningsverplichting van de vastelastenpartner die gekoppeld is aan de mogelijkheid om gegevens te delen. Zo wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de vastelastenpartner en de eis dat er sprake moet zijn van een noodzakelijke en proportionele uitwisseling van persoonsgegevens.

De NVVK, Divosa en het ministerie van SZW gaan ervan uit dat een laag bedrag niet meteen wil zeggen dat er geen problematische schuldensituatie kan ontstaan, want een onbetaalde energie- of waterrekening van slechts een paar tientjes kan leiden tot contractbeëindiging of afsluiting. De meeste onderzochte gemeenten hanteren een drempelbedrag voor signalen om te bepalen hoe zij in actie moeten komen.[48] Zij maken hierin geen onderscheid welke vastelastenpartner het signaal heeft afgegeven. Hoewel één van de onderzochte gemeenten aangaf bij een bepaalde vastelastenpartner alerter te zijn op de hoogte van de gemelde

46 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022. Het gemiddelde drempelbedrag dat wordt gehanteerd is 50. In de Wgs is echter geen drempelbedrag voor signalen vastgelegd.

47 AP, Handreiking Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening , p. 6

48 De gehanteerde drempelbedragen variëren van 50 tot 100.

betalingsachterstand. De gemeente had de ervaring dat deze vastelastenpartner zich minder inspant om sociaal te incasseren.

Een paar gemeenten lieten weten dat zij de wijze waarop een signaal wordt opgevolgd laten afhangen van de hoogte van de betalingsachterstand. Bij een lage betalingsachterstand sturen deze gemeenten een brief. Is het bedrag van de betalingsachterstand hoger, dan kiezen ze voor telefonisch contact, en bij een heel hoog bedrag voor een huisbezoek. Sommige onderzochte gemeenten lieten weten niet op huisbezoek te gaan als het een enkelvoudig signaal is, omdat ze de kans niet groot achten dat er sprake is van financiële problemen bij die burgers. Enkele andere gemeenten doen dit juist wel, omdat zij ieder signaal zien als een kans om een burger hulp aan te bieden, ook op andere terreinen dan schuldhulp.

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten blijkt dat het per gemeente verschilt wie het signaal oppakt en contact legt met de burger. Dit kan een medewerker van de afdeling schuldhulpverlening zijn, maar ook een medewerker van een specifieke afdeling voor preventie en vroegsignalering. Ook werken een aantal onderzochte gemeenten samen met lokale welzijns-organisaties. Medewerkers van deze organisaties worden betrokken bij het leggen van contact met de burger over wie het signaal is binnengekomen. Dit hangt, zo vertelden de gemeenten, ook af van de visie die de gemeente heeft op vroegsignalering. Wil een gemeente alleen financiële hulpverlening aanbieden of ook hulp op andere terreinen? In het laatste geval hebben de medewerkers die aan vroegsignalering doen ook behoefte aan kennis over maatschappelijke dienstverlening. Vrijwel alle gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, gaven aan het uitvoeren van vroegsignalering te zien als meer dan het bieden van financiële hulp.

Een medewerker van de NVVK: 'Ik merk dat de verwachtingen van de wet heel hoog zijn, maar het kan nog jaren duren voordat we een betrouwbare stroom signalen hebben vanuit de diverse signaalpartners en gemeenten weten welke aanpak het beste werkt.'

Om te bepalen welke signalen prioriteit hebben en hoe die het beste aangepakt kunnen worden, kijken sommige gemeenten ook naar de huishoudsamenstelling (zijn er minderjarige kinderen aanwezig), de wijk waarin iemand woont en de leeftijd van degene waarover het signaal is afgegeven. Een aantal gemeenten vertelden dat zij een doelgroepenbeleid hanteren. Bijvoorbeeld door voorrang te geven aan signalen over gezinnen met minderjarige kinderen of als ze over burgers meervoudige of opeenvolgende signalen ontvangen. Ook vertelde een gemeente dat zij prioriteit geeft aan mensen met een huurachterstand. Andere gemeenten lieten weten voorrang te geven aan jongeren. Ze gaven aan dat er bij jongeren vaak geen sprake is van meervoudige signalen, omdat zij nog thuis wonen en er dus geen signalen zullen zijn over betalingsachterstanden van huur en gas, licht en water.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Bij het bepalen of wij een huisbezoek afleggen, prioriteren wij op doelgroep: jongeren tot en met 27 jaar en gezinnen met jonge kinderen krijgen voorrang. Bij jongeren hopen we namelijk het gedrag in een vroeg stadium makkelijker te kunnen veranderen, en bij gezinnen met jonge kinderen willen wij voorkomen dat geldproblemen worden doorgegeven aan de volgende generatie. Daarnaast prioriteren wij ook aan de hand van meervoudige signalen.'

De onderzochte gemeenten proberen meestal via de telefoon, per mail of per brief contact te leggen met burgers. Eén gemeente vertelde dat zij alleen huisbezoeken aflegt bij opeenvolgende signalen. Een andere gemeente gaf aan dat zij bij signalen over jongeren altijd op huisbezoek gaat. Een huisbezoek wordt door bijna alle onderzochte gemeenten

van tevoren aangekondigd. De meeste gemeenten vertelden dat zij een combinatie van communicatiemiddelen gebruiken om in contact te komen met burgers. Zij ondernemen gemiddeld twee tot drie contactpogingen per ontvangen signaal om de burger te bereiken.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de keuze voor een bepaald communicatiemiddel of een combinatie van middelen geen garantie geeft op het daadwerkelijk bereiken van burgers. De Nationale ombudsman ziet bij de onderzochte gemeenten wel een verschil in de wijze waarop en de mate waarin zij moeite doen om contact te leggen. De ene gemeente stuurt alleen een brief en de andere gemeente gebruikt in eenzelfde situatie een brief, een telefoontje én een huisbezoek. Hoewel het geen garantie op succes is, geeft het aantal pogingen om contact te leggen en de inzet van een combinatie van middelen wel een indruk hoeveel moeite een gemeente doet om vroegsignalering tot een succes te maken.[49]

SchuldHulpMaatje Nederland: 'SchuldHulpMaatje constateert dat de burger in de ene plaats goed gehoord en geholpen wordt en in de andere plaats niet. Dat kan leiden tot ongelijkheid voor burgers.'

Nadat de onderzochte gemeenten in contact zijn gekomen met de burger, proberen sommige gemeenten samen met de burger betalingsregelingen te treffen. Zij bellen dan samen de vastelastenpartner om afspraken te maken. Andere gemeenten lieten weten dat zij dit soort hulp bewust niet geven; zij verwijzen naar de hulporganisaties die er buiten de gemeente zijn en vinden dat de burger het verder zelf moet regelen. Een aantal burgers vertelden de ombudsman dat ze na het contact met de gemeente nog erg veel zelf moesten doen. Eén burger vond de medewerkers van schuldhulpverlening zelfs onvoldoende capabel. Daar tegenover staat een aantal burgers dat juist vond dat hun gemeente wel goede hulp heeft geboden om hun leven weer op de rails te krijgen.

3.4 Capaciteit en middelen zijn bepalend voor de uitvoering

De gemeenten, maar ook andere gesprekspartners, vertelden dat het verschil in aanpak van vroegsignalering mede afhankelijk is van de keuzes die de lokale politiek maakt om meer of minder te investeren in vroegsignalering. De mate waarin er middelen en capaciteit voor vroegsignalering beschikbaar worden gesteld, is van invloed op de moeite die gemeenten kunnen doen om burgers na ontvangst van een signaal te bereiken en te helpen.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'We zijn pas in oktober 2021 gestart. Het opstellen van een gezamenlijk beleidsplan met andere gemeenten en de implementatie van een nieuw registratiesysteem voor vroegsignalering kostte tijd. Ook was het een uitdaging om voldoende capaciteit te krijgen, omdat nog onduidelijk was hoeveel signalen wij per maand zouden krijgen.'

Om vroegsignalering goed te kunnen uitvoeren, is genoeg capaciteit nodig. Sommige onderzochte gemeenten vertelden dat zij graag met meer signalen iets willen doen en ook meer contactpogingen willen ondernemen, maar dat hiervoor onvoldoende capaciteit is. Door een tekort aan personeel of door personeelswisselingen komt het in sommige onderzochte gemeenten voor dat er (tijdelijk) helemaal geen huisbezoeken plaatsvinden.

49 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022. Uit de rapportage blijkt dat huisbezoeken en telefoontjes meestal succesvoller zijn dan brieven en e-mails als het gaat om het bereiken van burgers. Percentages succesvolle contactpogingen, naar type contact volgens Divosa: Huisbezoek – 37% / Telefoon – 38% / Sms/ WhatsApp – 7% / E-mail – 10% / Brief/kaart – 5% / Anders – 15%.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'De afgelopen maand hebben we helemaal geen huisbezoeken afgelegd. Dit kwam doordat we geen personeel hadden. We gaan dit nu weer opbouwen.'

Het landelijke beeld is dat het merendeel van de gemeenten vindt dat zij voldoende capaciteit heeft voor vroegsignalering. Slechts dertien procent van de gemeenten ervaart echt een tekort aan personeel.[50] De onderzochte gemeenten gaven aan dat het ontbreken van voldoende (structurele) middelen de uitvoering niet ten goede komt, bijvoorbeeld omdat er geen vaste krachten voor vroegsignalering kunnen worden aangenomen. Zij vertelden dat er medewerkers zijn die aan vroegsignalering doen naast hun reguliere werk als consulent inkomen of schuldhulpverlener. Terwijl zij zich realiseren dat vroegsignalering ook andere vaardigheden vraagt.

Een medewerker van een vastelastenpartner: 'Sommige gemeenten versturen alleen maar een brief om formeel te voldoen aan hun verplichting, maar iedereen weet dat dit geen effectieve vroegsignalering is.

Hoewel de Rijksoverheid in de afgelopen jaren structureel en incidenteel middelen beschikbaar heeft gesteld die gemeenten kunnen gebruiken voor vroegsignalering, is het afhankelijk van de lokale politiek en het lokale beleid of die middelen worden ingezet voor vroegsignalering.[51]

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'De politieke kleur van het college is heel belangrijk voor de prioritering van vroegsignalering. Ik heb korte lijntjes met de verantwoordelijke wethouder, die heel betrokken is. Dit helpt goed bij ons werk.'

Gemeenten en andere gesprekspartners merkten op dat bij het maken van die afweging vroeg of laat het vraagstuk van de kosten en baten een rol speelt. Wat levert vroegsignalering op? Is het de investering waard? De onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners gaven aan dat deze vraag lastig en soms onmogelijk te beantwoorden is.

50 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?, 13 november 2023.

51 Om de aanpak van vroegsignalering te verstevigen stelde het Rijk vanaf 2022 extra middelen beschikbaar. De structurele middelen zijn om de dienstverlening van gemeenten op het terrein van armoede en schulden te verbeteren. En de incidentele middelen zijn bedoeld om in te zetten op vroegsignalering en bijzondere bijstand. Gemeenten mogen zelf bepalen of ze het geld besteden aan vroegsignalering of aan bijzondere bijstand.

4 Signalen van vastelastenpartners

4.1 Inleiding

Bij vroegsignalering handelen gemeenten op basis van de signalen die zij krijgen van de vastelastenpartners. De kwaliteit van die signalen is van groot belang om vroegsignalering goed uit te voeren. In dit hoofdstuk komt aan bod hoe gemeenten omgaan met signalen en waar zij tegenaan lopen bij het beoordelen ervan.

4.2 Prioriteren van signalen is lastig

Vroegsignalering is bedoeld om (dreigende) problematische schulden zo vroeg mogelijk te signaleren. Vastelastenpartners geven een signaal door aan een gemeente als er sprake is van een betalingsachterstand, dat is wettelijk vastgelegd.[52] De AP benadrukt dat signalen alleen kunnen dienen om mensen met dreigende *problematische* schulden in beeld te krijgen. Als signalen niet voldoen aan de vereisten voor sociale incasso[53] of als het gaat om een (zeer) klein bedrag, dan mogen gemeenten de gegevens niet verwerken. In die gevallen is namelijk onvoldoende duidelijk of het proportioneel is om gegevens te verwerken voor het doel van vroegsignalering.[54] De VNG en de NVVK merkten op dat vastelastenpartners zichzelf bij zeer geringe bedragen de vraag moeten stellen of het proportioneel is om deze door te sturen.

Bij sociale incasso gaat het erom dat een vastelastenpartner eerst zelf (persoonlijk) contact probeert te leggen met de burger om tot een oplossing te komen voor de betalingsachterstand. De vastelastenpartner moet daarbij rekening houden met de financiële situatie van de burger. Als het contact tot een oplossing heeft geleid, mag de vastelastenpartner geen signaal meer doorgeven aan de gemeente.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: ‘Zorgverzekeraars zetten met het grootste gemak na twee maanden gemiste premie de vordering door naar de deurwaarder of rechtbank. Ik zie dit ook bij andere vastelastenpartners; vrijwel niemand gaat langs de deur of zoekt de klanten op. Het is vreemd dat de gemeente dit dan wel moet doen.’

De meeste gemeenten ontvangen ‘een grote berg aan signalen’ van hun vastelastenpartners. Hier zitten signalen tussen die gaan over burgers met:

- slechts één betalingsachterstand;
- dreigende problematische schulden;
- problematische schulden.

Het is aan gemeenten om aan de hand van een afwegingskader signalen prioriteit te geven en te bepalen wat ze met die signalen doen.[55] Als een gemeente inschat dat het signaal terecht is afgegeven door de vastelastenpartner, dan moet zij bepalen wat ze met het signaal doet. Voor de eerste groep burgers, met een enkele betalingsachterstand, kan vroegsignalering averechts werken, omdat de gemeente te vroeg contact opneemt. Het risico bestaat dan dat burgers de aangeboden hulp ervaren als onnodige bemoeizucht, die voelt als een

52 Huur (artikel 2 Bgs), drinkwater (artikel 5 Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater), zorgverzekering (artikel 7b Regeling zorgverzekering), elektriciteit en gas (artikel 4a Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas) en warmte (artikel 5 Warmteregeling).

53 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 6.

54 AP, Handreiking Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening , p. 6

55 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 21.

inbreuk op hun privacy.[56] Voor de tweede groep, met dreigende problematische schulden, kunnen gemeenten met vroegsignalering voorkomen dat er problematische schulden ontstaan. Voor de derde groep burgers, die al problematische schulden hebben, kan met de inzet van vroegsignalering wellicht erger worden voorkomen.

De onderzochte gemeenten gaven aan dat het lastig, zo niet onmogelijk is om op basis van de informatie die zij krijgen, te beoordelen tot welke doelgroep iemand behoort. Zij vertelden dat zij signalen goed willen kunnen beoordelen, zodat ze ook beter kunnen prioriteren. Dat wil zeggen dat zij op basis van het signaal kunnen inschatten wie de burger achter het signaal is en of er sprake is van urgentie. Uiteraard weten de gemeenten of het gaat om een betalingsachterstand van huur, de energie- of waterrekening of de zorgverzekering. Maar de informatie die vastelastenpartners aan gemeenten doorgeven, is meestal beperkt tot de hoogte van de betalingsachterstand en de persoonsgegevens van de burger (naam, adres en woonplaats). Hebben vastelastenpartners contactgegevens van de burger (telefoonnummer en een mailadres), dan mogen ze die ook doorgeven. Meer informatie mogen zij wettelijk gezien niet doorgeven.[57]

Voor verhuurders is in de wet vastgelegd *wanneer* zij een signaal aan een gemeente moeten doorgeven. Voor de andere vastelastenpartners is dit wat minder duidelijk geregeld. Dat maakt het voor gemeenten lastiger om te beoordelen hoe urgent de situatie is. Dit speelt bijvoorbeeld bij het zogeheten *eindeleveringssignaal* dat gemeenten sinds april 2023 van energiebedrijven kunnen ontvangen. Dit is het signaal dat een energiebedrijf stopt met het leveren van gas en elektriciteit aan een huishouden. Voor energiebedrijven geldt dat zij het eindeleveringssignaal pas mogen afgeven als er een betalingsachterstand van twee termijnen is.[58] Het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van vragen van gemeenten laten weten dat een eindeleveringssignaal niet automatisch betekent dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, omdat energiebedrijven het signaal minimaal twintig werkdagen voordat zij de energie daadwerkelijk afsluiten, moeten versturen. Bij het ontvangen van een dergelijk signaal kunnen gemeenten er volgens het ministerie wel min of meer op vertrouwen dat er voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste door de vastelastenpartner. Oftewel dat er toch echt wel iets aan de hand is. De NVVK en Divosa lieten weten dat het wenselijk is als gemeenten een signaal krijgen vóórdat er een eindeleveringssignaal wordt afgegeven. Voor energiebedrijven is het afgeven van een signaal voorafgaand aan het eindeleveringssignaal niet wettelijk vastgelegd.

De juiste aanpak kiezen

Al met al blijft het lastig om op basis van een signaal de juiste aanpak te kiezen, zo gaven de onderzochte gemeenten aan. De VNG merkte op dat sommige gemeenten ervoor kiezen om een brief te sturen, omdat andere contactgegevens bij het signaal ontbreken, zoals een telefoonnummer of e-mailadres. Dit brengt het risico met zich mee dat een burger niet wordt bereikt omdat brieven vaak ongeopend blijven. Zowel het ministerie van SZW als enkele landelijke koepelorganisaties benadrukten dat het gemeenten natuurlijk vrij staat om contact op te nemen met de vastelastenpartners, als er weinig aanvullende informatie bij een signaal is. Eén van de onderzochte gemeenten vertelde dat met alle (nieuwe) vastelastenpartners gesprekken worden ingepland om de samenwerking te bevorderen. Een andere gemeente vertelde altijd voorafgaand aan huisbezoeken contact op te nemen met de vastelastenpartners om onnodige huisbezoeken te voorkomen. De NVVK liet weten zelf nauw contact te onderhouden met de landelijke brancheverenigingen van vastelastenpartners over de kwaliteit van signalen die worden doorgegeven aan gemeenten.

56 Vastelastenpartners mogen echter alleen onder bepaalde voorwaarden een signaal doorgeven.

57 Artikel 2 en 3 Bgs.

58 Artikel 4a eerste lid Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers elektriciteit en gas.

Gemeenten kunnen na ontvangst van een signaal de naam, adres en (wanneer doorgegeven) de geboortedatum in de BRP controleren. Zij vertelden dat zij ook kunnen nagaan of er al eerder signalen zijn ontvangen en of er sprake is van een enkelvoudig of meervoudig signaal. Om een beter beeld te krijgen van de persoon om wie het gaat, kunnen zij ook kijken naar de leeftijd en de samenstelling van zijn of haar huishouden. De samenstelling kan weer een beeld geven van de financiële positie waarin het hele huishouden verkeert. Deze informatie kan gemeenten helpen de binnenkomende signalen te prioriteren. Als er bijvoorbeeld sprake is van een gezin met minderjarige kinderen, dan geven de meeste onderzochte gemeenten prioriteit aan de opvolging van dat signaal.

Relevante factoren bij het prioriteren van signalen
Een complicerende factor bij het prioriteren van signalen op basis van de beschikbare informatie over een burger is dat gemeenten signalen doorgaans maar voor een periode van zes maanden bewaren.[59] Komt er na die termijn een nieuw signaal binnen, dan heeft de gemeente geen zicht meer op die voorgeschiedenis. Gemeenten noemden dit in de gesprekken met de Nationale ombudsman vaak als knelpunt. Het ministerie van SZW merkte hierover op dat bij de wijziging van de Wgs in 2021 de inschatting was dat een termijn van zes maanden voor het bewaren van een signaal redelijk was. De Wgs verbiedt het gemeenten echter niet om signalen langer te bewaren, als zij dit goed kunnen motiveren.

Bij het prioriteren van signalen speelt voor gemeenten een rol of het om een enkelvoudig, meervoudig of opeenvolgend signaal gaat. Twee derde van alle signalen bij vroegsignalering zijn enkelvoudige signalen blijkt uit de Monitor Vroegsignalering Schulden.[60] De onderzochte gemeenten lieten weten dat zij over het algemeen naar aanleiding van enkelvoudige meldingen minder vaak huisbezoeken afleggen. Een aantal gemeenten merkte hierbij op dat dit anders is als het enkelvoudige signaal een huurachterstand betreft of als andere factoren een rol spelen, zoals een zeer hoge betalingsachterstand. Het ministerie van SZW vertelde dat het matchen van signalen zorgt voor een betere voorspellende waarde van (dreigende) problematische schulden. Gemeenten kunnen enkelvoudige vroege signalen op hetzelfde adres matchen om signalen beter te prioriteren.[61] Er wordt dan gekeken naar het totaal van alle signalen op één adres, zodat zichtbaar wordt of een huishouden een ernstig financieel probleem heeft. Als dat het geval lijkt te zijn, kan een gemeente haar aanpak hierop afstemmen.

4.3 Beperkte terugkoppeling naar vastelastenpartners

Zowel gemeenten als vastelastenpartners gaven aan behoefte te hebben aan uitgebreidere gegevensdeling en casuïstiekbespreking. Vóór de wijziging van de Wgs in 2021 was casuïstiek-bespreking een vast onderdeel van het contact tussen gemeenten en de vastelastenpartners. Veel van de onderzochte gemeenten vertelden dat zij vooral met woningcorporaties een intensieve samenwerking hadden. Zij waren hierdoor beter op de hoogte van de achtergrond van de betalingsachterstand die werd doorgegeven.

Een beleidsmedewerker schuldhulpverlening van een gemeente: 'Voorheen was er meer tijd om een relatie op te bouwen met burgers en om te schakelen met de vastelastenpartner en maatschappelijk werk. Nu mag alleen naar de vastelastenpartner in het systeem terug-

59 Volgens de Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van de AP zijn er geen wettelijke bewaartermijnen in de Wgs of het Bgs vastgelegd. De duur van de bewaartermijn is afhankelijk van de partij die de persoonsgegevens verwerkt en het verwerkingsdoel. Partijen moeten de noodzaak bij het bewaren van persoonsgegevens kunnen aantonen. De indicatie die door de AP is afgegeven is een termijn van zes maanden.

60 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden Jaarrapportage 2022, april 2023.

61 VNG, Leidraad Vroegsignalering, versie 2 januari 2024, p. 10 en 19.

gekoppeld worden of iemand hulp heeft geaccepteerd of niet. Meer informatie mag nu niet worden gedeeld.'

Vastelastenpartners lieten weten geen uitgebreide terugkoppeling via de registratiesystemen van de gemeenten te krijgen. Ze hebben hierdoor weinig zicht op de stappen die een gemeente neemt naar aanleiding van een signaal. De NVVK benadrukte dat een uitgebreide terugkoppeling aan de vastelastenpartners ook niet de bedoeling is en dat dit volgt uit de Wgs. De terugmelding in het systeem naar aanleiding van een ontvangen signaal is vanuit privacyoverwegingen niet uitgebreid. In principe gaat het om één van de volgende terugmeldingen die een vastelastenpartner in het systeem kan zien: wil hulp, niet bereikt/wil geen hulp, signaal niet opgepakt of al bekend bij schuldhulpverlening. Vastelastenpartners krijgen in principe van elk signaal dat zij hebben afgegeven een terugkoppeling van de gemeenten, maar dus met beperkte informatie. De vastelastenpartners merkten op, net als de onderzochte gemeenten, dat er vóór 2021 meer (mondeling) informatie werd uitgewisseld over de signalen. Zij vertelden dat zij toen een beter beeld hadden van de stappen die gemeenten zetten naar aanleiding van hun signaal.

Een medewerker van een vastelastenpartner: 'Wij leveren vaak duizenden signalen per maand aan. Bij sommige gemeenten wordt hier niets of heel weinig van teruggezien. Dit gebeurt ook in grote gemeenten. Dit is onbegrijpelijk.'

Een beleidsmedewerker sociaal domein van een gemeente: 'De woningbouwverenigingen zijn niet tevreden met de terugkoppeling die zij krijgen van onze gemeente. Die is summier. Maar we mogen alleen een terugkoppeling geven als er hulp aanvaard is. Als er bijvoorbeeld iemand niet thuis is, mag de gemeente dit niet terugkoppelen aan de vastelastenpartners. De samenwerking verloopt dus soms stroef. Ook geven woningcorporaties soms een signaal door, terwijl mensen al een betalingsregeling hebben getroffen. Dan krijg je boze burgers als je dan contact opneemt in het kader van vroegsignalering: "Wat doen jullie aan mijn deur?"

Divosa, VNG en de NVVK lieten weten dat zij in 2023 samen met zeven gemeenten en vier vastelastenpartners zijn gestart om een zogenoemde *signaalreis* in kaart te brengen en casuïstiek te bespreken. De signaalreis beschrijft alle stappen in het proces van het doorgeven en ontvangen van een signaal. Daarbij wordt ook zichtbaar welke partijen bij welke stap betrokken zijn en wie welke informatie nodig heeft. Divosa leidt dit initiatief en de bedoeling is dat de verschillende partijen hierdoor meer inzicht krijgen in de knelpunten en mogelijkheden in samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners. De signaalreis wordt in het eerste kwartaal van 2024 afgerond. De deelnemers aan het initiatief zien in ieder geval verbetermogelijkheden als het gaat om informatie-uitwisseling, liet Divosa weten.

Een medewerker van de NVVK: 'We zijn nu (ten behoeve van de signaalreis) drie keer bijeengekomen. De sessies zijn nuttig en leerzaam. We onderzoeken ook op signaalniveau wat er precies is gebeurd bij zowel schuldeiser als gemeente. De lessen die we leren zullen gedeeld worden.'

4.4 Het aantal signalen en vastelastenpartners stijgt

Volgens de Monitor Vroegsignalering Schulden steeg het aantal signalen in het derde kwartaal van 2023 naar 4,4 signalen per 1000 inwoners (ten opzichte van 3,8 signalen per 1000 inwoners in het tweede kwartaal van 2023).[62] De meeste signalen die gemeenten ontvangen zijn afkomstig van zorgverzekeraars en gaan dus over mensen die hun zorgpremie niet of niet op tijd betalen. Het absolute aantal signalen dat gemeenten per maand ontvangen, is voornamelijk afhankelijk van het aantal inwoners van de betreffende gemeente.

Het aantal signalen kan toenemen door de stijgende kosten voor levensonderhoud en de energiecrisis, waardoor burgers niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Verder kan het aantal volgens de NVVK ook stijgen doordat in het Landelijk Convenant Vroegsignalering is afgesproken dat sommige vastelastenpartners eerder een signaal mogen doorgeven of als vastelastenpartners opeens uit zichzelf eerder signalen gaan doorgeven.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'Het aantal vastelastenpartners is wat gestegen door ontwikkelingen in de jurisprudentie: de rechter heeft overwogen dat een woning niet kan worden ontruimd zonder dat er vroegsignalering werd toegepast. Dit zorgde voor een stijging van het aantal signalen afkomstig van particuliere verhuurders.'

Verder zullen gemeenten meer signalen ontvangen als er met nieuwe vastelastenpartners afspraken worden gemaakt.[63] De NVVK en de VNG vertelden dat er experimenten lopen en gepland zijn om te onderzoeken of een melding van betalingsachterstanden van een aantal nieuwe vastelastenpartners een nog betere voorspelling geeft voor (dreigende) problematische schulden dan de signalen van de huidige vastelastenpartners. Het doel van uitbreiding van het aantal vastelastenpartners is om meer burgers met (dreigende) problematische schulden op te sporen.

Op 1 januari 2022 startte de VNG een experiment met een aantal gemeenten om signalen te ontvangen over de betalingsachterstanden van gemeentelijke belastingen.[64] Ook loopt er onder leiding van de NVVK een experiment met gemeenten die signalen over betalingsachterstanden bij hypotheekverstrekkers ontvangen. De voorlopige indruk bij de VNG en de NVVK is dat met deze experimenten burgers in beeld komen die nog niet bekend zijn bij schuldhulpverlening, maar wel positief reageren als de gemeente contact opneemt.[65] De voorlopige resultaten van de experimenten met signalen over gemeentebelastingen en hypotheken worden meegenomen in de evaluatie van de Wgs, die het ministerie van SZW in 2024 uitvoert. Na de evaluatie zal het ministerie besluiten of deze vastelastenpartners worden opgenomen in de Wgs in aanvulling op de andere vastelastenpartners.

Per 1 januari 2024 is gestart met een experiment waarin de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) signalen over achterstanden bij het afbetalen van studieschulden aan de gemeente Amsterdam doorgeeft.[66] Dit experiment richt zich specifiek op jongeren. Ook de Belastingdienst en Toeslagen onderzoeken de mogelijkheden om in het kader van een experiment signalen die potentieel

62 Divosa, Opnieuw meer signalen van betalingsachterstanden richting gemeenten, 13 november 2023.

63 Artikel 10 van de Wgs biedt gemeenten de mogelijkheid om met andere vastelastenpartners afspraken te maken over het ontvangen van signalen over betalingsachterstanden.

64 VNG, Start experiment gemeentebelastingen per 1 januari 2022, 9 november 2021.

65 NVVK, Experiment vroegsignalering hypotheekachterstanden presenteert eerste tussenrapportage, 11 mei 2023.

66 Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 25 april 2023, nr. 2022-0000235350, tot wijziging van de Tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden in verband met een experiment van DUO en de gemeente Amsterdam, Staatscourant 4 mei 2023.

voorspellers zijn van dreigende problematische schulden, te delen met gemeenten.[67] Er wordt ook door het Centraal Administratiekantoor (CAK) nagedacht over het doorgeven van signalen bij betalingsproblemen met de eigen bijdrage voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz).[68]

De meeste gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn, willen meer signalen ontvangen. Dit komt overeen met het landelijke beeld.[69] Maar de onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners lieten weten zich ook zorgen te maken over de uitbreiding van het aantal signalen. De experimenten leveren weliswaar nieuwe groepen burgers op die nu nog niet in beeld zijn en hulp kunnen gebruiken. Maar de uitbreiding van het aantal signalen en vaste-lastenpartners betekent ook een grote uitdaging voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Sommige gemeenten ervaren al een gebrek aan capaciteit, en het prioriteren van signalen blijkt toch lastig te zijn. Daarnaast is nog niet zeker of het uitbreiden van de signalen leidt tot betere, effectievere vroegsignalering.

Een medewerker van een landelijke maatschappelijke organisatie: 'Momenteel lijkt het erop dat er geen opvolging wordt gegeven (of slechts per brief) aan heel grote aantallen signalen die worden afgegeven. Er is een hele berg signalen, maar er wordt maar een klein deel opgepakt.'

Een medewerker van de VNG: 'Gemeenten zijn blij met veel signalen, maar het is al duidelijk dat er te weinig capaciteit is om al het werk uit te voeren dat hieruit voortvloeit. Hoe meer signalen er komen, hoe meer er echt keuzes moeten worden gemaakt. Dat is heel dubbel.'

67 Ministerie van SZW, Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 19 december 2023, p. 34.

68 Start internetconsultatie experimenten eerder signaleren van betalingsachterstanden, 20 december 2023.

69 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?, 13 november 2023.

Het verhaal van Angela

Angela* is een alleenstaande vrouw van 25 jaar. Ze is studente verpleegkunde aan het hbo en werkt een paar uur per week naast haar studie. Angela woont tijdelijk bij haar ouders, omdat ze te weinig geld heeft voor een eigen woning.

Ontstaan van een schuld
Geleidelijk gaat Angela meer geld uitgeven dan ze binnen krijgt. Ze koopt veel spullen op rekening. Ook doet ze veel aankopen met haar studentencreditcard. Aanvankelijk betaalt ze de meest dringende openstaande rekeningen eerst. Maar de nota voor haar zorgverzekering betaalt ze niet. Omdat ze steeds vaker betalingsherinneringen krijgt, maakt Angela haar post niet meer open. Ze raakt in een lichte depressie en krijgt daarnaast ook fysieke problemen. Angela begrijpt dat ze hulp nodig heeft. Het lukt haar zelf niet om de cirkel te doorbreken. Ze dicht het ene financiële gat met het andere. Uiteindelijk loopt haar schuld op tot een bedrag van 10.000. Angela zoekt via internet informatie over wat ze zou kunnen doen om uit de schulden te komen. Maar vervolgstappen zetten doet ze niet.

Contact vanuit de gemeente
Een medewerker van de gemeente komt twee keer bij Angela aan de deur. De eerste keer is ze niet thuis. Angela vindt een kaartje met een telefoonnummer van de gemeente in haar brievenbus. Ze schrikt ervan en durft geen contact op te nemen. Ze denkt namelijk dat ze alleen bij de gemeente terecht kan voor schuldhulpverlening. Als een medewerker van de gemeente een paar maanden later voor een tweede keer langskomt, is Angela wel thuis. Inmiddels staat ze open voor hulp. Haar gezondheid gaat namelijk achteruit. Ze loopt bij een psycholoog, maar haar schulden worden niet aangepakt. Dan beseft Angela dat als ze een oplossing wil vinden, ze ook haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen.

Hulpaanbod van de gemeente
De gemeente helpt Angela om een overzicht van haar schulden te maken. Ook worden er afspraken met haar schuldeisers gemaakt. Het lukt Angela om deze afspraken zelf na te komen. Ze houdt de gemeente op de hoogte van de voortgang. Angela krijgt ook hulp van haar ouders. Zij lossen een deel van haar schulden af.

Huidige situatie van Angela
Door de hulp van de gemeente en van haar ouders is Angela nu bijna uit de schulden. Ze is erg blij met de hulp van de gemeente. Ze heeft het gevoel dat de medewerkers vroeg-signalering naast haar staan en niet oordelen. Wel benadrukt ze dat er ook een rol voor haarzelf is. De gemeente kan een schuld signaleren en hulp aanbieden, maar je moet wel openstaan voor die hulp en over de schaamte heen stappen.

Tot slot
Angela wist niet dat de gemeente haar kon helpen. Er zijn veel burgers met geldzorgen die er zelf niet uit komen. Het is goed dat de gemeente hier oog voor heeft.

**Niet haar echte naam*

5 Communicatie en bereik

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Nationale ombudsman de manieren waarop de onderzochte gemeenten contact proberen te leggen met de burger na het ontvangen van een signaal. Ook komt aan bod welke problemen de onderzochte gemeenten hierbij ondervinden en hoe burgers de communicatie en het contact met de gemeente ervaren.

5.2 Burgers zijn onbekend met vroegsignalering

De burgers die de ombudsman heeft gesproken voor dit onderzoek, zeiden dat zij voorafgaand aan hun contact met de gemeente niet wisten wat vroegsignalering was. Sommige burgers merkten op dat gemeenten die informatie eigenlijk van tevoren voor iedereen toegankelijk zouden moeten maken. Een aantal van de onderzochte gemeenten hebben uitgebreide informatie op hun website staan over wat vroegsignalering is en wat burgers op dat vlak van de gemeente kunnen verwachten. Enkele gemeenten vertelden dat zij informatie over vroegsignalering ook verspreiden via huis-aan-huisbladen. Enkele andere gemeenten geven op hun website geen informatie over vroegsignalering. Iedere gemeente maakt hierin haar eigen keuzes. De VNG merkte op dat zij op haar website een 'toolkit communicatie' heeft met voorbeeldteksten die gemeenten kunnen gebruiken om vroegsignalering onder de aandacht te brengen van burgers.

Burgers lieten de ombudsman weten dat zij verrast waren toen hun gemeente naar aanleiding van een signaal contact met ze opnam. De meesten vroegen zich tegelijk af of hun gegevens zomaar gedeeld mochten worden. De onderzochte gemeenten en andere gesprekspartners bevestigden dat burgers hier vaak vragen over stellen. In de gesprekken met de ombudsman lieten de meeste burgers weten dat zij het uiteindelijk wel fijn vonden dat iemand (fysiek) langskwam met een hulpaanbod. Dat heeft immers gezorgd voor verandering in hun situatie, zo vertelden ze.

Een burger: 'Toen er opeens om 20.00 uur twee mensen bij mij voor de deur stonden, schrok ik wel. Ik vroeg me af of ik de mensen kon vertrouwen. Ik woon alleen. Uiteindelijk heb ik om identificatie gevraagd en toen wist ik dat het goed zat en liet ik ze binnen.'

5.3 Communicatie vraagt om vakmanschap

De Nationale ombudsman heeft brieven, e-mailberichten en 'niet thuis-kaartjes' van de onderzochte gemeenten bestudeerd. De teksten waren meestal begrijpelijk geformuleerd. Maar zoals uit de gesprekken met burgers bleek, weten zij eigenlijk niet wat vroegsignalering is. Uit meerdere brieven en e-mailberichten voor burgers die de ombudsman heeft gelezen, wordt niet duidelijk dat de geboden hulp gratis en vrijblijvend is. En ook niet wat burgers wel en niet van de gemeente kunnen verwachten bij deze hulpverlening. De onderzochte gemeenten merkten daarover op dat het uiteindelijk aankomt op de medewerkers in de uitvoering om in het persoonlijke contact goed uit te leggen wat vroegsignalering is en hoe de gemeente burgers kan helpen.

Een burger, die slecht kan lezen en schrijven, over een brief van de gemeente: 'Ik dacht dat het reclame was en heb er niet op gereageerd.'

In de schriftelijke communicatie viel verder op dat de gemeenten niet altijd de situatie normaliseren waarin burgers zich bevinden. Ze schrijven bijvoorbeeld iets in de trant van 'Wij willen voorkomen dat u grote problemen krijgt' in plaats van 'Het kan iedereen overkomen'. Een wetenschapper in het sociaal domein benadrukte dat normaliseren belangrijk is, omdat mensen zo hun aandacht kunnen richten op de oplossing in plaats van op het probleem. Normaliseren haalt de veroordelende toon weg, draagt bij aan een open basishouding en komt de samenwerking ten goede. Enkele burgers, maar ook maatschappelijke organisaties, gaven als voorbeeld de situatie waarin een burger maar één betalingsachterstand heeft. Een brief die de nadruk legt op het probleem en bijna dwingt tot het opnemen van contact, wekt dan wrevel op. Burgers benadrukten dat het zeker in het begin helpt als een gemeente een vrijblijvende, maar hoopvolle toon aanslaat. Burgers lieten de ombudsman weten dat ze het fijn vonden als de gemeente niet over ze oordeelde. Een recente handreiking over het op een goede manier contact leggen, bevestigt nogmaals dat burgers niet zitten te wachten op een ernstige, dwingende boodschap.[70]

Een medewerker van Humanitas: 'Als het een angstwekkende boodschap is, heb je het risico dat de brief wordt weggelegd op de stapel andere brieven van incassobureaus en deurwaarders. Je kunt toch niet betalen, dus waarom zou je de brief openmaken? Als het wat persoonlijker is (bijvoorbeeld handgeschreven), is een brief kansrijker.'

Burgers met geldzorgen ervaren vaak stress, lezen daardoor anders en zijn gevoeliger voor bepaalde woorden. Hierdoor interpreteren zij teksten vaak anders dan ze zijn bedoeld. Bij vroegsignalering heeft dit als gevolg dat gemeenten burgers niet bereiken of dat die de aangeboden hulp weigeren. In de wetenschap wordt daarom gepleit voor stress-sensitief werken in het sociaal domein.[71] Dit betekent voor gemeenten dat zij bij het uitvoeren van vroegsignalering rekening houden met de verminderde capaciteit van burgers met geldproblemen om rationele beslissingen te nemen. Maar ook dat zij in hun communicatie niet dwingend zijn en gebruikmaken van korte zinnen en eenvoudige woorden.

Een aantal gemeenten liet weten dat zij hun communicatie hebben laten nakijken door ervaringsdeskundigen (dus burgers die zelf in de schulden hebben gezeten) of door medewerkers die meer weten van stress-sensitieve communicatie. Bij de 'niet thuis-kaartjes' van de onderzochte gemeenten viel op dat er veel gebruik wordt gemaakt van iconen en beeldmateriaal. De meeste gemeenten gaven echter aan dat zij niet specifiek hebben uitgezocht of hun teksten of de gekozen communicatievorm aansluit bij de doelgroep. Bij een inwoner met de pensioengerechtigde leeftijd is wellicht een andere toon of woordkeuze nodig dan bij een jongere.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'We hebben onze communicatie in de loop van de tijd aangepast, omdat mensen onze brieven bedreigend vonden. De boodschap werd opgevat alsof ze zich in de problemen hadden gewerkt en voelde als een tik op de vingers.'

Verder ontbrak het bij de onderzochte gemeenten in veel brieven en e-mailberichten aan contactgegevens van de afdeling of medewerkers die vroegsignalering uitvoeren. De onderzochte gemeenten sturen ook nauwelijks brieven in een andere taal dan het Nederlands of met een verwijzing waar informatie in een andere taal kan worden gevonden. Divosa bevestigde dat dit

70 Verwey-Jonker Instituut, Handreiking Vroeg Eropaf. Tips voor goed contact, 16 november 2023.

71 Jungmann, Wesdorp & Madern Stress-sensitief werken in het sociaal domein, 2020. Stress-sensitief werken is gebaseerd op de zelfdeterminatietheorie, die uitgaat van drie psychologische basisbehoeften (ABC): Autonomie (hulp is vrijblijvend), Betrokkenheid (oordeelsvrij en geïnteresseerd contact) en Competentie (geloof in eigen kunnen).

een landelijk beeld is. Wel hadden een aantal van de onderzochte gemeenten op hun website filmpjes staan in andere talen met informatie over schuldhulpverlening.

Een ervaringsdeskundige: 'Bij vroegsignalering is er weinig aandacht voor het vakmanschap dat nodig is voor gespreksvoering en schriftelijke communicatie.'

Enkele burgers lieten weten dat ze de aanpak van hun gemeente te onpersoonlijk vonden. Zij gaven aan dat echt contact maken essentieel is. Dit hoeft volgens hen niet per se een huisbezoek te zijn; een telefoontje vinden ze ook goed. Ook de onderzochte gemeenten gaven aan dat telefonisch contact naar aanleiding van een ontvangen signaal goed kan werken. Het gaat uiteindelijk om het leggen van een verbinding met degene over wie het signaal gaat. Als er persoonlijk contact wordt gelegd door middel van een huisbezoek, dan vinden de meeste burgers het fijn als degene die aan deur verschijnt een persoonlijke en menselijke benadering kiest. Sommige burgers lieten weten het prettig te vinden als er een vrijwilliger of ervaringsdeskundige aan de deur komt en niet of niet alleen iemand van de gemeente. Het verlaagt voor deze burgers de drempel om in gesprek te gaan.

Een medewerker van de VNG: 'Of vroegsignalering slaagt, staat of valt sowieso met de medewerker van de gemeente die het gesprek voert aan de deur.'

De onderzochte gemeenten gaven aan zich ervan bewust te zijn dat het belangrijk is hoe de medewerker die op huisbezoek gaat overkomt. Kledingkeuze kan daarbij belangrijk zijn. Als degene die het huisbezoek aflegt heel formeel gekleed is, kan dit intimiderend overkomen of de burger denkt dat het een deurwaarder is. Eén gemeente merkte nog op dat met name in kleine gemeenten schaamte een grote rol speelt en burgers terughoudend zijn in het contact. Want daar geldt 'ons kent ons', en dat speelt zeker als er medewerkers van de gemeente voor de deur staan. Een discrete opstelling van degene die het huisbezoek aflegt, vinden burgers belangrijk.

In gesprekken die de ombudsman met de gemeenten voerde, werd gesproken over de inzet van ervaringsdeskundigen. Een paar gemeenten vertelden dat zij werken met ervaringsdeskundigen en daar positieve ervaringen mee hebben. Ook een aantal maatschappelijke organisaties merkten op dat de inzet van ervaringsdeskundigen of vrijwilligers goed kan werken. Uit de Monitor Vroegsignalering Schulden volgt dat zes procent van de gemeenten gebruikmaakt van de inzet van vrijwilligers of ervaringsdeskundigen.[72]

Een uitvoerend medewerker van een gemeente en zelf ervaringsdeskundige: 'Ik kan mensen heel goed helpen, want ik spreek hun taal en praat dus echt plat. Ik kan me ook beter in hen verplaatsen.'

72 Divosa, Ontwikkelingen in de vroegsignalering, 13 november 2023.

5.4 De gemeente bereikt niet alle burgers

Gemeenten gaven aan dat zij ondanks hun inspanningen lang niet alle burgers weten te bereiken over wie zij een signaal hebben ontvangen. Zij vermoeden dat het dan gaat om burgers die wel een betalingsachterstand hebben, maar geen (dreigende) problematische schulden. Of om burgers die nog ontkennen dat ze geldzorgen hebben en vinden dat het wel meevalt. Volgens Divosa wordt ongeveer één op de vier burgers door gemeenten bereikt.[73] Verschillende gesprekspartners vertelden dat gemeenten met name jongeren, laaggeletterden, ondernemers en burgers met een migratieachtergrond of anderstaligen niet goed weten te bereiken. Specifiek over jongeren merkten zij op dat deze groep niet tijdig in beeld komt, omdat zij over het algemeen alleen gesignaleerd worden door de zorgverzekeraars. En zorgverzekeraars hoeven pas een signaal af te geven als er sprake is van een paar maanden betalingsachterstand.

De onderzochte gemeenten vertelden dat bij het wel of niet bereiken van burgers een rol speelt dat hun medewerkers dat tijdens hun reguliere werktijden proberen te doen, dus tijdens kantoortijden. Vaak blijken burgers dan niet thuis als er een huisbezoek afgelegd wordt. Gemeenten bevestigden dat ze daar rekening mee moeten houden en dat zij het juiste instrument op het juiste moment moeten inzetten, afgestemd op de doelgroep die bereikt moet worden. Ze lieten weten het belangrijk te vinden dat een huisbezoek of een telefoontje op verschillende tijdstippen en ook buiten kantooruren plaatsvindt, om zo veel mogelijk burgers te kunnen bereiken. Maar dan nog is de ervaring van een aantal gemeenten dat de kans relatief klein is dat zij op het goede moment aan de deur staan en de burger de urgentie van zijn of haar situatie inziet. Divosa merkte op dat het belangrijk is dat gemeenten nagaan of bijvoorbeeld een huisbezoek na kantoortijden effectief is. Op dat tijdstip zijn veel mensen bezig met avondeten en komt een huisbezoek wellicht ook ongelegen. Divosa gaf aan dat bellen of een huisbezoek aankondigen met een brief of sms soms beter werkt en ook minder tijd kost.[74]

Uit de gesprekken die de ombudsman voerde blijkt dat niet alle onderzochte gemeenten de keuze van hun communicatiekanaal voldoende afstemmen op de doelgroep. Om jongeren te bereiken kan de inzet van WhatsApp, sms, e-mail of Snapchat helpen. Eén van de onderzochte gemeenten vertelde altijd appjes te sturen om jongeren te bereiken en bij huisbezoeken een ‘niet thuis-kaartje’ te gebruiken met een tekst die afgestemd is op jongeren. Sommige andere gemeenten gaven aan niet zo positief te staan tegenover het gebruik van sms’jes en appjes, omdat de burger dan het rechtstreekse zakelijke telefoonnummer van de medewerker heeft. Het landelijke beeld is, volgens Divosa, dat net iets meer dan de helft van de gemeenten gebruikmaken van sms en app.

Een burger: ‘Voor vroegsignalering en andere schuldhulp is het van het grootste belang dat de medewerker van de gemeente echt contact maakt. Als je met iemand gaat praten alleen om je taak te vervullen of je deadlines te halen, dan kijk je niet naar de situatie zelf en ga je iemand ook niet helpen.’

73 NVVK, Bereik vroegsignalering stijgt naar 24%, verschillen blijven groot, 21 november 2023.

74 Verwey-Jonker Instituut, Vroeg eropaf-aanpak binnen de gemeente Amsterdam, 28 december 2023. Uit het onderzoek blijkt dat in Amsterdam het aanschrijven per brief minder goed werkt dan een huisbezoek of een telefonisch consult. En dat telefonische consulten weer beter werken dan een huisbezoek. De contactmethode is volgens het onderzoek de bepalende factor voor het bereik en de acceptatie van het hulpaanbod.

5.5 Acceptatie van het hulpaanbod

Als gemeenten wel contact hebben kunnen krijgen met burgers, kan het zijn dat burgers het hulpaanbod niet accepteren. De gemeenten vertelden dat burgers aangeven dat ze zelf een regeling hebben getroffen met een schuldeiser of dat zij via andere (informele) kanalen al hulp ontvangen. Een aantal gemeenten vertelde dat ze altijd controleren of iemand echt een regeling heeft getroffen als hij of zij dat zegt.

Als duidelijk is dat iemand (dreigende) problematische schulden heeft, maar niet reageert op het verzoek om contact, dan kan dat volgens de onderzochte gemeente ook een andere reden hebben. De communicatie of het huisbezoek heeft bij deze burgers mogelijk (nog) niet de juiste snaar geraakt. Ze ontkennen misschien dat ze geldproblemen hebben, ze schamen zich voor hun situatie of ze weigeren hulp omdat ze de overheid wantrouwen. Het contact komt bij deze burgers te vroeg; ze zijn in ieder geval nog niet klaar om hulp van de gemeente te accepteren.

Een medewerker van een maatschappelijke organisatie liet weten dat het wantrouwen van sommige burgers deels verklaart waarom vroegsignalering nog maar beperkt succesvol is. De ervaring van deze medewerker is dat sommige burgers niet zitten te wachten op een medewerker van de gemeente aan de deur. Verder vermoedde de medewerker dat een negatief beeld bij burgers van de gemeentelijke schuldhulpverlening een rol speelt. Er zijn burgers die het beeld hebben dat ze gelijk onder bewindvoering komen te staan of de schuldsanering in moeten en nog maar 50 per week krijgen om van te leven.

Uit de landelijke cijfers van Divosa blijkt dat 39% van de burgers het hulpaanbod van hun gemeente accepteert.[75] Divosa merkte op dat het daarom goed is als gemeenten in actie komen als er over dezelfde burger een 'herhaalsignaal' binnenkomt. Sommige burgers hebben namelijk meer tijd nodig en herhaaldelijk contact zoeken kan ervoor zorgen dat iemand alsnog een hulpaanbod accepteert.

5.6 Ontevreden burgers

In bijna alle onderzochte gemeenten kunnen burgers zich op een 'zwarte lijst' laten zetten, zodat zij (voorlopig) niet meer worden benaderd in het kader van vroegsignalering. De gemeenten vertelden dat zij burgers, die niet meer 'gesignaleerd' willen worden, doorverwijzen naar de vastelastenpartners om te vragen het doorgeven van gegevens te stoppen. Volgens gemeenten en vastelastenpartners zijn deze zwarte lijsten kort: het gaat meestal maar om een paar tot enkele tientallen burgers per gemeente of vastelastenpartner. Er geldt een uitzondering voor de zorgverzekeraars, vertelde de NVVK. Zij moeten een betalingsachterstand melden aan gemeenten, ook als een burger hiertegen bezwaar heeft. Uit onderzoek van Divosa blijkt dat het merendeel van de gemeenten die een klanttevredenheidsonderzoek uitvoert nauwelijks klachten ontvangt. Wel ontvangen zij soms signalen van burgers die ontevreden zijn over de communicatie.

Een burger: 'Ik ben niet benaderd bij vroegsignalering en hoewel ik lang geldproblemen heb, was het mij echt onduidelijk hoe vroegsignalering werkt. Ik ben zelf nooit op een proactieve manier bijgestaan door een overheidsinstantie. Vroegsignalering is nu echt te reactief, de persoon met schulden moet zelf bijna alles doen. De hulp van SchuldHulpMaatje is bijvoorbeeld veel beter, die helpen je veel meer.'

75 Divosa, Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2022.

Ook bij de Nationale ombudsman en de AP komen zeer weinig klachten van burgers binnen over het delen van gegevens voor vroegsignalering. De ombudsman heeft echter wel een aantal klachten van burgers ontvangen die ontevreden waren omdat ze de hulp juist misten of omdat de geboden hulp uiteindelijk niet tot een oplossing leidde voor hun financiële problemen.

Een vrijwilliger van een lokale maatschappelijke organisatie: 'Naar aanleiding van een brief van de gemeente met aanbod voor hulp (vroegsignalering) nam ik voor deze burger met geldzorgen zelf contact op met de gemeente. Eerst kreeg ik een voicemail. De volgende dag werd ik teruggebeld. In verband met wachtlijsten bij schuldhulpverlening kon er niet direct geholpen worden.'

Een burger met huurachterstand: 'Medewerkers van de gemeente belden wel diverse keren, maar echte hulp boden ze niet. Ze hadden bijvoorbeeld kunnen bemiddelen voor kwijtschelding van mijn huurachterstand, maar dat deden ze niet.'

6 Kennisdeling en verbetering aanpak vroegsignalering

6.1 Inleiding

De onderzochte gemeenten hanteren op hoofdlijnen dezelfde werkwijze bij vroegsignalering, maar in de dagelijkse uitvoeringspraktijk kiest iedere gemeente haar eigen aanpak. De gemeenten zoeken allemaal nog naar een manier om vroegsignalering zo effectief mogelijk in te zetten en zo veel mogelijk burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman wat de onderzochte gemeenten doen aan kennisdeling en het verbeteren van vroegsignalering.

6.2 Evalueren gebeurt nog weinig

Bijna alle onderzochte gemeenten lieten weten hun aanpak van vroegsignalering te hebben geëvalueerd.[76] Het ging voornamelijk om het evalueren van werkprocessen en het vergelijken van de eigen cijfers met landelijke cijfers. Slechts een aantal gemeenten heeft burgers betrokken bij deze evaluatie.

Een wetenschapper op het sociaal domein: 'Het sociaal domein heeft geen traditie om effectmetingen te doen. De evaluaties die worden gedaan zijn procesevaluaties. Er wordt informatie verzameld over hoe burgers interventies ervaren, maar dit gaat voorbij aan de vraag of problemen zijn opgelost.'

Gemeenten gaven aan dat het uitvoeren van (proces)evaluaties tijdsintensief en kostbaar is. Een aantal gemeenten vertelde dat zij wel procesevaluaties uitvoeren, maar daar niet altijd bruikbare resultaten uit halen. Eén van de mogelijke oorzaken is volgens die gemeenten dat er geen duidelijke kwaliteitskaders of kwantitatieve doelstellingen zijn waaraan zij hun aanpak kunnen meten. De onderzochte gemeenten worstelen in meer of mindere mate met de vraag wanneer zij het nu eigenlijk goed doen bij vroegsignalering. Voor hun beleidsmedewerkers, die vaak ook andere dossiers onder hun hoede hebben, is het vaak ingewikkeld om met de beschikbare informatie goede keuzes te maken. Op dit moment hebben de gemeenten weinig zicht op de effectiviteit van hun inzet op vroegsignalering.

Er zijn sinds de verankering van vroegsignalering in de Wgs (nog) geen effectevaluaties verricht. De enige effectevaluatie van vroegsignalering die tot nu toe beschikbaar is, is de businesscase van het project Vroeg Eropaf in Amsterdam uit 2014.[77] Uit dat onderzoek volgde dat de baten van vroegsignalering significant hoger waren dan de kosten ervan. In 2024 evalueert het ministerie van SZW de wijziging van de Wgs uit 2021. De evaluatie richt zich specifiek op vroegsignalering. Als onderdeel van deze wetsevaluatie laat het ministerie een landelijke businesscase over vroegsignalering uitvoeren. Hierin wordt ook geprobeerd een kosten-batenanalyse te maken.

76 Ook de gemeente Roermond (niet betrokken in het onderzoek van de ombudsman) heeft een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd over de schuldhulpverlening. Gemeente Roermond: Inwoners opnieuw tevreden over dienstverlening schuldhulpverlening, 3 oktober 2023.

77 Panteia, Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden, 2014. In dit onderzoek zijn de baten berekend door de situatie waarin Vroeg Eropaf wél wordt ingezet af te zetten tegen een situatie waarin dit niet zou worden ingezet. Welk verschil maakt het de Vroeg Eropaf-aanpak dan voor huurders met betalingsachterstanden?

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'De wethouder vraagt ons vaak of vroegsignalering echt leidt tot een kostenreductie van schuldhulpverlening. We hebben jammer genoeg nog geen harde cijfers. Wij gebruiken daarom storytelling om de middelen die wij nodig hebben te krijgen of te behouden.'

6.3 Registreren van gegevens is niet altijd accuraat

Gemeenten registreren hun activiteiten voor vroegsignalering in één van de twee beschikbare registratiesystemen, te weten: RIS of VPS. Divosa gebruikt de gegevens die gemeenten in deze systemen registreren om periodiek de Monitor Vroegsignalering Schulden op te stellen. Steeds meer gemeenten hebben zich bij de monitor aangesloten en leveren hun gegevens aan.[78] Divosa liet weten dat gemeenten hun gegevens consequent en zo volledig mogelijk moeten registreren om de landelijke monitor een betrouwbaar overzicht te laten zijn.

Een uitvoerend medewerker van een gemeente: 'Ik sprak laatst een andere gemeente die een goede medewerkster op vroegsignalering had gezet, maar zij registreerde nagenoeg niets. De registratie klopt daardoor van geen kant, maar de burger was wel geholpen.'

De tien onderzochte gemeenten gaven aan niet altijd alle contactpogingen te registreren.[79] Ze merkten op dat als ze bijvoorbeeld elke belpoging apart registreren, het registreren een dagtaak wordt voor een medewerker. Verder lieten zij weten dat de definities die worden gebruikt voor het registreren van activiteiten soms tot verwarring leiden. Bijvoorbeeld: wanneer is er sprake van 'acceptatie hulpaanbod' en wanneer van 'succesvol contact'. De gemeenten interpreteren deze definities soms verschillend. De wijze van registreren kan effect hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens in de Monitor Vroegsignalering Schulden, liet Divosa weten. Daarom heeft zij de *Leidraad monitoring vroegsignalering* voor registratie opgesteld. Daarmee weten gemeenten wat nodig is voor een goede registratie van de gegevens over vroegsignalering. Divosa liet weten dat de Leidraad wordt geactualiseerd.[80]

Gemeenten vertelden verder dat zij 28 dagen na ontvangst van het signaal een resultaat moeten terugkoppelen aan de vastelastenpartner die het signaal afgaf. Maar de acceptatie van een hulpaanbod duurt vaak langer dan 28 dagen. Ze hebben de indruk dat daardoor niet alle successen van vroegsignalering in de cijfers terug te zien zijn. Ook denken gemeenten dat dat een verklaring kan zijn voor het verschil tussen het lage percentage hulpacceptatie in de landelijke monitor en de positieve reacties die zij van burgers krijgen.

Een beleidsmedewerker van een gemeente: 'Het is heel ingewikkeld om met het systeem echt te meten of je iemand hebt bereikt. Als iemand zelf actie onderneemt, bijvoorbeeld met de vastelastenpartner, dan zien wij dat niet. Als de burger wel reageert op een contactpoging van de gemeente, dan registreren we dat. Maar dat is vaak niet in dezelfde maand, dus dat telt dan niet als succesvol signaal.'

78 Per november 2023 zijn 258 gemeenten aangesloten bij de Monitor Vroegsignalering Schulden van Divosa.

79 Ook Divosa constateert in de Leidraad monitoring vroegsignalering dat gemeenten met name schriftelijke contactpogingen niet vastleggen.

80 Divosa en VNG hebben in december 2022 een Leidraad monitoring vroegsignalering opgesteld om gemeenten handvatten te bieden bij de monitoring en evaluatie van vroegsignalering en eenduidige registratie te bevorderen.

6.4 Te weinig leren en kennis delen

Divosa verzamelt op landelijk niveau de registratiegegevens van gemeenten voor de Monitor Vroegsignalering Schulden. Het doel van deze landelijke monitor is om gemeenten te helpen om vroegsignalering zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten en om ervoor te zorgen dat gemeenten van elkaar leren. Divosa organiseert daarom ook bijeenkomsten en geeft daarnaast informatie op haar website zodat gemeenten kunnen leren en zich ontwikkelen. Ook de VNG en de NVVK ondersteunen gemeenten op die manieren.

De Monitor Vroegsignalering Schulden geeft onder meer inzicht in het aantal enkelvoudige en meervoudige signalen dat wordt afgegeven, welke vastelastenpartners de meeste signalen leveren en het percentage van succesvolle contactpogingen. Gemeenten kunnen aan de hand van de cijfers hun werkwijze aanpassen, liet Divosa weten. Bijvoorbeeld door vaker telefonisch contact te zoeken met burgers in plaats van uitsluitend brieven te sturen.

Uit de gesprekken met de onderzochte gemeenten is niet duidelijk geworden in hoeverre zij hun beleidskeuzes daadwerkelijk baseren op de data uit de landelijke monitor. Een aantal gemeenten vertelden dat die data wel aanknopingspunten bieden voor verbetering van de dienstverlening, maar dat ze het lastig vinden om beleidskeuzes erop te baseren. Dit heeft volgens hen twee oorzaken. Ten eerste vinden zij dat de uitkomsten van de monitor niet direct te relateren zijn aan de effectiviteit van de verschillende manieren om burgers te bereiken. De monitor laat wel zien hoe effectief een telefoontje is, maar niet bij welke burgers dit effectief is. Ten tweede zien gemeenten zichzelf niet goed terug in de cijfers. Dat maakt het volgens hen lastig om de resultaten te gebruiken en te vergelijken met de lokale aanpak. Registratiemethoden van grote gemeenten, met veel signalen, drukken meer hun stempel op het landelijke beeld in de Monitor Vroegsignalering Schulden. Enkele kleine gemeenten gaven aan zich onvoldoende gerepresenteerd te voelen.

Divosa liet weten dat zij onderzoek doet naar de factoren die resulteren in een hoog of laag bereik en bij welke groepen burgers dat dan speelt. Divosa merkte verder op dat het voor gemeenten mogelijk is om in de monitor te filteren op provincie en omvang van gemeenten. Daarmee is het bijvoorbeeld voor kleinere gemeenten mogelijk een beter beeld te krijgen van het bereik van andere, vergelijkbare, gemeenten zonder dat de gegevens van grote gemeenten de resultaten beïnvloeden.

Sommige gemeenten zijn al vóór 2021 gestart met vroegsignalering en hebben inmiddels veel kennis en ervaring opgedaan. De onderzochte gemeenten gaven aan de bestaande landelijke kennisdeling op prijs te stellen, bijvoorbeeld in de bijeenkomsten en de publicaties, leidraden en richtlijnen van de NVVK, de VNG en Divosa. Ook waarderen zij de regionale kennisnetwerken, met bijvoorbeeld een appgroep voor aangrenzende gemeenten. Ze willen allemaal graag weten wat werkt en wat niet werkt. Er staat veel informatie op de websites van Divosa (waaronder de landelijke monitor) en van de NVVK (over het Landelijk Convenant Vroegsignalering met de vastelastenpartners en de community Vroegsignalering). Ook de VNG biedt op haar website handvatten voor gemeenten met de *Leidraad Vroegsignalering*.[81] Verder heeft de VNG in januari 2024 een interactieve routekaart Financiële Zorgen voor gemeenten gepubliceerd. Dit is een online tool die gericht is op het brede schuldendomein en in kaart brengt welke route een burger met financiële zorgen aflegt.[82] De VNG vertelde dat gemeenten hiermee ook informatie en voorbeelden kunnen vinden over hoe zij vroegsignalering in de praktijk kunnen uitvoeren.

81 VNG, Leidraad Vroegsignalering, 2 januari 2024.

82 VNG, Routekaart Financiële Zorgen, 15 januari 2024.

Een aantal onderzochte gemeenten liet weten dat de kennisdeling op landelijk niveau nog wel verbeterd kan worden. Voor een goede aanpak van vroegsignalering moeten zij nu uit veel verschillende, en soms gedateerde, bronnen putten. Hoewel er veel wordt gedaan aan kennisdeling, gaven enkele gemeenten aan de informatie nog niet voldoende te kunnen vinden. Er bestaat nu niet één centrale plek (online) voor kennisdeling, terwijl zij daar wel behoefte aan hebben. De VNG en NVVK merkten op dat er wel aan landelijke kennisdeling over vroegsignalering wordt gedaan, maar dat die informatie inderdaad door verschillende bronnen wordt aangeboden.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft zich met dit onderzoek gericht op de vraag hoe gemeenten vroegsignalering aanpakken, tegen welke knelpunten zij aanlopen en hoe burgers vroegsignalering ervaren. Op basis van dit onderzoek komt de Nationale ombudsman tot conclusies die beschreven worden in de volgende paragraaf. Daarna volgen in de slotparagraaf aanbevelingen aan gemeenten en aan de minister voor Armoedebeleid.

7.2 Conclusies

Vroegsignalering is een waardevol instrument
Alle onderzochte gemeenten zijn bezig om vroegsignalering een plek te geven in hun uitvoeringspraktijk. Het onderzoek bevestigt dat burgers met (dreigende) problematische schulden via vroegsignalering door gemeenten kunnen worden bereikt én geholpen. Zelfs als burgers een hulpaanbod vanuit vroegsignalering niet (direct) accepteren, zijn zij wel te weten gekomen dat hun gemeente zowel financiële als niet-financiële hulp kan bieden. Vroegsignalering kan op die manier voor burgers de drempel naar (schuld)hulpverlening van de gemeente verlagen. De meeste burgers ervaren het contact vanuit de gemeente en het aanbod van hulp als positief. Ook al begrijpen ze soms niet wat vroegsignalering precies is, hoe de gemeente aan hun gegevens komt en dat de aangeboden hulp gratis is.

Inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente
Gemeenten hebben bij het bepalen van de aanpak van vroegsignalering beleidsvrijheid. Er is geen kwaliteitskader of landelijke richtlijn waaraan de aanpak van vroegsignalering moet voldoen.[83] Gemeenten moeten in beginsel álle signalen opvolgen, maar ze mogen zelf bepalen welke signalen ze prioriteit geven en op welke manier ze contact proberen te leggen met burgers.

Een verschil in werkwijze is niet erg, maar de Nationale ombudsman constateert dat er tussen gemeenten ook een verschil is in de mate waarin zij inzetten op vroegsignalering en moeite doen om burgers te bereiken. Het afleggen van een huisbezoek en het plegen van een telefoontje is tijdrovender en duurder dan het versturen van een brief of een e-mailbericht. Hoewel alle onderzochte gemeenten huisbezoeken afleggen en telefoontjes plegen, is de inzet daarop niet bij iedere gemeente hetzelfde. Om burgers met geldzorgen te bereiken en te helpen moeten gemeenten moeite doen en zijn vaak meerdere contactpogingen nodig. Het verschil in moeite die wordt gedaan, wordt veelal veroorzaakt door de keuze van de lokale politiek om al dan niet voldoende capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor vroegsignalering.

Vroegsignalering vraagt bovendien om vakmanschap. Gemeenten moeten medewerkers inzetten die weten hoe ze om moeten gaan met burgers die geldzorgen hebben. Voor het bereiken van deze burgers zijn bijvoorbeeld goede gespreksvaardigheden nodig. Het niet of onvoldoende investeren in geschikte medewerkers die de tijd krijgen om zich te richten op vroegsignalering beperkt de mogelijkheden om burgers te bereiken en vroegsignalering tot een succes te maken.

83 In tegenstelling tot een recent verbeterplan van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen om te komen tot een basisdienstverlening voor schuldhulpverlening zodat het verschil in kwaliteit en bereik tussen gemeenten verkleind wordt, Kamerbrief van minister aan de Tweede Kamer, 16 november 2023, 24 515, nr. 730.

Er zijn gemeenten die al jaren actief bezig zijn met vroegsignalering; voordat vroegsignalering in 2021 als wettelijke taak werd verankerd. Zij hebben inmiddels veel kennis en ervaring opgedaan met vroegsignalering. De meeste gemeenten zoeken echter nog naar de beste aanpak om zo veel mogelijk burgers met (dreigende) problematische schulden te bereiken en te helpen. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de prioriteit die gemeenten wel of niet geven aan vroegsignalering. Hierdoor heeft vroegsignalering niet in elke gemeente de start gekregen die het verdient en zijn de verschillen tussen gemeenten nog te groot.

Het komt regelmatig voor dat een burger in de ene gemeente, nadat een vastelastenpartner een signaal heeft afgegeven, alleen een brief ontvangt en een burger in een andere gemeente een brief, een telefoontje en een huisbezoek krijgt. Dit betekent niet altijd dat in de ene gemeente meer burgers worden bereikt dan in de andere gemeente, maar hoe minder moeite een gemeente doet hoe kleiner de kans is dat burgers worden bereikt. Voor die laatste groep burgers is de kans dus groter dat hun dreigende problematische schulden daadwerkelijk problematische schulden worden. Daarom vindt de ombudsman deze verschillen tussen gemeenten niet wenselijk. Om ervoor te zorgen dat iedere burger evenveel kans krijgt om geholpen te worden, moeten alle partijen die betrokken zijn bij vroegsignalering minimumvereisten met elkaar afspreken waaraan de inzet op vroegsignalering moet voldoen. Er is al veel kennis en expertise opgedaan en vastgelegd in handreikingen, leidraden en richtlijnen. Deze informatie kan helpen bij het bepalen wat de minimumvereisten moeten zijn voor de aanpak van vroegsignalering.

Signalen prioriteren is lastig
Gemeenten hebben moeite om op basis van een ontvangen signaal in te schatten hoe groot de financiële problemen van een burger zijn en op welke manier zij die burger het beste kunnen benaderen voor contact. De vastelastenpartners mogen op basis van de huidige wet- en regelgeving niet veel informatie verstrekken bij het doorsturen van signalen. Gemeenten moeten het doen met de informatie die ze krijgen aangeleverd. Ze moeten dus flink hun best doen om op basis van de beschikbare informatie de juiste keuzes te maken. Bij enkelvoudige signalen ondernemen de onderzochte gemeenten minder contactpogingen, omdat ze inschatten dat het om slechts één betalingsachterstand gaat. Het risico is dat burgers met een enkelvoudige betalingsachterstand niet worden bereikt met een hulpaanbod, terwijl zij die hulp wel nodig hebben. Gemeenten kunnen een signaal combineren ('matchen') met andere signalen over eenzelfde huishouden, waardoor een completer beeld ontstaat van de financiële situatie. Ook het toevoegen van signalen van nieuwe vastelastenpartners kan gemeenten helpen beter te prioriteren. Hierdoor kunnen nieuwe groepen burgers in beeld komen die de hulp van de gemeente goed kunnen gebruiken. Gemeenten kunnen dus gebaat zijn bij (nieuwe) signalen die meer informatie bevatten, maar dit is alleen van toegevoegde waarde als gemeenten voldoende capaciteit en middelen inzetten om die extra informatie te verwerken.

Een goede samenwerking tussen gemeenten en vastelastenpartners is essentieel. Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat de vastelastenpartners aan hun inspanningsverplichting tot sociaal incasseren voldoen en het signaal terecht doorgeven. Ze werken over het algemeen goed samen met lokale vastelastenpartners. Als een signaal onterecht wordt afgegeven, dan nemen zij rechtstreeks contact op met de vastelastenpartner om dit bespreekbaar te maken. Tussen gemeenten en grote landelijke vastelastenpartners, zoals energiebedrijven, ontbreekt vaak het rechtstreekse contact. Dit maakt het voor individuele gemeenten lastiger om aan te geven dat een signaal onterecht is afgegeven. Dit kunnen zij wel doen via de NVVK die met de landelijke vastelastenpartners een rechtstreeks contact heeft opgebouwd om te overleggen over de kwaliteit van signalen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat alle betrokken overheidsinstanties bijdragen aan meer bewustwording bij vastelastenpartners dat zij zich moeten inspannen om sociaal te incasseren. Een goede samenwerking is daarvoor onontbeerlijk. Het is namelijk niet de bedoeling dat gemeenten de taak van vastelastenpartners overnemen via vroegsignalering.

Bereik van vroegsignalering is beperkt
Hoewel gemeenten een deel van de burgers met (dreigende) financiële problemen weten te bereiken, is er nog een aanzienlijk deel van de burgers dat niet wordt bereikt. Om het bereik te vergroten, moeten gemeenten ook inzetten op arbeidsintensieve manieren om contact te leggen, zoals huisbezoeken. Gemeenten moeten bovendien bereid zijn om meerdere pogingen te ondernemen om burgers te bereiken. De praktijk leert dat dat bij sommige burgers echt nodig is.

Verder is het belangrijk dat gemeenten de inhoud van hun communicatie en het communicatiemiddel goed afstemmen op de burgers die ze willen bereiken. Dit is nu nog niet bij iedere gemeente het geval. Er zijn gemeenten die er nog onvoldoende rekening mee houden dat er verschillende doelgroepen zijn en dat niet iedereen op dezelfde manier kan worden bereikt. In het rechtstreekse contact bij een huisbezoek of aan de telefoon is de houding van de medewerker van de gemeente van groot belang. Goede gespreksvaardigheden en voldoende tijd zijn essentieel om contact te kunnen leggen en een vertrouwensband met de burger op te bouwen. Burgers met geldzorgen ervaren vaak stress en schaamte. Ze interpreteren teksten in brieven daarom anders en begrijpen vaak niet wat vroegsignalering is. Ook speelt wantrouwen jegens de overheid regelmatig een rol. Gemeenten moeten zich hier nog meer bewust van zijn.

Hier past wel een kanttekening bij: ook gemeenten die intensief inzetten op vroegsignalering lukt het niet om alle burgers te bereiken en te helpen. Soms willen burgers geen hulp van de gemeente, omdat ze hun financiële problemen zelf willen oplossen of omdat ze nog niet inzien dat zij problemen hebben. Het is voor gemeenten de kunst om de juiste balans te vinden tussen het toewerken naar acceptatie van hulp en het respecteren van iemands keuze om deze hulp te weigeren. Vroegsignalering vraagt om vakmanschap in de uitvoering en soms zijn creatieve oplossingen nodig om de kans op contact en op acceptatie van de hulp te vergroten. Gemeenten zijn zich nog onvoldoende bewust dat ze stress-sensitief moeten werken om daadwerkelijk in contact te komen met deze doelgroep.

Weinig zicht op welke aanpak werkt
Er is nog weinig bekend over welke aanpak het meest effectief is bij vroegsignalering. Gemeenten kunnen voor de Monitor Vroegsignalering Schulden informatie registreren over de wijze waarop zij vroegsignalering aanpakken, maar dit doen zij niet allemaal op dezelfde manier of even volledig. Het landelijke overzicht dat de monitor biedt, geeft gemeenten op hoofdlijnen inzicht in de mogelijkheden om vroegsignalering aan te pakken. Maar gemeenten hebben behoefte aan meer handvatten. Voor de verdere ontwikkeling van vroegsignalering is het belangrijk om kennis en ervaringen goed vast te leggen en te delen. Divosa heeft voor gemeenten een instructie geschreven hoe zij ten behoeve van de Monitor Vroegsignalering Schulden kunnen registreren.[84] Verder kan de voor 2024 aangekondigde effectmeting naar vroegsignalering en de verdere ontwikkeling van de landelijke monitor hopelijk bijdragen aan het verbeteren van de aanpak van vroegsignalering door gemeenten.

Het zelf monitoren en evalueren van vroegsignalering staat bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Er is weinig informatie beschikbaar waarmee zij een goede evaluatie kunnen inrichten. Er zijn geen heldere kwaliteitskaders waaraan gemeenten zich kunnen meten. Er worden lokaal wel evaluatieonderzoeken verricht, maar weinig gemeenten doen een (gedegen) klanttevredenheidsonderzoek. Ze vragen burgers niet of nauwelijks naar hun ervaringen en hun behoeften als het gaat om vroegsignalering, terwijl inzicht daarin belangrijk is om vroegsignalering beter te laten werken. De vraag waarmee veel gemeenten worstelen is wanneer zij het nu eigenlijk goed doen. Gemeenten hebben niet veel kwantitatieve informatie tot hun beschikking waarop zij hun beleid voor vroegsignalering kunnen baseren. Het hangt

84 Divosa, Leidraad monitoring vroegsignalering.

daarom vaak af van de betrokkenheid van de lokale politiek of er geïnvesteerd wordt in vroegsignalering.

Gemeenten geven aan graag van elkaar te willen leren wat goed en niet goed werkt bij vroegsignalering. In de praktijk valt dat leren van elkaar nog tegen. De landelijke koepelorganisaties bieden gemeenten instrumenten voor de aanpak van vroegsignalering. Deze instrumenten bieden nuttige informatie, maar worden door verschillende organisaties aangeboden en richten zich soms op specifieke onderdelen van vroegsignalering. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle gemeenten deze instrumenten gebruiken bij het vaststellen van hun beleid en bij de dagelijkse uitvoering. Het zou goed zijn als bestaande kennis en expertise over vroegsignalering bij elkaar wordt gebracht en voor gemeenten via een centraal punt te raadplegen is.[85]

7.3 Aanbevelingen

Veel gemeenten zijn nog zoekende als het gaat om het succesvol inzetten van vroegsignalering. Voor sommige gemeenten betekent dit dat ze meer capaciteit en middelen moeten inzetten en voor andere gemeenten zit de oplossing in het bijstellen van hun werkwijze.

Op basis van zijn onderzoek doet de Nationale ombudsman aan gemeenten en de minister voor Armoedebeleid een aantal aanbevelingen, die ervoor kunnen zorgen dat meer burgers in een vroeg stadium een passend hulpaanbod krijgen voor hun (dreigende) problematische schulden.

Aan gemeenten

- **Maak persoonlijk contact met de burger**
  - Kies een communicatiemiddel dat aansluit bij de leefwereld van de burger.
  - Stem de toon en inhoud van de communicatie af op de doelgroep.
  - Onderneem zo nodig meerdere pogingen om persoonlijk contact te krijgen.

- **Verzamel data en evalueer de werking van vroegsignalering**
  - Registreer de data over vroegsignalering consequent en zorgvuldig.
  - Evalueer periodiek de gehanteerde werkwijze en verbeter hiermee beleid en uitvoering. Betrek hierbij ook de ervaringen van burgers.

- **Zorg voor kennis en expertise bij medewerkers**
  - Investeer in deskundige medewerkers en benut de kennis van ervaringsdeskundigen bij de uitvoering.
  - Maak bij het ontwikkelen van beleid en het verbeteren van de uitvoeringspraktijk gebruik van de bestaande kennis en expertise over vroegsignalering.

- **Versterk de samenwerking met vastelastenpartners**
  - Overleg met de vastelastenpartners hoe de gegevensuitwisseling kan worden verbeterd.
  - Neem contact op met een vastelastenpartner als een signaal over een burger onterecht is afgegeven.

85 De VNG heeft in januari 2024 een (online) routekaart Financiële Zorgen gelanceerd waar gemeenten informatie kunnen vinden over het zo effectief mogelijk aanpakken van schuldhulpverlening.

Aan de minister voor Armoedebeleid

- **Leg vast aan welke minimumvereisten de aanpak van vroegsignalering moet voldoen**
  - Maak bij het bepalen van de minimumvereisten gebruik van bestaande kennis en expertise.

- **Bevorder kennisdeling over vroegsignalering**
  - Stimuleer het monitoren en evalueren van vroegsignalering.
  - Organiseer een centraal (online) informatiepunt waar gemeenten kennis over effectieve vroegsignalering kunnen vinden en raadplegen.

- **Bevorder en stimuleer sociaal incasseren door vastelastenpartners**
  - Zorg dat de vastelastenpartners zich bewust zijn van hun belangrijke rol bij vroegsignalering.

Onderzoeksverantwoording

De Nationale ombudsman heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk uitvoeren en hoe gemeenten en burgers dit ervaren. Dat deed de ombudsman door middel van:

- gesprekken met gemeenten;
- gesprekken met burgers en maatschappelijke organisaties;
- gesprekken met andere instanties en deskundigen;
- een rondetafelgesprek en literatuuronderzoek.

Gesprekken met gemeenten

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten vroegsignalering in de praktijk toepassen, bezocht de Nationale ombudsman tien gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten heeft de ombudsman rekening gehouden met de grootte van de gemeenten en de geografische spreiding. De ombudsman heeft gesproken met wethouders, beleidsmedewerkers en medewerkers uit de uitvoering. Ook onderzocht de ombudsman ongeveer twintig signalen per gemeente om een indruk te krijgen hoe gemeenten signalen oppakken en registreren. Vertegenwoordigers van de volgende tien gemeenten zijn geïnterviewd.

- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Emmen
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Sittard
- Gemeente Smallingerland
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Veendam
- Gemeente Vlissingen
- Gemeente Winterswijk
- Gemeente Zandvoort

Gesprekken met burgers en maatschappelijke organisaties

De ombudsman interviewde zeven burgers met geldproblemen en hun begeleiders. Ook sprak de ombudsman met een aantal ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn bij organisaties die zich bezighouden met het onderwerp vroegsignalering. Verder bezocht de ombudsman een inloopspreekuur van SchuldHulpMaatje en vier buurtteams van de gemeente Amsterdam en ging met drie van hen op huisbezoek. De ombudsman heeft gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties.

- Buurtteam Amsterdam-Centraal
- Buurtteam Amsterdam-Noord
- Buurtteam Amsterdam-Zuid
- Buurtteam Weesp
- Humanitas
- SchuldHulpMaatje Leiden (inloopspreekuur)
- SchuldHulpMaatje Nederland

Gesprekken met overheidsinstanties, intermediairs, bedrijven en deskundigen
Verder sprak de ombudsman met het ministerie van SZW, onafhankelijke deskundigen, een aantal vastelastenpartners en landelijke koepelorganisaties die zich bezighouden met vroegsignalering. Het gaat om de volgende organisaties en onafhankelijke deskundigen, die door de ombudsman zijn geïnterviewd.

- Achmea Debiteurenbeheer
- Autoriteit Consument en Markt (ACM)
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Divosa
- Eneco
- Geldfit/Stichting Nederlandse Schuldhulproute
- Gemeente Amsterdam
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Movisie (landelijk kennisinstituut voor aanpak van sociale vraagstukken)
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- NVVK
- Ombudsman Den Haag
- Ombudsman Rotterdam
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
- SchuldenlabNL (onafhankelijke stichting)
- Stimulansz (kennis- en adviesorganisatie in het sociaal domein)
- Vattenfall
- VNG
- Ymere (woningcorporatie)

- Nadja Jungmann (lector Schuldenproblematiek Hogeschool Utrecht en de Universiteit van Amsterdam)
- Tamara Madern (lector Schuldpreventie en Vroegsignalering Hogeschool Utrecht en directeur Instituut voor Recht)
- André Moerman (eigenaar website schuldinfo.nl en voorzitter signaleringscommissie Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden)

Rondetafelgesprek en literatuuronderzoek
De Nationale ombudsman organiseerde op 14 september 2023 een rondetafelgesprek. Hier besprak hij de voorlopige uitkomsten van zijn onderzoek met vertegenwoordigers van verschillende partijen die eerder bij het onderzoek zijn betrokken. De deelnemers werd gevraagd te reflecteren op de voorlopige bevindingen uit het onderzoek. De opbrengst van het rondetafelgesprek heeft de ombudsman verwerkt in dit rapport. Vertegenwoordigers van onderstaande organisaties namen deel aan het rondetafelgesprek.

- Divosa
- Geldfit
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Winterswijk
- Ministerie van SZW
- Movisie
- Ombudsman Rotterdam
- Orionis Walcheren
- SchuldenlabNL
- SchuldHulpMaatje Nederland
- Vattenfall
- VNG

De Nationale ombudsman heeft verder onderzoeks- en adviesrapporten, beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, Kamerstukken en literatuur voor dit onderzoek bestudeerd. De geraadpleegde bronnen worden vermeld in de voetnoten in dit rapport.

Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2024/005 is een uitgave van de Nationale ombudsman, 28 februari 2024