

Impactanalyse Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Versie 1.0

Eindrapport

Management samenvatting

Vanaf 1 januari 2021 wordt een aantal wijzigingen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) van kracht. Deze wijzigingen zijn uitgewerkt in aanpassingen op de huidige wet en in een nieuw Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Dit rapport bevat de resultaten van de impactanalyse die door VNG Realisatie op deze wijzigingen uitgevoerd is. Het doel van de impactanalyse is inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de wetswijziging voor gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie bij gemeenten.

Doel wetswijziging

De wetswijziging faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:

- a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

Door middel van de wetswijziging beoogt de wetgever:

- de juridische basis onder vroegsignalering te verstevigen. Door de wijziging van de Wgs krijgen gemeenten wel expliciet de (nieuwe) wettelijke verplichting om aan vroegsignalering te doen. Door steviger in te zetten op vroegsignalering kunnen meer inwoners eerder bereikt worden, nog voordat problemen escaleren.
- de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening voor de inwoner en diens rechtszekerheid te verbeteren.

Daarnaast voorziet de wetswijziging in de juridische basis voor de uitvoering van schuldhulpverlening door gemandateerde instellingen.

Wijzigingen vroegsignalering

De wijzigingen van de Wgs op het gebied van vroegsignalering zijn op hoofdlijnen als volgt:

- Meer signaalpartners: nu ook (particuliere) woningverhuurders en eerder alleen zorgverzekeraars, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven leveren signalen aan gemeenten aan over betalingsachterstanden van hun cliënten als sociale incasso niet tot betaling heeft geleid, met als doel vroegsignalering van schulden.
- Gemeenten zijn vervolgens verplicht om een aanbod te doen voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeiser is ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden.
- Gemeenten dienen in hun plan aan te geven hoe de samenwerking met schuldeisers (waaronder signaalpartners) wordt vormgegeven.

Nadere landelijke afspraken over de (wijze van) gegevensuitwisseling tussen signaalpartners en gemeenten zijn uitgewerkt in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

Wijzigingen besluit toegang en plan van aanpak

De wijzigingen met betrekking tot het besluit toegang en plan van aanpak zijn op hoofdlijnen als volgt:

- De schriftelijke of (extra ten opzichte van nu) mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld in het eerste gesprek; het eerste gesprek moet (net als nu) plaatsvinden binnen vier weken nadat de inwoner zich bij de gemeente meldt.
- Binnen acht weken na het eerste gesprek geeft de gemeente op basis van de hulpvraag van de inwoner met schulden een beschikking af. Dit kan een toelatings- of weigeringsbeschikking zijn. Een toelatingsbeschikking wordt vergezeld van een plan van aanpak. De gemeente legt de maximale termijn om te beschikken vast in een verordening.
- Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening wordt ook een beschikking afgegeven.
- Tevens wordt in de Wgs de wettelijke doelbinding geregeld voor gegevensuitwisseling, die nodig is voor het besluit tot schuldhulpverlening, voor de vaststelling van het plan van aanpak en voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- De informatieplicht verschuift van de inwoner naar de gemeente; de inwoner hoeft alleen nog gegevens te verstrekken over feiten en omstandigheden, die niet door het college kunnen worden verkregen.
- De gemeente moet doorgeven aan de kredietverstrekkers dat schuldhulpverlening ontvangen wordt. In de praktijk gebeurt dit door de toelatingsbeschikking te registreren bij CKI van BKR (in de huidige situatie gebeurt dit pas bij het sluiten van een schuldregelingsovereenkomst).

Beoogde effecten

De mogelijke effecten van de aanpassingen in de Wgs en het Bgs zijn groot. De wijzigingen zorgen ervoor dat de rechtspositie van de inwoner met schulden sterk verbetert. De inperking van de informatieplicht van de inwoner zorgt er ook voor dat een inwoner minder snel uit zal vallen in de opstartfase van het hulpverleningstraject. De toegang tot schuldhulpverlening wordt laagdrempeliger, zowel voor inwoners als voor ondernemers. Meer (en andere) inwoners zullen een beroep kunnen doen op de schuldhulpverlening. De bepalingen met betrekking tot vroegsignalering leggen voor gemeenten een juridische basis om niet alleen meer inwoners te bereiken, maar ook om ze eerder te bereiken. Dit zijn belangrijke en positieve effecten voor de inwoner en gemeenten zien dit ook als zeer belangrijke verbeteringen van de Wgs.

Om bovengenoemde positieve effecten te realiseren is van belang dat gemeenten in staat zijn op goede wijze uitvoering te geven aan de wetwijziging. Op de uitvoerbaarheid van de bepalingen gaan we hierna in.

Uitvoerbaarheid vroegsignalering

Bij vroegsignalering constateren we dat er zeer uiteenlopende verwachtingen zijn ten aanzien van het aantal te verwachten signalen. In de Memorie van Toelichting is een schatting gemaakt van het extra bereik door vroegsignalering van schulden van 145.000 huishoudens per jaar (huishoudens die te maken krijgen met de wanbetalersregeling, huisuitzetting of afsluiting). Dergelijke events kunnen het (eind)resultaat zijn op het moment dat (beginnende) schulden niet worden opgelost. De Memorie van Toelichting geeft geen nadere informatie over het aantal te verwachten signalen.

Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is in de huidige uitvoeringspraktijk het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening. Dit is ook de definitie die gehanteerd is bij het uitwerken van de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Gemeenten werken in de huidige uitvoeringspraktijk met betalingsachterstanden van 30 tot 100 dagen. In de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering zijn afspraken gemaakt over de termijn van de betalingsachterstanden, het maandelijks aanleveren van signalen en de mogelijkheid om opnieuw signalen aan te leveren. Als een extrapolatie wordt gemaakt van praktijkcijfers van meer dan 100 gemeenten op basis van betalingsachterstanden van meer dan 2 maanden, het maandelijks aanleveren én het opnieuw aanleveren van signalen dan leidt dit tot een schatting van circa 1,2 miljoen te verwachten signalen op jaarbasis. In combinatie met de nieuwe verplichting om een aanbod te doen op ieder signaal dat een goede indicatie vormt voor meer schulden én de lezing dat ieder signaal in de Bgs een goede indicatie vormt voor meer schulden, ontstaat bij gemeenten een probleem in de uitvoering.

In een ambtelijke reactie van het ministerie van SZW op een eerdere conceptversie van de rapportage is aangegeven dat een opnieuw aangeleverd signaal niet als een nieuw signaal hoeft te worden gezien en dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. In dat geval komt het aantal signalen, waarop een aanbod moet worden gedaan, naar verwachting veel lager uit (al hebben wij geen informatie over de exacte aantallen) en dat heeft grote gevolgen op de uitvoeringskosten bij gemeenten.

In de huidige praktijk volgen gemeenten niet ieder enkelvoudig signaal op. Zij matchen signalen en ondernemen actie op gecombineerde signalen. Hoeveel signalen worden opgevolgd, wordt bepaald door bestuurlijke prioriteiten en beschikbare capaciteit/budget. De wijze van opvolgen is veelal door een huisbezoek, omdat dit de hoogste effectiviteit kent. Het opvolgen van een dusdanig groot aantal signalen door middel van een huisbezoek leidt tot een probleem in de uitvoering, omdat hier de capaciteit en de middelen niet voor beschikbaar zijn.

In ons onderzoek zijn drie oplossingsrichtingen naar voren gekomen om hier mee om te gaan:

1. Handelen naar convenant en letter van de wet: brief bij ieder signaal;
2. Handelen naar convenant en geest van de wet: matching + alleen huisbezoek bij urgente signalen (huidige praktijk);
3. Aanpassen convenant/overeenkomst en inperken signalen: alleen signalen ontvangen kort voor het escalatiemoment.

De eerste twee oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen uit de gesprekken met gemeenten, de derde oplossingsrichting is als oplossingsrichting aangedragen door het ministerie van SZW in een ambtelijke reactie op een eerdere conceptversie van deze rapportage.

Ad 1) Op het moment dat wordt gehandeld in lijn met het convenant en de letter van de wet (doen van een aanbod op ieder signaal) dan kunnen de kosten hoog oplopen. Het opvolgen van alle 1,2 miljoen signalen door een huisbezoek (meest effectieve interventie) is in de praktijk niet uitvoerbaar. Het opvolgen van alle signalen door middel van een brief leidt tot minder structurele uitvoeringskosten, maar de effectiviteit van het versturen van een brief is echter zeer beperkt en het alternatief van de brief is daarom eigenlijk ongewenst. De plicht om alle

signalen op te volgen kan leiden tot het noodgedwongen inzetten van minder effectieve middelen zoals een brief om aan de wettelijke plicht te voldoen.

- Ad 2) Een tweede oplossingsrichting is om vroegsignalering meer in te zetten in lijn met de huidige werkwijze (in lijn met het convenant en naar de geest van de wet). Gegeven de beperkte financiële middelen zetten deze gemeenten hun beschikbare budget voor vroegsignalering dan in voor matching en huisbezoek, hetgeen wel betekent dat niet alle signalen worden opgevolgd. Deze werkwijze sluit ook het beste aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en is de oplossingsrichting van voorkeur van gemeenten. Het is echter de vraag in hoeverre deze oplossing past binnen de kaders van de AVG en het is daarom van groot belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens een uitspraak doet over de haalbaarheid van deze optie.
- Ad 3) Als het signaal kort voor het escalatiemoment wordt verstuurd (oplossingsrichting inperken signalen), dan leidt dat niet tot een hele grote wijzigingen ten opzichte van de bestaande uitvoeringspraktijk bij dreigende escalatie. Op dit moment wordt een gemeente in het algemeen ook al geïnformeerd kort voor een escalatie. Deze oplossing draagt er dan ook niet of nauwelijks aan bij dat er meer inwoners met (dreigende) problematische schulden worden bereikt. Het is daarbij ook niet duidelijk in hoeverre een individuele gemeente ruimte heeft om af te wijken van de gemaakte afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De bijdrage van eerste en derde oplossingsrichting aan het bereiken het doel dat meer inwoners eerder bereikt worden (nog voordat problemen escaleren) is naar verwachting beperkt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de doelen van de wetgever beter bereikt worden met de tweede oplossingsrichting.

Uitvoerbaarheid besluit toegang en plan van aanpak

De aanpassingen in de Wgs en het Bgs hebben positieve effecten op de rechtspositie van de inwoner en de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. De wijzigingen leiden naar verwachting tot een groter beroep op de schuldhulpverlening.

Dit betekent wel dat de werkzaamheden voor schuldhulpverleners toenemen. Deels omdat er extra verplichtingen bijkomen (het verzamelen van een deel van de relevante informatie vanwege de gewijzigde informatieplicht van de cliënt), deels omdat het de verwachting is dat het aantal mensen in een schuldhulpverleningstraject toe zal nemen vanwege een lagere uitval (nog los van eventuele corona-effecten). Ook dit is zonder meer een positief effect. Dit leidt er echter wel toe dat de gemeentelijke uitvoeringskosten voor de schuldhulpverlening toe gaan nemen. Dit is een uitvoeringsrisico, want gemeenten beschikken niet over de financiële middelen om deze uitvoeringskosten te betalen. En dat kan er voor zorgen dat niet alle beoogde potentiële positieve effecten ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden.

Nu is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat er een grote besparing te realiseren is door de betere mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Op dit moment ontbreekt echter de ICT-infrastructuur voor deze gegevensuitwisseling, waardoor potentiële besparingen (nog) niet gerealiseerd kunnen worden. Zo lang deze infrastructuur er niet is, moeten gemeenten op andere manieren de benodigde gegevens opvragen, bijvoorbeeld telefonisch, per brief of (veilige) e-mail. Het bevragen van verschillende bronnen op verschillende manieren kost tijd en vraagt de inzet van extra administratieve krachten.

Gemeenten moeten verder hun processen op een aantal punten aanpassen om te voldoen aan de eisen uit de Wgs en Bgs. Het gaat dan onder andere om het eventueel aanpassen van de processen met betrekking tot het besluit van toegang aan de nieuwe verplichtingen en het introduceren van een plan van aanpak op hoofdlijnen.

Concluderend

In een eerdere bestuurlijke reactie van de VNG op de conceptwetswijziging zijn verschillende succesfactoren genoemd voor een effectieve uitvoering van de wetswijziging. Uit de analyse komt naar voren dat aan twee van de belangrijke succesfactoren uit de bestuurlijke reactie van de VNG op dit moment nog niet wordt voldaan:

- Voldoende capaciteit en (financiële) middelen;
- Tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling.

In een situatie met aanhoudende tekorten in het sociaal domein en een coronacrisis die naar verwachting ook nog eens tot extra instroom in de schuldhulpverlening gaat leiden is er geen ruimte om extra geld vanuit de gemeentelijke begroting in de schuldhulpverlening te investeren. Met de bestaande middelen moeten dan meer inwoners geholpen worden met als gevolg minder beschikbare tijd per inwoner en mogelijke langer durende schuldhulpverleningstrajecten.

In de volgende tabel is het overzicht van de uit de analyse voortvloeiende gewenste vervolgacties gepresenteerd. Het gaat hier om gewenste vervolgacties die het resultaat zijn van vragen, zorgen en aandachtspunten vanuit gemeenten met betrekking tot de implementatie en uitvoering van de gewijzigde Wgs. Door de gewenste vervolgacties op te pakken kunnen gemeenten beter worden ondersteund bij een succesvolle implementatie en uitvoering van de wetswijziging. Per vervolgactie is opgenomen of dit een must have, should have of could have is.

Tabel S.1: Weging gewenste vervolgacties

| Gewenste vervolgacties | Must have | Should have | Could have |
|--|-----------|-------------|------------|
| Het is van belang dat de wijzigingen van de Wgs/Bgs terugkomen in gewijzigde procesbeschrijvingen van vroegsignalering (in bv. de Leidraad Vroegsignalering en/of de service blue prints), die individuele gemeenten als voorbeeld kunnen gebruiken om de wijzigingen van hun eigen proces van vroegsignalering te maken. | | Should have | |
| Het is van belang dat het ministerie van SZW verduidelijkt dat de gemeente zelf kan bepalen of er een aanbod moet worden gedaan op het moment dat een signaal opnieuw wordt aangeleverd. | Must have | | |
| Het is van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens - vanwege de nog steeds bestaande onduidelijkheid over vroegsignalering en toepassing van de AVG op verzoek van gemeenten - een duidelijke uitspraak doet over wat wel en niet mogelijk is op het gebied van vroegsignalering. Daarbij is het ook aan te raden om ook de afspraken uit het Landelijk Convenant Vroegsignalering mee te nemen in deze uitspraak. | Must have | | |

| Gewenste vervolgcacties | Must have | Should have | Could have |
|--|-----------|-------------|------------|
| Gemeenten voorzien een uitvoeringsprobleem bij de bepaling in het nieuwe lid 1b artikel 4 Wgs, dat een eerste gesprek plaats moet vinden binnen vier weken nadat het signaal is ontvangen. Het is gewenst dat er een nadere toelichting komt van de wetgever hoe deze bepaling moet worden uitgelegd op het moment dat een inwoner het aanbod tot een eerste gesprek pas na vier weken accepteert. | | Should have | |
| Laat een onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van verschillende manieren van het opvolgen van signalen en effecten van vroegsignalering (evidence-based, met counterfactual) en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de effecten voor gemeenten. | | Should have | |
| Zorg vanuit de Rijksoverheid voor adequate financiële middelen voor de uitvoering van de nieuwe verplichtingen voor gemeenten uit de gewijzigde Wgs en Bgs op het gebied van vroegsignalering. | Must have | | |
| Er moet een duidelijke toelichting voor de schuldhulpverlener komen over de samenhang tussen de begrippen 'plan van aanpak op hoofdlijnen' (uit de gewijzigde Wgs) en 'integraal plan van aanpak' (uit de huidige procesbeschrijving). Dat kan bijvoorbeeld door de NVVK-module aanmelding & intake aan te passen en beide begrippen een duidelijke plek te geven in de huidige processchema's. | | Should have | |
| Maak een uitwerking met enkele voorbeelden van het 'plan van aanpak op hoofdlijnen', die gemeenten na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs, ter inspiratie kunnen gebruiken. | | | Could have |
| Pas het NVVK-intakeformulier voor de schuldhulpverlening aan in verband met de inperking van de inlichtingenplicht van de cliënt en specificeer daarbij welke informatie nog aan de cliënt moet worden gevraagd en welke informatie de gemeente zelf kan verzamelen. | | Should have | |
| Zorg ervoor dat er op korte termijn landelijke ICT-voorzieningen voor de benodigde uitwisseling van identiteits-, inkomens-, vermogens- en schuldgegevens beschikbaar komen voor schuldhulpverleners. | Must have | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Must have: deze eisen (requirements) moeten in het eindresultaat terugkomen, zonder deze eisen is het product niet bruikbaar. • Should have: deze eisen zijn zeer gewenst, maar zonder is het product wel bruikbaar. • Could have: deze eisen zullen alleen aan bod komen als er tijd genoeg is. | | | |

Auteurs: Frank van Zutphen & Femke Polman

© VNG Realisatie, Den Haag, januari 2021

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----|
| Impactanalyse Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening | 1 |
| Management samenvatting | 2 |
| Inhoudsopgave | 8 |
| 1. Inleiding..... | 9 |
| 1.1. Achtergrond..... | 9 |
| 1.2. Vraagstelling..... | 10 |
| 1.3. Scope impactanalyse | 10 |
| 1.4. Aanpak & methodologie | 11 |
| 1.5. Leeswijzer | 14 |
| 2. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in context..... | 15 |
| 2.1. Huidige situatie..... | 15 |
| 2.2. Toekomstige situatie | 18 |
| 2.3. Juridische analyse..... | 22 |
| 2.4. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving | 31 |
| 3. Beschrijving processen schuldhulpverlening | 36 |
| 3.1. Vroegsignalering | 37 |
| 3.2. Besluit toegang en plan van aanpak..... | 51 |
| 4. Impact wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening..... | 60 |
| 4.1. Vroegsignalering | 60 |
| 4.2. Besluit toegang en plan van aanpak..... | 76 |
| 4.3. Resumerend..... | 86 |
| 5. Implementatie wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening | 91 |
| 5.1. Implementatie algemeen..... | 91 |
| 5.2. Implementatie vroegsignalering | 93 |
| 5.3. Implementatie besluit toegang en plan van aanpak | 98 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen..... | 101 |
| Bijlage A: Gesprekspartners | 114 |
| Bijlage B: Gebruikte bronnen..... | 116 |
| Bijlage C: Juridische analyse..... | 119 |
| Bijlage D: Modellen aanmelding en intake | 136 |

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Sinds 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van toepassing. Deze wet regelt dat inwoners met risicovolle of problematische schulden¹ bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet.

De Brede Schuldenaanpak van kabinet, rijksuitvoerders en gemeenten wil vroegsignalering van risicovolle en problematische schulden versterken en zet in op snellere en betere schuldhulpverlening.² De brede schuldenaanpak kent drie actielijnen:

1. Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering;
2. Ontzorgen en ondersteunen;
3. Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

Om dit te realiseren heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ingediend om gegevensuitwisseling voor schuldhulpverlening te faciliteren.

De wetswijziging faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:³

- a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

Gemeenten hebben in 2018 in de position paper 'Voorkomen en aanpakken van problematische schulden' de Tweede Kamer en het kabinet opgeroepen om concreet acht punten op te pakken om de gemeentelijke ambitie waar te kunnen maken. Met deze wetswijziging wordt invulling gegeven aan het tweede punt 'Neem belemmeringen privacy en gegevensuitwisseling weg om outreachende integrale schuldhulpverlening te kunnen bieden.'⁴

De wetswijziging is op 10 maart 2020 aangenomen door de Tweede Kamer en op 23 juni 2020 als hamerstuk afgedaan in de Eerste Kamer. De wetswijziging gaat in vanaf 1 januari 2021.

Het ministerie van SZW heeft VNG gevraagd om een impactanalyse op de wetswijziging uit te voeren. In het voorliggende rapport zijn de resultaten opgenomen van de impactanalyse die VNG Realisatie in de periode van mei tot en met december 2020 heeft uitgevoerd.

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

² Kamerstukken II (2017-2018), 24 515, nr. 431.

³ Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3.

⁴ VNG & Divosa (2018), *Position paper Voorkomen en aanpakken van problematische schulden*.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de gewijzigde regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?⁵
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In deze rapportage is gekeken naar de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening,⁶ het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening⁷ en het Besluit van 6 juli 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.^{8, 9}

1.3. Scope impactanalyse

Gelijktijdig met deze impactanalyse is door VNG Realisatie in samenwerking met NVVK, BKWI en Inlichtingenbureau een verkenning uitgevoerd naar mogelijke ICT-scenario's voor het ontsluiten van identiteits-, inkomens- en vermogensgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit onderwerp ligt daarom buiten de scope van onderhavige impactanalyse.

Tevens is niet specifiek gekeken naar paragraaf 3 breed moratorium in de wetswijziging, aangezien de teksten in de wetswijziging nagenoeg integraal zijn overgenomen uit de huidige en per 1 januari 2021 te vervallen Besluit breed moratorium.

De VNG heeft eerder een bestuurlijke reactie gegeven op de conceptwetswijziging.¹⁰ Uit de reactie komt naar voren dat de VNG voorstander en pleitbezorger is van adequate gegevensuitwisseling

⁵ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

⁶ Staatsblad (2020), 239.

⁷ Staatsblad (2020), 240.

⁸ Staatsblad (2020), 241.

⁹ Waar in het vervolg van het rapport 'wijziging van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening' wordt geschreven, wordt bedoeld de wijziging van de wet én beide besluiten (tenzij expliciet anders vermeld).

¹⁰ VNG (2019), *Brief d.d. 24 april 2019 met onderwerp 'uitvoeringstoets Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'*.

die helpt om financiële problemen vroegtijdig te signaleren, om het ontstaan van problemen te voorkomen en schuldzorgen effectiever op te lossen. In de brief worden zeven succesfactoren voor de (financiële) uitvoerbaarheid en haalbaarheid gegeven. Deze zijn:¹¹

1. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor vroegsignalering;
2. Verplichte taak betekent ook voldoende capaciteit en middelen;
3. Integraliteit bewaken;
4. Tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling;
5. Behouden beleidsvrijheid bij werken met meerdere betalingsachterstanden in plaats van het beperken van typen signalen;
6. Behoud van uitvoerings- en regelvrijheid;
7. Voldoende doorzettingsmacht.

In de impactanalyse wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de bovengenoemde succesfactoren.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van mei tot en met december 2020. In deze paragraaf is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1.4.1. Onderzoeks aanpak

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waaraan het Ministerie van SZW, Divosa, VNG en VNG Realisatie deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, wel/geen onderdeel van een samenwerkingsverband en softwareleveranciers. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

¹¹ Voor een nadere toelichting van deze succesfactoren wordt naar de brief verwezen.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

| Kenmerken | Antwoord | Interviews (n = 15) ^{a)} | Nederland (n = 355) |
|-----------------------------------|----------------|--------------------------------------|------------------------|
| Gemeentegrootte (aantal inwoners) | >100.000 | 27% | 9% |
| | 50.000-100.000 | 13% | 15% |
| | < 50.000 | 60% | 76% |

a) Er is bij de interviews een lichte oververtegenwoordiging van de grote gemeenten (27% in de steekproef tegenover 9% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.

Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. Deze vragenlijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de uitvoering van schuldhulpverlening door gemeenten. Er is gesproken met 15 gemeenten. In het merendeel van de gemeenten is met meerdere personen (waaronder beleidsmedewerkers, schuldhulpverleners, etc.) gesproken. Indien een gemeente de werkzaamheden had uitbesteed aan een gemeentelijk samenwerkingsverband, zijn interviews gehouden met het betreffende samenwerkingsverband. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met partijen die de schuldhulpverlening uitvoeren voor meerdere gemeenten (Kredietbank Nederland, Plangroep en Zuidweg & Partners). In aanvulling daarop is ook gesproken met betrokken softwareleveranciers (zowel leveranciers van systemen voor vroegsignalering als van ICT-systemen die het proces van schuldhulpverlening ondersteunen), met diverse koepelorganisaties (NVVK, LCR) en experts (Hogeschool Utrecht).¹²

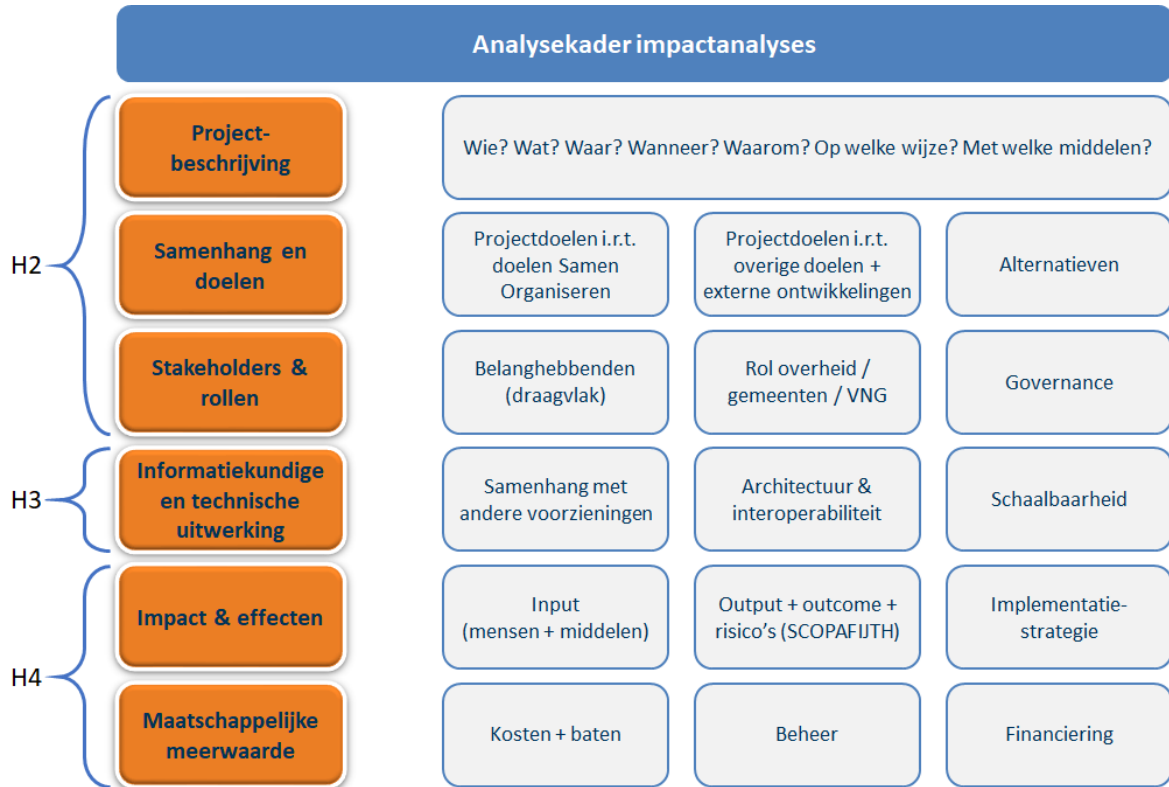
In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.4.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

¹² In bijlage A is een overzicht opgenomen van onze gesprekspartners voor de uitvoering van deze analyse.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project en het belang van het project. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past het project binnen Samen Organiseren,¹³ binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen en het benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap en hoe zien de processen eruit? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'Beschrijving processen schuldhulpverlening'.¹⁴ De **impact & effecten** zijn het vierde element van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH-thema's¹⁵ en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Impact wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'.

¹³ Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

¹⁴ Zoals opgenomen in paragraaf 1.2 ligt de verkenning naar mogelijke ICT-scenario's voor het ontsluiten van identiteits-, inkomens- en vermogensgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening buiten de scope van deze analyse.

¹⁵ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting.

In hoofdstuk 5 'Implementatie wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening' zijn bouwstenen voor de implementatiestrategie gepresenteerd.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de gemeentelijke schuldhulpverlening en de toekomstige situatie na de invoering van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In hoofdstuk 3 is de huidige en toekomstige situatie omschreven aan de hand van het proces van (toeleiding naar) schuldhulpverlening. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening op de gemeenten, terwijl in hoofdstuk 5 meer inzicht is gegeven in wat er nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 6 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in context

De wetswijziging faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:

- a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie op deze punten. Vervolgens wordt de toekomstige situatie beschreven zoals voorgeschreven in de wet. Daarna volgt de juridische analyse. Tot slot wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen.

2.1. Huidige situatie

Naar schatting hebben bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of een risico hierop. De impact van deze problematiek op zowel de inwoner met schulden, de schuldeiser als de maatschappij is groot. In 2019 zochten 89.152 inwoners hulp bij gemeenten voor hun schulden, een lichte stijging ten opzichte van de 86.200 inwoners die het jaar daarvoor bij de gemeente hulp zochten.¹⁶ Uit hetzelfde jaarverslag van de NVVK komt naar voren dat de gemiddelde schuld van de inwoners die hulp zochten gelijk was aan ruim € 39.000 (en € 107.000 voor ondernemers). In de onderstaande tabel zijn verschillende cijfers uit het jaarverslag van de NVVK opgenomen om een beeld te krijgen van de aantallen verleende diensten door gemeenten.¹⁷

Tabel 2.1: Kengetallen schuldhulpverlening

| | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|
| Schuldhulpaanvragen ^{a)} | 86.200 | 89.152 |
| Schuldhulpverlening aan ondernemers ^{b)} | 2.000 | 1.747 |
| Stabilisatie ^{c)} | 16.700 | 14.200 |
| Budgetcoaching ^{d)} | 15.500 | 25.524 |
| Budgetbeheerrekeningen ^{e)} | 54.700 | 59.774 |
| Beschermingsbewind ^{f)} | 13.700 | 21.861 |
| Lange termijn dienstverlening ^{g)} | 6.500 | 7.633 |

¹⁶ <https://jaarverslag.nvbk.eu/2019/index.html>.

¹⁷ Alle definities zijn integraal overgenomen uit het jaarverslag van de NVVK.

| | 2018 | 2019 | |
|------------------------------|-----------------------------------|--------|--------|
| Schulden oplossen | Saneringskredieten ^{h)} | 7.700 | 8.952 |
| | Schuldbemiddeling ⁱ⁾ | 11.900 | 9.914 |
| | Herfinancieringen ^{j)} | 400 | 987 |
| | Betalingsregelingen ^{k)} | 1.800 | 618 |
| | Totaal | 21.800 | 20.471 |
| Wsnp aanvragen ^{l)} | 6.500 | 4.869 | |

- a) Het aantal meldingen gaat over verzoeken tot informatie, advies, of een hulpvraag gericht aan een NVVK-lid. Merk op: niet alle gemeenten zijn NVVK-lid.
- b) Schuldhulpverlening aan ondernemers is een gespecialiseerde vorm van schulden oplossen waarbij persoonlijke schulden die voortkomen uit een bedrijf in een regeling worden ingebracht. Het gaat om zzp'ers of kleine ondernemers. Inzet is om – zo mogelijk – de schulden op te lossen met behoud van het bedrijf.
- c) Stabilisatie is het voortraject om te komen tot een regeling die beoogt de schulden op te lossen.
- d) Budgetcoaching omvat de ondersteuning om grotere budgetvaardigheden aan te leren.
- e) Het aantal huishoudens dat op de peildatum gebruik maakt van een budgetbeheerrekening. Deze rekening wordt specifiek ingericht om de gelden te beheren.
- f) Het aantal meerderjarigen waarvoor NVVK-leden als beschermingsbewindvoerder optraden.
- g) Financiële diensten die erop gericht zijn lichte ondersteuning te bieden over langere periodes. Schulden kunnen zo worden voorkomen of worden beheerst.
- h) Door middel van het afsluiten van een kredietovereenkomst afkopen van (een percentage van) de totale schuldenlast tegen finale kwijting. Kredietbank treedt vervolgens op als enige schuldeiser richting klant.
- i) Overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) waarin wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald, in termijnen, naar draagkracht en tegen finale kwijting.
- j) Door middel van het afsluiten van één of meer kredietovereenkomsten aflossen van de totale schuldenlast.
- k) Overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) waarin wordt bepaald dat de vastgestelde vordering(en) van de schuldeiser op de schuldenaar volledig en in vooraf vastgestelde termijnen wordt terugbetaald.
- l) Klanten kunnen, wanneer een minnelijk traject niet mogelijk is of het minnelijk traject is beëindigd, doorverwezen worden naar de rechter om toegelaten te worden tot de Wsnp.

Bron: <https://jaarverslag.nvbk.eu/2019/index.html>.

Het duurt gemiddeld 4 tot 5 jaar na het ontstaan van de eerste schulden voor iemand aanklopt voor schuldhulpverlening. De problemen zijn dan vaak al groot. Het hebben van schulden is een grote veroorzaker van stress, met allerlei maatschappelijk neveneffecten tot gevolg. Om inwoners die in de financiële problemen dreigen te komen eerder te bereiken, doet 71 procent van de NVVK-leden aan enige vorm van vroegsignalering.¹⁸ Hiervoor maken zij afspraken met partijen zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars, gemeentebelastingen en energieleveranciers. Hierbij zijn er wel verschillende drempels bij het inrichten van de vroegsignalering, mede als gevolg van

¹⁸ <https://jaarverslag.nvbk.eu/2019/index.html>.

onduidelijkheid over de grondslag (AVG) van gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering.

In de huidige situatie is een grote variatie in uitvoering van de schuldhulpverlening te zien. De laagdrempeligheid van de toegang varieert daarmee ook. Er zijn gemeenten waar een inwoner zonder verdere voorwaarden terecht kan voor een eerste gesprek. Er zijn ook gemeenten waar van de inwoner gevraagd wordt eerst een formulier in te vullen en gegevens te verzamelen, alvorens een gesprek kan plaatsvinden. In de huidige praktijk blijkt het voor specifieke doelgroepen, zoals zelfstandigen of mensen met een wisselend inkomen, soms ook lastiger om toegang te krijgen tot de schuldhulpverlening.

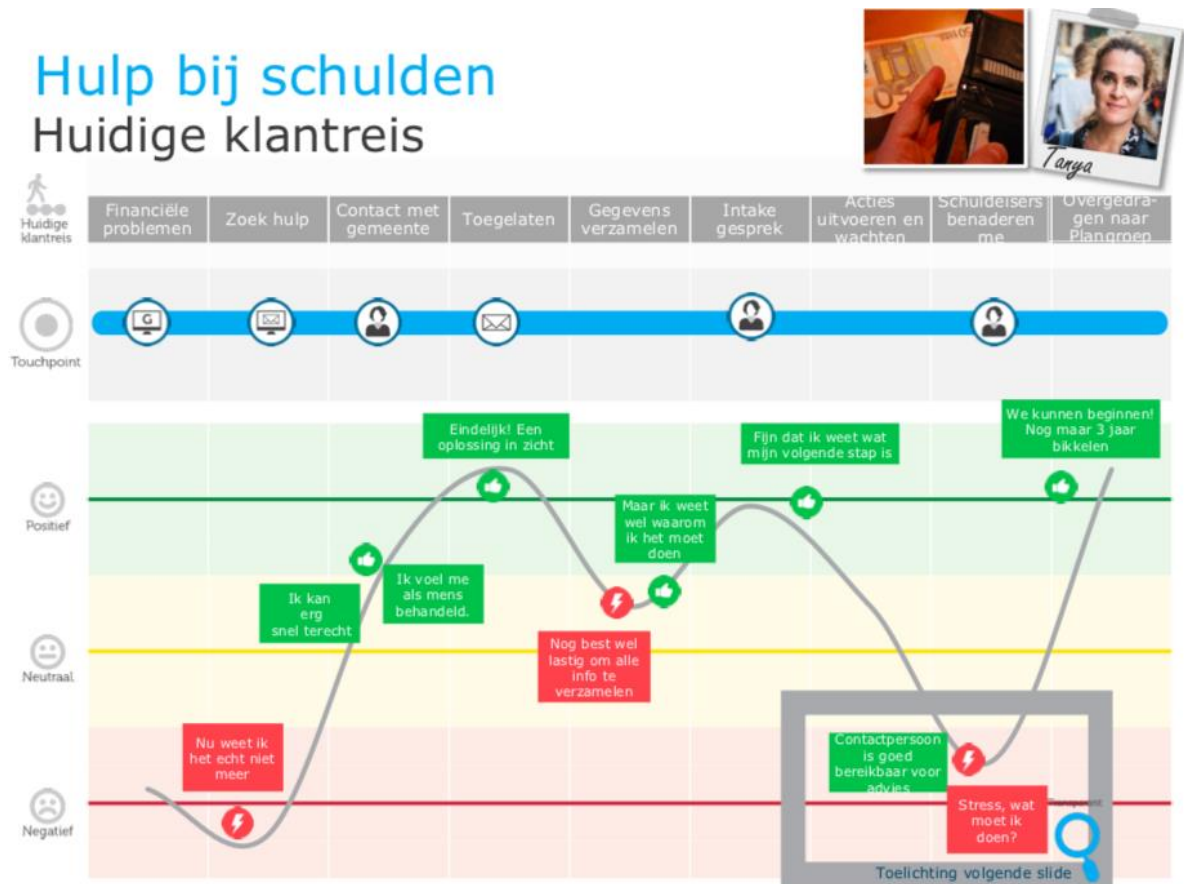
Een belangrijke reden van uitval tussen het zoeken van hulp en het minnelijk traject is het verzamelen van de gegevens die nodig zijn om tot een plan van aanpak te komen. Door verschillen in wijze van registreren tussen gemeenten is geen landelijk totaalbeeld van het percentage dat daadwerkelijk uitvalt. Voor inwoners is het bijzonder stressvol en lastig om de benodigde gegevens te verzamelen. Hiervoor moeten veel verschillende partijen benaderd worden (zowel publieke als private schuldeisers en instanties). Soms is het, in verband met het doorverkopen van vorderingen, lastig te achterhalen wie de uiteindelijke schuldeiser is. Niet altijd werken schuldeisers goed mee wanneer gegevens opgevraagd worden (bijvoorbeeld om de eigen incassoprocedure nog door te kunnen laten lopen). In de meeste gemeenten zijn vrijwilligers beschikbaar om inwoners te helpen met het verzamelen van de gegevens en het ordenen van de administratie. Echter, de schuldhulpverlener mag het verzamelen van gegevens door de inwoner met schulden voor het plan van aanpak en de uitvoering van het plan van aanpak¹⁹ niet overnemen, omdat de grondslag toestemming daarvoor niet gebruikt kan worden vanwege de afhankelijkheidsrelatie tussen de inwoner en de overheid.

Eén van de grootste klachten met betrekking tot het proces van schuldhulpverlening heeft betrekking op de doorlooptijd van het traject, aldus de Landelijke Cliëntenraad. Die doorlooptijd is vaak lang, omdat het verzamelen van de benodigde gegevens een langdurig traject is. De volgende figuur is ontleend aan een klantreis 'hulp bij schulden', die VNG Realisatie in 2017 met de gemeente Alphen aan den Rijn heeft uitgevoerd. De klantreis loopt tot het eind van de intakefase (dus nog voor overgegaan wordt tot schuldregeling).²⁰ In deze klantreis wordt het door de Landelijke Cliëntenraad geschetste beeld bevestigd. Daar waar bij de klant een enorme opluchting ontstond na de initiële toelating, ontstond, ondanks de hooggeprezen inzet van de schuldhulpverleners in Alphen aan den Rijn, alsnog veel stress bij de inwoner rondom de gegevensverzameling en de communicatie met schuldeisers.

¹⁹ Als er een schuldregelingsovereenkomst is ondertekend door de cliënt, dan wordt daarin vaak ook bepaald dat de schuldhulpverlener gegevens kan opvragen. Het is dan noodzakelijk om gegevens te verwerken voor de uitvoering van de overeenkomst.

²⁰ Zie: <https://klantreizen.vngrealisatie.nl/sites/king/files/Alphen%20aan%20den%20Rijn%20-%20Hulp%20bij%20schulden%20%28speciaal%20traject%29.pdf>.

Figuur 2.1: Klantreis hulp bij schulden



2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,²¹ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Deze beschrijving is opgesteld op basis van deze documenten, aangevuld met observaties uit het gemeentelijk veld. In de beschrijving wordt achtereenvolgens ingegaan op de twee hoofdelementen uit de wetwijziging, te weten:

- de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

2.2.1. Projectbeschrijving vroegsignalering van schulden

Waarom

In de Memorie van Toelichting bij de Wgs is over vroegsignalering opgenomen 'Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en

²¹ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

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.' Vanuit het adagium 'voorkomen is beter dan genezen' is het van belang om vroegtijdig hulp te kunnen bieden.

Er zijn nu wel verschillende gemeentelijke initiatieven om deze groep te bereiken, maar er is nog veel onduidelijkheid over de bevoegdheden van schuldhulpverlener en de juridische mogelijkheden om hiervoor gegevens uit te wisselen. Met de wet wordt een juridische basis (wettelijke doelbinding) gelegd voor vroegsignalering.

Wat

Met wijziging van de Wgs worden verschillende nieuwe wettelijke verplichtingen opgenomen, waardoor vroegsignalering mogelijk wordt:

- Meer signaalpartners: nu ook (particuliere) woningverhuurders en eerder alleen zorgverzekeraars, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven leveren signalen aan gemeenten aan over betalingsachterstanden van hun cliënten als sociale incasso²² niet tot betaling heeft geleid, met als doel vroegsignalering van schulden.
- In de Memorie van Toelichting staat opgenomen: 'Omdat in de (*huidige, red.*) Wgs niet expliciet staat dat vroegsignalering van schulden een taak van gemeenten is, ontstaat spanning met de AVG wanneer schuldhulpverleners persoonsgegevens willen gebruiken die zij van schuldeisers ontvangen.' Door de wijziging van de Wgs krijgen gemeenten wel expliciet de (nieuwe) wettelijke verplichting om aan vroegsignalering te doen.
- Gemeenten zijn vervolgens verplicht om een aanbod te doen voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeiser is ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden (waarbij in de Nota van Toelichting bij de Bgs wordt gesteld dat alle signalen die zijn opgenomen in het Bgs een adequate indicatie vormen voor problematische schulden).
- Gemeenten dienen in hun plan aan te geven hoe de samenwerking met schuldeisers (waaronder signaalpartners) wordt vormgegeven.

Op welke wijze

In het Landelijk Convenant Vroegsignalering is een nadere uitwerking gemaakt van de afspraken tussen NVVK, VNG, Aedes, Energie-Nederland, Vewin en Zorgverzekeraars Nederland over de samenwerking inzake de vroegsignalering van schulden.²³

Voor de gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering wordt door veel gemeenten gebruik gemaakt van een digitaal meldpunt (waaraan de betalingsachterstanden door een signaalpartner worden gemeld en waarbinnen de uitvoerder communiceert met iedere signaalpartner afzonderlijk). Er zijn op dit moment twee digitale meldpunten: Vindplaats van Schulden van BKR en RIS Matching van Inforing.

²² Sociale incasso is overigens geen verplichting voor de zorgverzekeraars. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 2.3.

²³ NVVK, VNG, Aedes, Energie-Nederland, Vewin en Zorgverzekeraars Nederland (2020), *Landelijk Convenant Vroegsignalering*.

Gemeenten bepalen vervolgens zelf hoe zij het aanbod tot een eerste gesprek doen (mogelijkheden zijn bv. huisbezoek, telefoon, sms, brief, e-mail).

Wie

De volgende actoren spelen een rol bij de vroegsignalering:

- **Inwoners met betalingsachterstanden**, die niet bij hun signaalpartner aangeven bezwaar te hebben tegen gegevensuitwisseling met de gemeente, ontvangen van de gemeente een aanbod tot een eerste gesprek.
- **Signaalpartners of vaste lasten partners**: In het Bgs zijn woningverhuurders, zorgverzekeraars, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven aangewezen als signaalpartners.
- **Digitale meldpunten**: De signalen worden gemeld aan één van de twee digitale meldpunten, Vindplaats van Schulden van BKR en RIS Matching van Inforing.
- **Gemeenten** zijn verantwoordelijk om naar aanleiding van een signaal een aanbod te doen voor een eerste gesprek en indien relevant om een passend vervolgaanbod te doen voor de inwoners. Afhankelijk van de inrichting van de gemeentelijke organisatie kunnen schuldhulpverleners, sociaal domein, wijkteams of uitvoerende instanties (zoals Kredietbank of Plangroep) betrokken zijn bij de vroegsignalering.

Wanneer

De wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (en daarmee ook het onderdeel vroegsignalering) treden in werking vanaf 1 januari 2021.²⁴

Met welke middelen

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld 'De vuistregel is dan ook dat investeringen in het voorkomen en oplossen van schulden zich altijd terugverdienen.' En 'Het doel van deze wetswijziging, uitwisseling van persoonsgegevens faciliteren, maakt schuldhulpverlening effectiever en efficiënter. Dit levert voor alle betrokkenen kostenbesparingen op. Dit geldt in het bijzonder voor vroegsignalering van schulden.' Vervolgens wordt aan de hand van diverse onderzoeken de volgende conclusie getrokken: 'Ervan uitgaande dat gemeenten het rendement en kostenbesparingen investeren in meer mensen helpen en betere hulp geven, zijn per saldo de structurele financiële gevolgen neutraal.'

Per saldo betekent dit dat er geen extra middelen beschikbaar komen voor de uitvoering van vroegsignalering. Wel zijn er extra incidentele middelen beschikbaar gesteld door het ministerie van SZW voor de implementatieondersteuning van de nieuwe Wgs (en diverse andere wetten in het schuldendomein).

Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

²⁴ Staatsblad (2020), 241.

2.2.2. Projectbeschrijving besluit toegang en plan van aanpak

Waarom

In de Memorie van Toelichting van de Wgs is over de toegang en het plan van aanpak opgenomen: 'Het versnellen van en verbeteren van de schuldhulpverlening is een belangrijk doel van de Brede Schuldenaanpak. Efficiënte schuldhulpverlening kan alleen met complete en kwalitatief goede informatie die snel beschikbaar is. De huidige Wgs gaat ervan uit dat burgers vooral zelf goede informatie leveren, waarmee de gemeente een plan van aanpak voor schuldhulpverlening maakt.' De huidige praktijk leidt tot langere doorlooptijden en soms ook tot uitval voordat de formele schuldhulpverlening wordt gestart.

Met de wetswijziging draagt de wetgever eraan bij dat de schuldhulpverlener betere mogelijkheden krijgt om zelf informatiebronnen over de inwoner te raadplegen voor het maken van een plan van aanpak. Tevens zijn verschillende aanvullende verplichtingen opgenomen voor de schuldhulpverlening met betrekking tot het besluit over de toegang en het plan van aanpak. Door de wetswijziging krijgen inwoners met risicovolle of problematische schulden eerder hulp en betere hulp, ze worden ontzorgd en ze krijgen ook betere rechtsbescherming.

Wat

In de huidige Wgs is opgenomen dat het eerste gesprek moet plaatsvinden binnen 4 weken nadat de inwoner zich tot het college heeft gewend. Met de wijziging van de Wgs komen er verschillende nieuwe verplichtingen voor de gemeente met betrekking tot het besluit tot toegang en het plan van aanpak. Zo wordt een nieuwe verplichting dat er binnen maximaal 8 weken na het eerste gesprek, indien de inwoner hulp wil, een beschikking over de toegang en een plan van aanpak moet worden opgesteld. Ook wordt opgenomen dat een inwoner de hulpvraag ook mondeling kan stellen.

De informatieplicht voor de inwoner wijzigt ook en geldt nadat een beschikking is afgegeven. Daarnaast heeft de inlichtingenplicht uit de nieuwe Wgs alleen nog betrekking op gegevens over feiten en omstandigheden, die niet door het college kunnen worden verkregen. Impliciet leidt dit tot een nieuwe verplichting voor de gemeente om zelf informatie te verzamelen. Bestuursorganen moesten al rechtstreeks gegevens verstrekken (artikel 8 Wgs), dit geldt straks ook voor andere organisaties. Tevens wordt in de Wgs de wettelijke doelbinding geregeld voor gegevensuitwisseling die nodig is voor het opstellen van het plan van aanpak en voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Op welke wijze

In de Memorie van Toelichting van de Wgs is aangegeven 'Om de gegevensuitwisseling structureel te versnellen en verbeteren is het nodig dat schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen, zoals gegevens over iemands salaris, onderneming, woning en andere inkomsten en bezittingen bij uitkeringsinstanties en de Belastingdienst.' In de wet is wel opgenomen welke organisaties een verplichting krijgen om gegevens te leveren en welke gegevens in welke situatie dan geleverd moeten worden. In de wet is echter niet nader uitgewerkt op welke wijze de schuldhulpverlener deze gegevens (al dan niet digitaal) dan kan verzamelen. In hoofdstuk 3 en 4 wordt dit nader uitgewerkt.

Wie

De volgende actoren spelen een rol bij de gegevensuitwisseling ten behoeve van het besluit toegang en plan van aanpak:

- **Inwoners met hulpvraag**, die zich tot de gemeente wenden met een hulpvraag.
- **Gemeenten** zijn verantwoordelijk voor het verlenen van toegang tot de schuldhulpverlening en voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Binnen de gemeenten is nog nader onderscheid te maken naar schuldhulpverleners en medewerkers sociaal domein (toegang en uitvoering).
- **Uitvoerende instanties** (zoals Kredietbank, Plangroep of sociale dienstverleners) kunnen gemandateerd worden voor een deel van de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- **Gegevensverstrekkers** zijn bestuursorganen, overige personen en instanties die gegevens over de inwoner aan de gemeente (schuldhulpverlener) moeten leveren ten behoeve van het besluit over de toegang, het plan van aanpak of de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- **Softwareleveranciers** leveren applicaties die het proces van schuldhulpverlening ondersteunen.

Wanneer

De wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (en daarmee ook het onderdeel besluit toegang en plan van aanpak) treden in werking vanaf 1 januari 2021.²⁵

Met welke middelen

Net als voor het onderdeel vroegsignalering zijn er ook voor de gegevensuitwisseling voor het besluit toegang en plan van aanpak geen extra structurele middelen voorzien voor de uitvoering van de werkzaamheden door de gemeenten. Wel zijn er extra incidentele middelen beschikbaar gesteld door het ministerie van SZW voor de implementatieondersteuning van de nieuwe Wgs (en diverse andere wetten in het schuldendomein).²⁶

Een nadere uitwerking van de benodigde middelen en financiële effecten is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.3. Juridische analyse

In deze paragraaf is een samenvatting van de juridische analyse gemaakt van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening en het Landelijk Convenant Vroegsignalering. De uitgebreidere analyse en toelichting is opgenomen in Bijlage C.

²⁵ Staatsblad (2020), 241.

²⁶ Het gaat hier om middelen voor implementatieondersteuning, er zijn geen middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van een infrastructuur voor gegevensuitwisseling.

2.3.1. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In deze sectie is een nadere uitwerking gemaakt van de wijzigingen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen. In de wetwijziging is het begrip 'cliënt' geïntroduceerd en is de term 'verzoeker' vervallen. Alleen de inhoud van (leden van) wetsartikelen die zijn gewijzigd zijn omschreven in het onderstaande overzicht.

| | IST-situatie o.b.v. dit artikel/lid | SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|---|--|---|
| Art. 2 Plan | <p>In een (door de gemeenteraad vastgesteld) plan wordt vastgelegd hoe de gemeente invulling geeft aan integrale schuldhulpverlening. In dat plan is, cf. artikel 2 lid 4 in ieder geval aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke resultaten de gemeente wenst te behalen; • Kwaliteitsmaatregelen m.b.t. integrale schuldhulpverlening; • De maximumtermijn tot het eerste gesprek; • Hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige inwonende kinderen vorm krijgt. | <p>De bestaande verplichtingen blijven gelden. Daarnaast wordt aan art 2 lid 4 de verplichting toegevoegd om in het plan op te nemen hoe de samenwerking met schuldeisers wordt vormgegeven. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken over preventie van schulden en schuldhulpverlening in het algemeen (bv. incassobeleid bedrijven), maar ook aan vroegsignalering van schulden en samenwerking bij schuldregelen.</p> |
| Art. 3 Verantwoordelijkheid college | <p>1. Het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente en voert daarbij het (door de gemeenteraad vastgestelde) plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit.</p> | <p>Aan de taken m.b.t. schuldhulpverlening wordt in lid 1, naast de bestaande plicht tot het bieden van schuldhulpverlening aan inwoners, expliciet het onderwerp vroegsignalering toegevoegd. In het Bgs is nader uitgewerkt van welke signaalpartners de gemeente signalen ontvangt. Gemeenten moeten op ieder ontvangen signaal een aanbod doen voor een eerste gesprek. Hoe dat hulpaanbod gedaan wordt is aan de gemeente.</p> <p>In het nieuwe lid 5 is ook de mogelijkheid opgenomen om schuldhulpverlening aan te bieden aan personen die geen inwoner zijn van de gemeente (bv. aan (ex-)gedetineerden of bij een verhuizing).</p> |
| Art. 3a Uitvoering van deze wet en mandatering | <p>Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs.</p> | <p>Artikel 3a is een nieuw artikel, hierin wordt de wettelijke basis geregeld dat uitvoering van en besluitvorming in het kader van de schuldhulpverlening kunnen worden verricht door gemandateerde organisaties of instellingen.</p> |
| Art. 4 Wacht- en doorlooptijd | <p>In lid 1 is vastgelegd dat als een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening binnen vier weken het eerste gesprek plaatsvindt,</p> | <p>In artikel 4 is in lid 1 expliciet opgenomen dat een inwoner de hulpvraag ook mondeling kan doen. De 4-weken termijn is hier niet gewijzigd, waarbij er in het geval van een spoedeisende situatie een</p> |

| | IST-situatie o.b.v. dit artikel/lid | SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|--|---|--|
| | <p>waarbij er in het geval van een spoedeisende situatie een termijn van 3 werkdagen geldt.</p> | <p>termijn van 3 werkdagen geldt. Voor de vroegsignalering is toegevoegd dat, indien een inwoner ingaat op het hulpaanbod, een eerste gesprek binnen 4 weken na ontvangst van het signaal dient plaats te vinden.</p> |
| <p>Art. 4a Beschikking tot schuldhulpverlening dan wel de afwijzing of beëindiging ervan</p> | <p>Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs.</p> <p><i>Op dit onderdeel met betrekking tot een aanvraag en het afgeven van een beschikking is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.</i></p> | <p>De nieuwe verplichtingen die behandeld worden in dit artikel zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na het eerste gesprek moet een beschikking worden afgegeven inhoudende het plan van aanpak of een weigering tot schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat een omschrijving van de hulp en neemt daarbij tenminste de beslagvrije voet in acht. Ook kunnen voorwaarden worden verbonden aan de beschikking. • Als de inwoner in het eerste gesprek afziet van verdere schuldhulpverlening hoeft geen beschikking afgegeven te worden. • De gemeente moet in een verordening vastleggen wat de maximale termijn is om te beschikken (maximumtermijn 8 weken). • Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening, moet ook een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening worden afgegeven. Een reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn als gestelde voorwaarden onvoldoende worden nageleefd. |
| <p>Art. 6 Inlichtingenplicht</p> | <p>De verzoeker doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening of voor de uitvoering van deze wet.</p> | <p>De inlichtingenplicht voor de cliënt wordt beperkt tot de gegevens die niet door het college zelf zijn te verkrijgen (ook vanwege de grotere bevoegdheid voor de gemeente om gegevens op te vragen die nodig zijn voor de schuldhulpverlening).</p> <p>Daarbij is de term 'verzoeker' gewijzigd in 'cliënt', hetgeen betekent dat de informatieplicht zoals opgenomen in de gewijzigde Wgs alleen van toepassing is op cliënten voor wie een beschikking is afgegeven (wel blijft de algemene inlichtingenplicht op grond van artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht van toepassing).</p> |
| <p>Art. 8a Verwerking persoons-</p> | <p>Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs.</p> | <p>In het nieuwe artikel 8a is de bevoegdheid opgenomen voor de gemeente om persoonsgegevens te verwerken voor de</p> |

| | IST-situatie o.b.v. dit artikel/lid | SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|--|---|---|
| gegevens schuldhulpverlening | | uitvoering van schuldhulpverlening. Volgens de Memorie van Toelichting is het college bevoegd gegevens op te vragen en te verwerken vanaf het moment dat het (eerste) gesprek is ingepland tussen het college en de inwoner. |
| Art. 8b Verwerking persoonsgegevens wanneer college uit eigen beweging een gesprek aanbiedt | Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs. | In het nieuwe artikel 8b is toegelicht dat gegevens kunnen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor vroegsignalering. Het betreft gegevens uit de BRP en gegevens die noodzakelijk zijn om signalen ontvangen van signaalpartners te verwerken. |
| Art. 8c Gebruik burgerservice-nummer | Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs. | In het nieuwe artikel 8c is opgenomen dat het burgerservicenummer mag worden verwerkt om te zorgen dat de hulp aan de juiste persoon kan worden aangeboden. In de Memorie van Toelichting is toegelicht dat gemandateerden voor dezelfde doeleinden ook gebruik kunnen maken van het burgerservicenummer. |
| Art. 8d Gebruik gegevens sociaal domein | Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs. | Het college is bevoegd persoonsgegevens van de inwoner, die het college heeft verkregen voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan het college zijn opgedragen, ook te verwerken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet. |
| Art 10 Tijdelijke regeling | Dit artikel bestaat niet in de huidige Wgs. | In artikel 10 is opgenomen dat bij ministeriele regeling ook andere signalen van vroegsignalering kunnen worden aangewezen naast de reeds genoemde signalen. De maximumperiode is 5 jaar. |

2.3.2. Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening

Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening is een nieuwe regeling, voor deze regeling is een vergelijking tussen de IST- en de SOLL-situatie dan ook wat minder relevant. Van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening zijn onderstaande artikelen meegenomen in de analyse. Paragraaf 3 Breed moratorium met de artikelen 4 tot en met 11 vallen buiten de scope van deze analyse en zijn daarom niet opgenomen in deze alinea.

| | SOLL-situatie: Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw) |
|--|---|
| Art. 1 Begripsbepaling | <p>In dit artikel worden de volgende begrippen nader uitgewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • boedel: goederen van de cliënt ten tijde van de uitspraak tot instelling van een afkoelingsperiode, alsmede goederen die hij tijdens de afkoelingsperiode verkrijgt; • plan van aanpak: plan van aanpak voor de schuldhulpverlening als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, onderdeel a, van de wet; • schuldhulpverlener: degene die namens het college de cliënt ondersteunt in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening; • wet: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. |
| Art. 2 Gegevensverstrekking huurachterstand | <p>In diverse regelingen is de verplichting opgenomen voor signaalpartners om de gemeente te informeren, voordat zij overgaan tot beëindiging van de dienstverlening. Het betreft dan regelingen voor zorgverzekeraars (Regeling zorgverzekering), energiebedrijven (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en Warmteregeling) en drinkwaterbedrijven (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater). Voor woningverhuurders was er nog geen vergelijkbare regeling en daarom is artikel 2 gegevensverstrekking huurachterstand in het besluit opgenomen.</p> <p>In dit artikel is opgenomen wat de minimumeisen zijn aan de incassoprocedure voordat de woningverhuurder een huurachterstand meldt aan de gemeente. Het betreft hier verplichtingen voor zowel woningcorporaties als particuliere woningverhuurders. Gegevens mogen alleen worden verstrekt met instemming van de huurder; als de huurder afwijzend reageert op het aanbod om zijn gegevens aan de gemeente te verstrekken dan mag de verhuurder de gegevens niet verstrekken aan de gemeente.</p> |
| Art. 3 Signalen | <p>In artikel 3 zijn de signalen opgenomen op grond waarvan de gemeente een aanbod moet doen aan de inwoner om een gesprek te voeren om te kijken of en hoe hulp kan worden geboden. Het betreft hier signalen van betalingsachterstanden van huur, gas, water, licht, elektriciteit en zorgverzekering. In de Nota van Toelichting is geëxpliciteerd dat zowel een enkelvoudig signaal als combinaties van signalen op een adres aanleiding zijn om een aanbod tot een gesprek te doen.</p> |
| Art. 12 interne verstrekking | <p>In artikel 12 is opgenomen dat de gemeenten voor het opstellen van het plan van aanpak ook gebruik kunnen maken van de volgende beschikbare gegevens die zijn verwerkt voor de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. contactgegevens hulpverleners of klantmanagers; b. gegevens opgenomen in de basisregistratie personen; en c. gegevens over de inkomsten- en vermogenspositie. |
| Art. 13 Gegevensverstrekking voor het besluit tot verlenen van schuldhulp | <p>In dit artikel is de wettelijke doelbinding geregeld voor de verstrekking van de gegevens aan de gemeenten nodig voor het besluit over de toegang tot de schuldhulpverlening. Het betreft informatie die inzichtelijk maakt of sprake is van uitsluitingsgronden zoals opgenomen in artikel 3 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het gaat hier om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gegevens van andere gemeenten over het eerder gebruik van schuldhulpverlening; • BRP voor de verblijfsstatus; • gegevens over onherroepelijke bestuurlijke boetes die zijn opgelegd i.v.m. financiële benadeling van een bestuursorgaan (UWV, SVB, andere gemeenten, DUO, Belastingdienst). |

| | SOLL-situatie: Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw) |
|---|--|
| | Gegevens over recidive of financiële benadeling van een bestuursorgaan mogen alleen worden opgevraagd als de gemeente in het gemeentelijk plan (artikel 2 Wgs) heeft opgenomen dat deze gegevens relevant zijn voor het besluit over de toegang. |
| Art. 14 Gegevensverstrekking van inkomsten en vermogen voor vaststelling plan van aanpak | <p>In dit artikel is de verplichting voor bestuursorganen opgenomen om gegevens te verstrekken over de inkomsten- en vermogenspositie van de inwoner aan de gemeente voor de vaststelling van het plan van aanpak voor de inwoner. In de verschillende onderdelen zijn de relevante bestuursorganen opgenomen, voor wie deze verplichting geldt. Het gaat dan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belastingdienst; • Kadaster; • Rijksdienst voor wegverkeer (RDW); • Kamer van Koophandel (KvK); • Landelijk bureau inning onderhoudsbijdragen; • Sociale Verzekeringsbank (SVB); • Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). <p>Een nadere uitwerking welke gegevens het betreft is te vinden in Bijlage C.</p> |
| Art.15 Gegevensverstrekking van openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen voor vaststelling plan van aanpak | <p>In artikel 15 is de verplichting opgenomen voor bestuursorganen, personen en instanties om gegevens te verstrekken over openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen van de inwoner aan de gemeente. De gegevens worden gebruikt voor de vaststelling van het plan van aanpak voor de inwoner. Het betreft hier de volgende bestuursorganen, personen en instanties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belastingdienst; • Stelsel van kredietregistratie (in huidige praktijk BKR); • CAK; • De Minister van Justitie en Veiligheid voor zover het inning- en incassowerkzaamheden betreft (in de praktijk CJIB); • Gerechtsdeurwaarders; • Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in de praktijk DUO); • UWV en SVB; • Het college van deze en andere gemeenten; • Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen; • Andere bestuursorganen, personen en instanties dan hierboven genoemd en voor zover bij het college bekend: de gegevens over de openstaande vorderingen. <p>Een nadere uitwerking van welke gegevens het betreft is te vinden in Bijlage C.</p> |
| Art. 16 Gegevensverstrekking voor de uitvoering van het plan van aanpak | <p>In artikel 16 is de mogelijkheid én de verplichting opgenomen voor gemeenten om ten minste eenmaal per jaar te verifiëren of eerder ontvangen gegevens op grond van artikel 14 en 15 (voor de vaststelling van het plan van aanpak) tijdens de uitvoering van het plan van aanpak nog steeds correct zijn. Indien gewijzigde gegevens daar aanleiding voor geven (bv. cliënt heeft een baan gekregen, waardoor zijn afloscapaciteit is toegenomen), wijzigt de gemeente het plan van aanpak (en, indien nodig, de afgegeven beschikking).</p> |
| Art. 17 Gegevensverstrekking door gemeenten aan derden | <p>In dit artikel is opgenomen dat de gemeente derden (gerechtsdeurwaarders, verstrekkers van signalen, schuldeisers, bewindvoerders en kredietverstrekkers) informeert op het moment dat een inwoner een beschikking heeft ontvangen met toegang tot de schuldhulpverlening. In de Nota van Toelichting is ook opgenomen dat verstrekkers van een</p> |

| | |
|--|--|
| | SOLL-situatie: Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw) |
| | signaal van vroegsignalering een terugkoppeling krijgen op hun signaal, zodra iemand hulp heeft geaccepteerd |

In het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening wordt verwezen naar de Regeling zorgverzekering (voor zorgverzekeraars), de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (voor elektriciteit en gas), de Warmteregeling (voor warmtebedrijven) en de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (voor drinkwaterbedrijven). In die regelingen is opgenomen in welke gevallen de bedrijven een signaal kunnen verstrekken aan de gemeente in het kader van vroegsignalering. Deze regelingen zijn niet gewijzigd.

Als voorbeeld is hier de Regeling voor afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater gepresenteerd. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de paragraaf over de procedure voorafgaand aan afsluiting wegens wanbetaling.

| | IST-situatie & SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|--|--|
| Art. 2 Verplichte procedure | De eigenaar van een drinkwaterbedrijf beëindigt de levering van drinkwater aan een kleinverbruiker wegens wanbetaling niet voordat de in de artikelen 3 en 4 beschreven procedure is gevolgd. |
| Artikel 3. Schriftelijke herinnering | <ol style="list-style-type: none"> 1. Indien een kleinverbruiker niet binnen de gestelde termijn voldoet aan een eerste vordering tot betaling door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf, zendt die eigenaar ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering daaromtrent aan die kleinverbruiker. 2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf: <ol style="list-style-type: none"> a. wijst de kleinverbruiker bij die herinnering op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening, b. biedt bij de schriftelijke herinnering aan om met schriftelijke toestemming van de kleinverbruiker diens contactgegevens, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is, en c. vermeldt bij de schriftelijke herinnering dat de kleinverbruiker niet wordt afgesloten indien hij een medische verklaring als bedoeld in artikel 6, onderdeel d, overlegt, onverlet de omstandigheden genoemd in de onderdelen a tot en met c van dat artikel. |
| Artikel 4. Inspanning tot persoonlijk contact | De eigenaar van een drinkwaterbedrijf spant zich in om in persoonlijk contact te treden met de kleinverbruiker teneinde deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen, en om uitsluitel te krijgen over het al of niet geven van toestemming als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel b. |
| Artikel 5. Verstrekken gegevens | Indien een kleinverbruiker niet heeft gereageerd op het in artikel 3, tweede lid, onderdeel b, bedoelde aanbod verstrekt het drinkwaterbedrijf de contactgegevens van de kleinverbruiker, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is. |

Deze bepalingen zijn min of meer vergelijkbaar met de bepalingen zoals deze zijn opgenomen in de andere regelingen met betrekking tot het afsluitbeleid. Grootste verschil is dat er in de Regeling

Zorgverzekering geen inspanning tot persoonlijk contact (of andere vorm van sociaal incasseren) is opgenomen.²⁷

2.3.3. Landelijk Convenant Vroegsignalering

Het Landelijk Convenant Vroegsignalering²⁸ is een convenant tussen NVVK, VNG, Aedes, Energie-Nederland, Vewin en Zorgverzekeraars Nederland met samenwerkingsafspraken over vroegsignalering van schulden. Vanaf 15 december 2020 doen ook de koepelorganisaties van studentenhuisvesters en private en particuliere verhuurders mee aan het convenant.²⁹ Naast een convenant, ondertekend door de brancheorganisaties, is er ook een modelovereenkomst met als doel om een basis te leggen voor nieuwe afspraken tussen partijen die nog geen convenant of overeenkomst met elkaar hebben afgesloten.

In het overzicht hieronder is een samenvatting opgenomen van de meest relevante bepalingen uit de modelovereenkomst met uitvoeringsconsequenties voor de gemeenten. In bijlage C is een uitgebreider overzicht opgenomen en een nadere toelichting op de bepalingen en de samenhang met andere bepalingen uit de Wgs en Bgs.

| | SOLL-situatie: Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering |
|-----------------|---|
| Art. 1.1 | Vaste lasten partner en uitvoerder stellen vanuit hun organisaties voldoende menskracht ter beschikking om vroegsignalering op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zo goed mogelijk uit te voeren en dragen elk voor zich de kosten van hun organisatie-inzet. |
| Art. 2.1 | Als de vaste lasten partner, conform de in haar sector geldende wet- en regelgeving zoals genoemd in artikel 5.1, betalingsachterstanden aanlevert aan de uitvoerder heeft de vaste lasten partner eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso geprobeerd, dat wil zeggen: a. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd; b. zich ingespannen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen; ^{a)} c. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening; d. aangeboden gegevens door te geven aan de betreffende gemeente. |
| 3.1 | De vaste lasten partner meldt aan de uitvoerder, ten behoeve van het doel als geformuleerd in artikel 1.1 van het Convenant, klanten aan met één van onderstaande achterstanden, gespecificeerd per sector. Er is sprake van een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering: a. inzake de energierekening (elektriciteit, gas en/of warmte) van 50 tot 100 dagen; b. inzake de drinkwaterrekening van 30 tot 100 dagen; |

²⁷ Opmerkelijk genoeg stelt de MvT bij de Wgs: 'De bestaande regelgeving neemt een sociale incasso als uitgangspunt (persoonlijk contact, schuldregeling aanbieden, enz.)' Dat is niet het geval voor de Regeling Zorgverzekering.

²⁸ Zie https://www.nvvk.nl/library/download/urn:uuid:12911128-7477-4f4b-a2fb-da5bc4477752/20201109+landelijk+convenant+vroegsignalering+def.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf.

²⁹ Het gaat dan om Vastgoed Belang, IVBN (Vereniging van institutionele beleggers in vastgoed), Kences (brancheorganisatie sociale studentenhuisvesters) en VGM NL (Vastgoedmanagement Nederland). Zie <https://vng.nl/nieuws/eerder-informatie-over-huurders-met-betalingsachterstanden>.

| | SOLL-situatie: Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering |
|-------------|--|
| | <p>c. inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, eigen risico en eigen bijdragen van 30 tot 100 dagen;</p> <p>d. inzake de huur vanaf 30 dagen.</p> |
| 3.2 | Signalen die zijn aangeleverd waarvoor nog steeds sprake is van een betalingsachterstand, door oude vorderingen die zijn blijven staan of waar nieuwe vorderingen bij zijn gekomen, kunnen opnieuw aangeleverd worden. |
| 3.4 | <p>Het melden door de vaste lasten partner aan de uitvoerder gebeurt maandelijks door middel van het uploaden van een csv-bestand via een beveiligd digitaal meldpunt, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> BKR (VPS) <input type="checkbox"/> Inforing (RIS Matching) |
| 3.6 | De uitvoerder behandelt alle signalen bij voorkeur binnen 2 weken, doch uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst. |
| 3.7 | De uitvoerder maakt een (beleids-)plan hoe signalen te behandelen; in dit plan is opgenomen wanneer signalen in aanmerking komen voor een huisbezoek en welke overige (communicatie-)middelen worden ingezet om de overige signalen op te pakken. |
| 3.9 | <p>De uitvoerder maakt een selectie van klanten die in aanmerking komen voor een huisbezoek. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. signalen van vaste lasten partners worden gelijkwaardig behandeld; b. klanten kunnen geselecteerd worden op het aantal signalen (matching); c. de uitvoerder is transparant hoe de rangorde tot stand komt. |
| 3.11 | Als het aantal af te leggen huisbezoeken in 1 maand groter is dan de beschikbare capaciteit van de uitvoerder, kan de uitvoerder besluiten om een rangorde aan te brengen volgens de uitgangspunten als benoemd in 3.9. |
| 3.12 | Alle signalen die niet geleid hebben tot een huisbezoek worden op andere wijze behandeld conform het (beleids-)plan van de uitvoerder. |
| 3.13 | De uitvoerder streeft er naar om binnen 2, doch uiterlijk 4 weken na het ontvangen van het signaal het eerste gesprek met de klant te hebben waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Er wordt gestreefd binnen deze 4 weken een plan van aanpak duidelijk te hebben. Zodra hulp geaccepteerd is, vindt terugkoppeling plaats naar de betrokken vaste lasten partners. |
| 3.14 | De uitvoerder wijst de klant er tijdens het eerste gesprek op dat de betalingen van de vaste lasten direct dienen te worden hervat. Mochten de inkomsten van de klant daartoe niet toereikend zijn of onmiddellijke hervatting om een andere reden niet haalbaar zijn, dan informeert de uitvoerder de betreffende vaste lasten partner(s) daarover en wordt bekeken of het periodiek verschuldigde termijnbedrag de daaropvolgende maand kan worden ingelopen of dat er een andere oplossing voorhanden is. |

- a) Hierbij, wat betreft de zorgverzekeraars, rekening houdende met de voorwaarden, zoals opgenomen in art. 6.5.4. van de Regeling zorgverzekering. Het betreft hier de inspanningen die een zorgverzekeraar moet getroosten bij onder meer de inning van premies, meer specifiek 'het inzetten van communicatiemiddelen die zijn afgestemd op de verzekeringsnemers ten behoeve waarvan de inspanningen worden geleverd'. Sociaal incasseren is hier geen onderdeel van.

2.4. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In het navolgende is een korte uitwerking gemaakt van relevante ontwikkelingen, aanpalende regelgeving en overige initiatieven.

2.4.1. Relevante ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de schuldhulpverlening bij gemeenten raken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op corona, de gemeentelijke tekorten in het sociale domein en op de ondersteuning van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Corona

Sinds begin 2020 heeft COVID-19 grote impact op de maatschappij. Naast effecten op de gezondheidszorg leidt corona ook tot economische terugval door beperking van consumptie en productie door de 1,5 meter maatschappij, afname van internationale handel en minder vertrouwen bij huishoudens en bedrijven.³⁰ Vooral specifieke sectoren (sport en recreatie, horeca, vervoer, verhuur, (zakelijke) dienstverlening en handel ervaren de negatieve gevolgen van corona. Ook specifieke doelgroepen blijken kwetsbaar voor de gevolgen, zoals zelfstandigen, flexwerkers, laagopgeleiden, jongeren tot 35 jaar en ouderen vanaf 55 jaar.³¹ Deze doelgroepen wijken af van de huidige doelgroepen in de schuldhulpverlening.

Deloitte stelt in haar onderzoek dat het risico op schulden door de coronacrisis toeneemt en het zelfs tot problematische schulden kan leiden als corona langer in Nederland blijft heersen. Zij voorzien 'een 'boeggolf' van additionele schuldenproblematiek'.³²

De Nederlandse overheid heeft veel maatregelen genomen in de vorm van een Steun- en herstelpakket³³ (NOW, TOZO, TVL, Waarborgfonds³⁴, etc.) om de impact van corona te beperken. En ook veel andere organisaties (Belastingdienst, banken, verhuurders, schuldeisers) geven tijdelijk uitstel van betalingen. Daarbij hebben deze maatregelen wel een tijdelijk karakter; het is de vraag wat er gaat gebeuren als deze maatregelen worden stopgezet (en zeker als maatregelen gelijktijdig worden stopgezet).

Gemiddeld verstrijkt er 5 jaar tussen het ontstaan van de eerste schuld en het beroep op schuldhulpverlening.³⁵ Door de coronacrisis krijgen veel inwoners met schulden te maken.

³⁰ Deloitte (2020), *COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland. Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan*.

³¹ Zie ook bv. Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact van het Coronavirus (2020), *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*.

³² Overigens gaven verschillende gesprekspartners voor dit onderzoek aan dat er in de eerste maanden van de coronacrisis een vraagtijval lijkt te zijn (zowel bij aanvragen voor schuldhulpverlening als bij signalen van betalingsachterstanden).

³³ Ministerie van EZK (2020), *Steun- en herstelpakket. Brief d.d. 28 augustus 2020*.

³⁴ Om mensen met problematische schulden te ondersteunen wil het kabinet een Waarborgfonds in het leven roepen om problematische sneller af te kunnen wikkelen. Hiervoor is een bedrag van ongeveer € 150 miljoen beschikbaar.

³⁵ Social Force (2011), *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*.

Problemen met risicovolle schulden zijn in een vroeg stadium beter te beheersen en op te lossen in vergelijking met de situatie dat er geen actie wordt ondernomen en de risicovolle schulden verder aangroeien tot problematische schulden. Corona maakt het daarom extra belangrijk om juist nu in te zetten op vroegsignalering en op een goede uitvoering van de schuldhulpverlening.

Tekorten in het sociaal domein

In een recente position paper van de VNG op verzoek van de Tweede Kamer is toegelicht dat de financiële positie van gemeenten zeer zorgelijk is.³⁶ In de position paper is aangegeven dat meer dan honderd Nederlandse gemeenten hun begroting voor 2020 niet of nauwelijks sluitend krijgen en dat dit nog veel erger wordt. De oorzaken liggen in de aanhoudende tekorten in het sociaal domein (Participatiewet, Jeugdzorg, Wmo) en de opschalingskorting.

Veel respondenten bij gemeenten gaven ook aan dat zij als gevolg hiervan ook veel met bezuinigingen voor de schuldhulpverlening te maken hebben, laat staan dat er ruimte is om extra geld in de schuldhulpverlening te investeren.

Ondersteuning gedupeerde ouders kinderopvangtoeslagaffaire

Duizenden ouders zijn getroffen door de problemen met de kinderopvangtoeslag.³⁷ De Belastingdienst wil hen daarvoor compenseren, ook voor de problemen die daardoor zijn ontstaan rondom huisvesting, schulden, inkomen, zorg en opvoeding van kinderen. De staatssecretaris, verantwoordelijk voor Toeslagen, heeft daarom de gemeenten gevraagd om die ouders over de volle breedte hulp te bieden in de vorm van ondersteuning op (één of meer van) de vijf leefdomeinen (wonen, financiën, gezondheid, werk en dagbesteding en/of problemen in de gezinssituatie) en het bieden van begeleiding.

2.4.2. Regelgeving

Er komt verschillende nieuwe regelgeving aan, die ook gevolgen heeft voor de uitvoering van de schuldhulpverlening bij gemeenten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, de Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, de Wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein en de Wet inburgering. Enerzijds is er een inhoudelijke samenhang tussen de regelgeving, anderzijds is er ook samenhang in het proces (gelijktijdige inwerkingtreding).

Wet vereenvoudiging beslagvrije voet

Het kabinet beoogt met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet een transparante en eenvoudig te controleren norm voor de berekening en vaststelling van de beslagvrije voet te introduceren. Schuldeisers moeten een beslagvrije voet hanteren om te voorkomen dat de inwoner met schulden na de verrekening of beslag onder het absolute bestaansminimum (het bedrag dat iemand nodig

³⁶ VNG (2020), *Position Paper voor het AO Financiële Verhoudingen*.

³⁷ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201109-ondersteuning-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslagaffaire.pdf>.

heeft om van te leven) terecht komt.³⁸ De schuldhulpverlener moet tenminste de beslagvrije voet in acht nemen in het plan van aanpak.³⁹ Deze wet treedt in werking vanaf 1 januari 2021.

Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag

In december 2016 heeft het kabinet het voornemen geuit om ook overheidsorganisaties op het digitaal beslagregister aan te laten sluiten. Met het wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag wordt de wettelijke grondslag gecreëerd voor een betere uitwisseling van gegevens tussen beslagleggende partijen (ook wel bekend als 'verbreding beslagregister').⁴⁰ De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2022.

Uit een analyse van KPMG⁴¹ blijkt dat er duidelijk sprake is van verwevenheid en samenhang tussen de projecten 'vereenvoudiging van de beslagvrije voet' en het 'uitwisselen van gegevens in het kader van beslag' (of verbreding van het beslagregister). Als de verbreding van het beslagregister is gerealiseerd kan de beslagleggende partij eenvoudig zien of er al beslagen liggen en zo ja, wie de coördinerend deurwaarder is. Inhoudingsplichtigen en schuldenaren hoeven dan veel minder bevraagd te worden en er hoeven ook geen ad hoc oplossingen te worden gerealiseerd voor de gegevensuitwisseling tussen deurwaarders bij samenloop.

Wet Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

Een rechter kan de beslissing nemen om beschermingsbewind op te leggen. Bij beschermingsbewind kan een inwoner niet langer zelfstandig beschikken over diens onder bewind gestelde inkomen, vermogen en goederen. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel het recht om advies uit te brengen in gevallen dat beschermingsbewind is ingesteld op grond van problematische schulden. De wetwijziging treedt per 1 januari 2021 in werking.

Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

Het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) beoogt gemeenten in staat te stellen om integrale ondersteuning aan hun burgers te kunnen bieden voor de uitvoering van Jeugdwet, Participatiewet, Wmo 2015 en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De wet geeft gemeenten de taak en bevoegdheid voor een integrale aanpak en coördinatie bij meervoudige problematiek. Daarbij regelt de wet ook het juridische kader voor gegevensverwerking bij samenwerking tussen meer dan twee partijen. De beoogde datum voor inwerkingtreding is eind 2022.⁴²

³⁸ Meer informatie over de impact van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet voor gemeenten is te vinden in VNG Realisatie (2020), *Impactanalyse Vereenvoudiging Beslagvrije Voet*.

³⁹ Deze bepaling is opgenomen in artikel 4a lid 5 van de gewijzigde Wgs.

⁴⁰ VNG Realisatie stelt hiervoor op dit moment een impactanalyse op, de resultaten hiervan zijn naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar.

⁴¹ KPMG (2019), *Verrijking business case gegevensuitwisseling derdenbeslag*.

⁴² VNG Realisatie stelt hiervoor op dit moment een impactanalyse op, de resultaten hiervan zijn naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar.

Wet inburgering

Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen (het liefst via betaald werk). Met de nieuwe wet krijgen gemeenten een grotere rol in het inburgeringsproces en gemeenten worden geacht de regie te voeren over de inburgering. Gemeenten moeten ook zorgdragen voor een passend aanbod van voorzieningen en/of cursussen. De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2022.

2.4.3. Initiatieven van en met ketenpartners

Er zijn verschillende initiatieven van en met ketenpartners op het gebied van de uitwisseling van gegevens in het schuldendomein. In het navolgende wordt kort ingegaan op enkele van deze initiatieven, te weten: het Schuldenknooppunt, het Digitaal beslagregister / Schuldenwijzer, het project collectief schuldregelen en verschillende initiatieven onder de noemer regie op gegevens.

Schuldenknooppunt

Via het Schuldenknooppunt kunnen schuldhulpverleners en schuldeisers op een uniforme manier digitaal berichten over bij de schuldhulpverlener bekende vorderingen met elkaar uitwisselen.⁴³ Het gaat dan om berichten over de hoogte van een vordering, het voorstel voor een betalingsregeling en het al dan niet akkoord daarop van schuldeisers. De berichten zijn gestandaardiseerd, zodat alle partijen met dezelfde set van gegevens werken. Het is de bedoeling dat het Schuldenknooppunt vanaf 1 januari 2021 in productie gaat.

Digitaal beslagregister / Schuldenwijzer

Het digitaal beslagregister is een landelijk register waar alle gerechtsdeurwaarders alle derdenbeslagen moeten inschrijven.⁴⁴ Gerechtsdeurwaarders moeten op verschillende momenten bij het incasseren van een vordering het digitaal beslagregister raadplegen (bv. voordat beslag op periodiek inkomen wordt gelegd). De op de inwoner van toepassing zijnde informatie uit het digitaal beslagregister is ook in te zien door de inwoner via de website Schuldenwijzer. Na inloggen met DigiD krijgt de inwoner dan inzicht in het inkomen waarop beslag ligt, de betrokken gerechtsdeurwaarder, de resterende schuld, de beslagvrije voet en de meest recente betalingen.

Informatie over het vereenvoudigd derdenbeslag (beslaglegging door overheden zonder rechtelijke uitspraak) en informatie over verrekeningen zijn op dit moment niet opgenomen in het digitaal beslagregister en Schuldenwijzer.

Collectief schuldregelen

Met het project collectief schuldregelen wordt beoogd een snellere doorlooptijd te realiseren bij het tot stand brengen van minnelijke regelingen. Gemeenten en schuldeisers maken in dat geval standaardafspraken over de afhandeling van openstaande schulden (als onderdeel van een minnelijke regeling); schuldeisers ontvangen periodiek een overzicht van de aanmelding van

⁴³ Zie <https://www.nvvk.nl/schuldenknooppunt> voor meer informatie.

⁴⁴ Zie <https://schuldenwijzer.nl/> voor meer informatie.

nieuwe cliënten en gaan bij de saldocheck wel of niet akkoord met collectief schuldregelen. Hierdoor kunnen doorlooptijden en uitvoeringskosten voor gemeenten en schuldeisers afnemen.⁴⁵

Dit initiatief is gestart door de gemeente Den Haag / Schuldenlab070 en wordt op dit moment landelijk opgeschaald onder de paraplu van SchuldenlabNL in nauwe samenwerking met de NVVK en de VNG.

Initiatieven regie op gegevens

Met de wijziging van de Wgs krijgt de schuldhulpverlener betere mogelijkheden voor gegevensuitwisseling voor het opstellen (en uitvoeren) van het plan van aanpak. Met het programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) wordt op dit moment gewerkt aan een gezamenlijke visie op de toekomst van gegevensuitwisseling in het werk en inkomen domein.⁴⁶ Centraal hierbij is dat burgers meer regie krijgen op de dienstverlening en hun gegevens.

Tegelijk zijn er ook verschillende initiatieven gestart waarbij de inwoner meer regie krijgt op zijn eigen gegevens. Regie op gegevens oplossingen zorgen ervoor dat de inwoner laagdrempelig diens eigen gegevens kan inzien en indien relevant ook kan delen. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: de Blauwe Knop⁴⁷, het Digitaal Huishoudboekje⁴⁸, het Financieel Paspoort⁴⁹, de Buddy Payment app⁵⁰ en de fiKks schulden app.⁵¹

⁴⁵ Zie <https://schuldenlab070.nl/project/collectief-schuldregelen/> voor meer informatie.

⁴⁶ Kamerstukken II (2018-2019), 26 448, nr. 609.

⁴⁷ De Blauwe Knop biedt mensen de mogelijkheid hun persoonlijke data te downloaden van overheidswebsites, waardoor ze meer inzicht krijgen in hun financiële situatie. Zie <https://www.vngrealisatie.nl/producten/blauweknop> voor meer informatie.

⁴⁸ Zie <https://www.utrecht.nl/huishoudboekje/> voor meer informatie.

⁴⁹ Zie <https://financieelpaspoort.nl/> voor meer informatie.

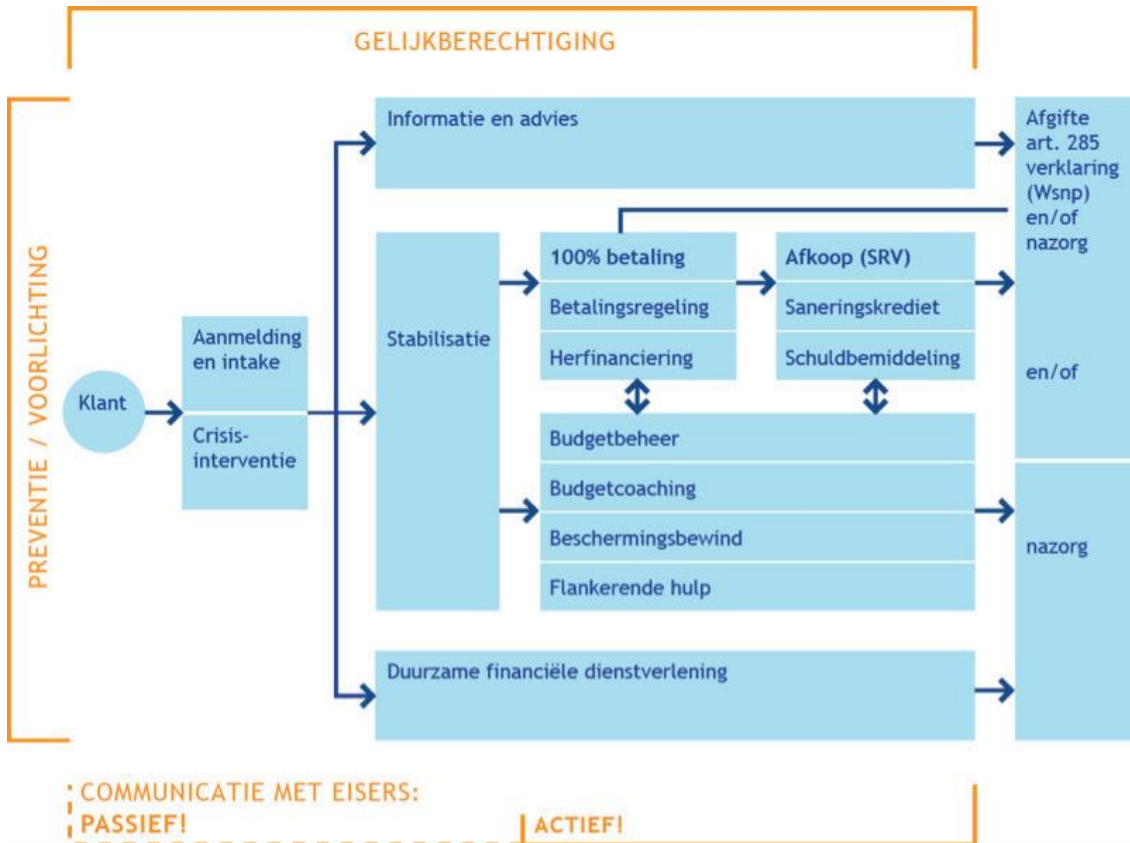
⁵⁰ Zie <https://buddypayment.nl/> voor meer informatie.

⁵¹ In VNG Realisatie (2019), *Regie op gegevens t.b.v. schuldhulpverlening. Eerste ervaringen tools en apps* is onder meer een inventarisatie gedaan van de verschillende regie op gegevens initiatieven met een link naar schuldhulpverlening.

3. Beschrijving processen schuldhulpverlening

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van het werkproces van de schuldhulpverlening de huidige en de toekomstige situatie na invoering van de wetswijziging. De kapstok voor de beschrijving van de huidige en toekomstige situatie is het modelproces zoals uitgewerkt in de gedragscode van de NVVK.⁵² De uitwerking is vervolgens gedaan op basis van de processen zoals we die in de praktijk bij gemeenten aantreffen.

Figuur 3.1: Processchema schuldhulpverlening



Bron: NVVK (2020), *Gedragscode schuldhulpverlening*.

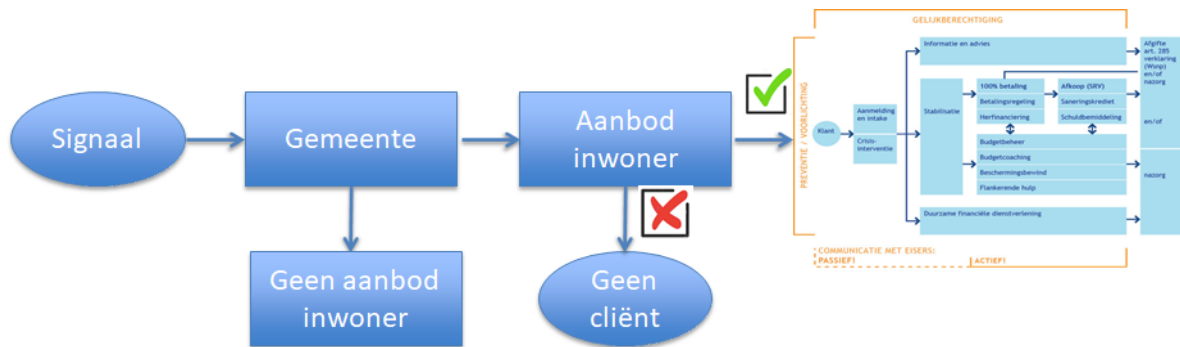
In dit hoofdstuk wordt eerst het onderwerp vroegsignalering behandeld. Daarna volgt de beschrijving van (de gegevensuitwisseling t.b.v.) het besluit met betrekking tot toegang en plan van aanpak.

⁵² Op 37 gemeenten na zijn alle gemeenten lid van de NVVK. Daarom is dit procesmodel als basis gehanteerd voor de beschrijving van de huidige situatie. De NVVK heeft aangegeven dat zij met partners een beweging maakt om af te stappen van de modelprocessen. De modules en gedragscodes zijn een handvat en geen voorgeschreven en verplichte processen. Vanwege de bekendheid van processen en modules bij gemeenten hebben wij er in dit hoofdstuk voor gekozen de processen wel als model/kapstok te hanteren voor een uitwerking van de huidige praktijk en om te kunnen duiden waar in het proces wijzigingen gaan optreden als gevolg van de wetswijziging.

3.1. Vroegsignalering

Vroegsignalering zit in het proces van schuldhulpverlening nog voor het moment dat de inwoner zich bij de schuldhulpverlening meldt met een hulpvraag. Op basis van signalen van betalingsachterstanden van signaalpartners benaderen gemeenten inwoners om te bespreken of wellicht sprake is van grotere financiële problemen. Daarbij wijzen zij deze inwoners op de mogelijkheden die de gemeente biedt voor ondersteuning bij schulden. De volgende figuur laat dit proces op hoofdlijnen zien. De (mogelijkheid voor) invulling van deze processtappen ziet er anders uit in de huidige situatie dan in de toekomstige situatie. Hieronder worden beide achtereenvolgens beschreven.

Figuur 3.2: Proces vroegsignalering op hoofdlijnen



3.1.1. Huidige situatie

3.1.1.1. Juridische basis

Van de NVVK-leden houdt 71 procent zich in enigerlei vorm bezig met vroegsignalering.⁵³ In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wgs staat opgenomen ‘Omdat in de Wgs niet expliciet staat dat vroegsignalering van schulden een taak van gemeenten is, ontstaat spanning met de AVG wanneer schuldhulpverleners persoonsgegevens willen gebruiken die zij van schuldeisers ontvangen.’⁵⁴ Hierbij bestaan er op dit moment wel verschillende drempels bij het inrichten van de vroegsignalering, mede als gevolg van onduidelijkheid over de grondslag (AVG) van gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering.

In verschillende regelingen⁵⁵ is opgenomen dat schuldeisers (signaalpartners) contactgegevens van een inwoner kunnen⁵⁶ verstrekken aan een schuldhulpverleningsinstantie. In deze (reeds bestaande) regelingen is geformuleerd dat beëindiging van de levering van diensten vanwege

⁵³ <https://jaarverslag.nvkv.eu/2019/index.html>.

⁵⁴ Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3.

⁵⁵ Deze verplichting is terug te vinden in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, de Warmteregeling en de Regeling zorgverzekering.

⁵⁶ Een signaalpartner moet gegevens aan de gemeente verstrekken voordat wordt overgaan tot beëindiging van de levering van diensten. Zolang een signaalpartner niet overgaat tot beëindiging van de levering van diensten (en bv. andere incassomaatregelen inzet) heeft een signaalpartner geen verplichting om contactgegevens te verstrekken aan een gemeente.

wanbetaling pas is toegestaan nadat een bepaalde procedure is doorlopen.⁵⁷ Elementen van deze procedure zijn onder meer dat signaalpartners hun klant eerst op schuldhulpverlening moeten wijzen en dat de signaalpartner hun klant moet aanbieden verschillende gegevens aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken. Als de klant van de signaalpartner daar niet op reageert dan mag de signaalpartner de gegevens aan de instantie ten behoeve van schuldhulpverlening verstrekken. In de regelgeving is opgenomen dat de signaalpartner ten minste één maal een herinnering moet versturen aan zijn klant als een vordering tot betaling niet binnen de gestelde termijn is voldaan. Het aanbod om gegevens aan de schuldhulpverleningsinstantie te verstrekken mag al bij de eerste herinnering worden meegenomen. Het aanbod om gegevens aan de schuldhulpverleningsinstantie te verstrekken moet voor de beëindiging de levering van de diensten worden gedaan.⁵⁸ Er is dus een ruime marge van het moment waarop de signaalpartners de schuldhulpverleningsinstantie kunnen informeren.

Er is op dit moment geen vergelijkbare bepaling voor de signaalpartner woningverhuurders. In de huidige Wgs is in artikel 4 lid 2 de bepaling opgenomen dat er bij een bedreigende situatie (gedwongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering) binnen drie werkdagen een eerste gesprek plaats dient te vinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In de huidige Wgs zijn geen specifieke bepalingen opgenomen hoe te handelen op signalen van signaalpartners als er niet direct een bedreigende situatie is.

3.1.1.2. Lokale keuze

In de Memorie van Toelichting bij de huidige Wgs⁵⁹ is over vroegsignalering het volgende opgenomen 'Activiteiten gericht op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding zijn onderdeel van integrale schuldhulpverlening.' Gemeenten hebben dus niet de wettelijke verplichting, maar de keuze (vanwege de 'of' in de opsomming) om in te zetten op vroegsignalering als onderdeel van integrale schuldhulpverlening. Of een gemeente wel of niet aan vroegsignalering doet en op welke schaal, is op dit moment afhankelijk van lokale politieke keuzes. Zaken die bij die afwegingen een rol spelen zijn bijvoorbeeld de balans tussen preventie en vroegsignalering, specifieke kenmerken van de populatie en politieke kleur. Eén van de zaken die bij alle gemeenten een rol speelt is het beschikbare budget voor het sociaal domein.

In ons onderzoek hebben wij geen gemeenten gesproken die vroegsignalering een slecht idee vonden. Wel merken gemeenten op dat de benodigde investeringen daarvoor concurreren met budgetten die nodig zijn voor het omgaan met acute problemen zoals de tekorten in de jeugdzorg en Wmo.

⁵⁷ Bij de Regeling zorgverzekering is er wel een verschil met betrekking tot de inspanningen die een zorgverzekeraar moet getroosten bij de inning van premies. Sociaal incasseren is hier geen onderdeel van.

⁵⁸ Als de klant van de signaalpartner aangeeft dat hij niet wil dat de gegevens worden verstrekt aan de schuldhulpverleningsinstantie dan mag de signaalpartner de gegevens niet verstrekken aan de schuldhulpverleningsinstantie.

⁵⁹ Kamerstukken II (2009-2010), 32 291, nr. 3.

3.1.1.3. Afspraken tussen gemeenten en signaalpartners

Gemeenten die nu aan vroegsignalering doen, maken daarover veelal afspraken met een beperkt aantal signaalpartners. Signaalpartners kunnen bijvoorbeeld woningcorporaties of nutsbedrijven zijn, maar ook andere partijen zoals gemeentebelastingen. Het komt ook voor dat gemeenten bepaalde signalen wel zouden willen ontvangen, maar dat de (potentiële) signaalpartners hier niet aan mee willen werken.

Over de wijze en frequentie van aanleveren en de duur van de betalingsachterstand maken gemeenten en signaalpartners onderling afspraken. In de praktijk signaleren ICT-leveranciers en gemeenten dat regelmatig signalen aangeleverd worden, die niet voldoen aan de criteria (achterstand is te jong, bedrag niet hoog genoeg, inwoner is verhuisd, etc.). Deze signalen worden er nu veelal achter de schermen uitgefilterd. In uitzonderlijke gevallen zijn ook afspraken gemaakt tussen gemeenten en signaalpartners over de verdeling van de kosten voor de inzet. De ervaring van Inforing is dat het afsluiten van de benodigde convenanten of overeenkomsten tussen gemeenten en signaalpartners een doorlooptijd kent van drie tot vier maanden.

3.1.1.4. ICT-oplossingen voor uitwisselen van signalen

Er zijn verschillende manieren om de signalen met betrekking tot betalingsachterstanden bij de gemeente te krijgen. Er zijn twee leveranciers van applicaties voor vroegsignalering op de markt: Inforing met RIS Matching en RIS Vroeg Eropaf en BKR met Vindplaats van Schulden (VPS). Circa 110 gemeenten maken nu gebruik van RIS en 40 gemeenten van VPS.⁶⁰ Een deel van de gemeenten heeft andere afspraken gemaakt met signaalpartners over de levering van gegevens. Hierbij wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van Excel-bestanden.

Wanneer de levering van signalen via RIS of VPS gaat, treden deze partijen op als verwerker namens de gemeente. De signaalpartners waarmee door de gemeente afspraken gemaakt zijn, leveren de gegevens aan BKR of Inforing. Dit kan bij beide partijen door het periodiek uploaden van een csv-bestand in een beveiligde omgeving. Ook zijn beide partijen bezig met het maken van afspraken over zogenaamde 'system-to-system' koppelingen. Deze koppelingen maken het mogelijk dat de applicaties voor vroegsignalering de gegevens met betrekking tot betalingsachterstanden direct ophalen uit de databases van de signaalpartners. Vanuit de applicaties kan ook de terugkoppeling worden gefaciliteerd naar de signaalpartners.

Gemeenten kunnen bij Inforing kiezen om aan te sluiten op de webapplicaties RIS Matching of RIS Vroeg Eropaf of op beide modules. In RIS Matching worden de signalen verzameld en wordt de match gemaakt tussen signalen. Gemeenten kunnen zelf aan de knoppen zitten om signalen te matchen. In RIS Vroeg Eropaf wordt de uitvoering en verslaglegging van huisbezoeken vastgelegd. Ook is hier koppeling met bijvoorbeeld sms en e-mail mogelijk. Deze module biedt ook de mogelijkheid voor rapportages en export. De gegevens in RIS Matching kennen een bewaartermijn

⁶⁰ Stand van zaken juli 2020. Beide partijen zagen op dat moment ook een toename van de vraag in verband met de nieuwe verplichtingen uit de gewijzigde Wgs.

van zes maanden, de gegevens in RIS Vroeg Eropaf kennen een bewaartermijn van één of twee jaar.

Vindplaats van Schulden (VPS) bestaat uit één systeem waarin zowel de matching gedaan wordt als de vervolgacties geregistreerd worden. In de basis is het systeem gebaseerd op matching van signalen op huishoudenniveau. De bewaartermijn van de gegevens is zes maanden. Vanuit VPS wordt ook gekeken naar mogelijkheden om vanuit de applicatie digitale berichten of brieven te kunnen versturen. Ook bij VPS kunnen gemeenten de criteria voor matching ingeven en aangeven hoeveel signalen ze willen ontvangen.

RIS en VPS bewaren ook geanonimiseerd gegevens voor evaluatie en vanuit beide systemen wordt deze data aan de landelijke monitor geleverd.

Om aan te sluiten op VPS of RIS moeten gemeenten een overeenkomst hebben met de signaalleveranciers. Daarna sluit de gemeente een dienstverleningsovereenkomst en een verwerkersovereenkomst met BKR of Inforing. De gemeente hoeft lokaal geen software te installeren.

3.1.1.5. Opvolging van signalen

In de huidige situatie wordt het aantal door de gemeente opgevolgde signalen veelal ingegeven door een afweging tussen de beschikbare capaciteit en de beleidsmatige prioriteiten. Ook vindt in ongeveer de helft van de gemeenten, die werken met vroegsignalering, matching van signalen plaats.⁶¹ Door te matchen (het combineren van signalen) ontstaat als het ware een 'rangorde' van op te volgen signalen. Daarnaast bepalen beleidsprioriteiten soms welke signalen voorrang krijgen. Daarbij valt te denken aan een wijkaanpak, of inzet specifiek op gezinnen met kinderen. Op basis van de beschikbare capaciteit voor vroegsignalering wordt vervolgens het aantal signalen opgevraagd dat opgepakt kan worden.

De opvolging vindt in de meeste gevallen plaats door middel van een huisbezoek. Dat is in de praktijk tot nu toe de meest effectieve interventie is gebleken. In de Leidraad Vroegsignalering zijn verschillende ervaringscijfers opgenomen.⁶² Ervaringscijfers uit eerdere projecten leren dat dan tussen de 50 en 70 procent van de inwoners wordt bereikt. Gemeenten hebben ook geëxperimenteerd met het versturen van brieven. Het versturen van brieven is een veel minder effectieve manier om inwoners te bereiken in het kader van de vroegsignalering (responspercentages van 1 tot maximaal 5 procent). Het bereik bij bellen was in het pre-coronatijdperk ongeveer 6 procent. Vanwege het coronavirus hebben vanaf half maart geen huisbezoeken meer plaatsgevonden. De meeste gemeenten zijn inmiddels wel weer begonnen met een vorm van huisbezoek zonder de woning binnen te treden (het zogenaamde 'deurbezoek'). In de tussenliggende periode moest men echter op zoek naar andere manieren om inwoners met betalingsachterstanden te bereiken. Gemeenten geven aan dat zij in deze periode

⁶¹ NVVK (2018), *Leidraad vroegsignalering schulden*.

⁶² NVVK (2018), *Leidraad vroegsignalering schulden*.

telefoonnummers en e-mailadressen gekregen hebben van signaalpartners.⁶³ Verschillende gemeenten geven aan dat zij door benadering via telefoon/e-mail een hogere respons hebben gekregen dan zij verwacht hadden.⁶⁴ Het is wenselijk om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de opvolging.

Door wie de huisbezoeken uitgevoerd worden, verschilt per gemeente. Dit kan bijvoorbeeld zijn door een contactpersoon sociaal domein, een schuldhulpverlener, een maatschappelijk werker of een combinatie van deze personen. Belangrijk bij vroegsignalering is dat inwoners ook daadwerkelijk bereikt worden. Daarbij gaat het niet zozeer om of ze de deur opendoen (al is dat wel een belangrijke randvoorwaarde), maar vooral om of de persoon aan de deur in staat is het goede gesprek te voeren met de inwoner over mogelijke problemen. Juist het doordringen bij de inwoner dat het probleem nu wellicht nog niet heel groot is, maar dit mogelijk snel wel kan worden, vergt goede gespreksvaardigheden. De gemeenten in ons onderzoek zijn het erover eens dat dit van medewerkers vraagt dat zij outreachend kunnen werken.

Na het oppakken van een signaal vindt meestal terugkoppeling plaats naar de signaalpartner.

3.1.1.6. Doorstroming naar vervolgaanbod

Door middel van vroegsignalering wordt een nieuwe doelgroep bereikt. De huidige praktijk leert dat er slechts een beperkte overlap is tussen de inwoners die naar voren komen op basis van de signalen en inwoners die al bekend zijn bij de gemeente. Vroegsignalering leidt tot een grotere instroom in de schuldhulpverlening (wat aansluit bij het doel van vroegsignalering).

Wanneer de inwoner bereikt wordt in het kader van vroegsignalering, zijn verschillende vervolgacties mogelijk. De inwoner kan aangeven wel of niet hulp te willen ontvangen. Die hulp kan vervolgens bestaan uit verschillende interventies, variërend van informatie en advies of het treffen van een betalingsregeling tot aan een langdurig traject.⁶⁵ Dit leidt ook tot andere vormen van (invulling van het) gemeentelijk aanbod, omdat de problematiek van de doelgroep van inwoners die worden bereikt met vroegsignalering kan verschillen van de problematiek van inwoners die een beroep doen op schuldhulpverlening (de schuld is dan bijv. nog lager).

Naar de effecten van vroegsignalering is nog beperkt onderzoek gedaan. In de onderzoeken die zijn gedaan, wordt veelal het bereik gemeten (met hoeveel inwoners krijgt een gemeente contact en hoeveel inwoners krijgen schuldhulpverleningsaanbod) en niet altijd het effect (wat levert dat contact vervolgens op voor de inwoner op de domeinen werk, inkomen, schulden, zorg en dergelijke). Vanaf februari is er wel een landelijk monitor gestart⁶⁶ waar in eerste instantie wordt gekeken naar het bereik en de registratie van interventies.

⁶³ Bij Inforing hebben signaalpartners vanaf april 2020 in 26% van de gevallen een e-mailadres aangeleverd en in 65% van de gevallen een telefoonnummer.

⁶⁴ Verschillende gemeenten hebben ervaren dat corona het gemakkelijker maakt om in gesprek met inwoners te komen over schulden. Veel inwoners worden geraakt door corona en niemand kan er iets aan doen dat daardoor problemen zijn ontstaan.

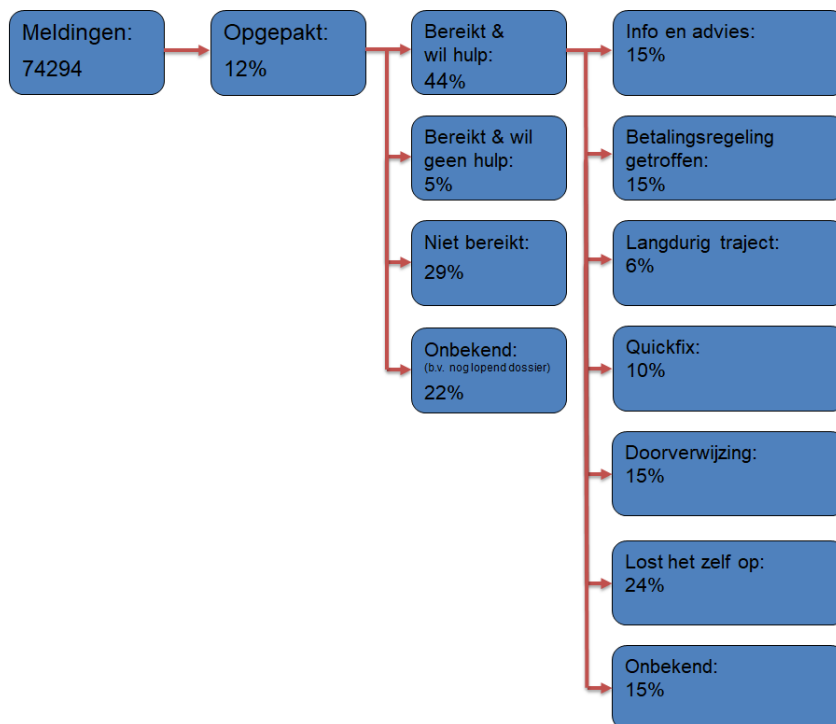
⁶⁵ Zie hiervoor ook het processchema aan het begin van dit hoofdstuk.

⁶⁶ Hieraan doen inmiddels 65 gemeenten mee. Zie <https://www.nvbk.nl/k/n1312/news/view/11312/11512/doe-mee-aan-de-landelijke-monitor-vroegsignalering.html>.

In het kader van deze impactanalyse zijn gegevens van Inforing over vroegsignalering geanalyseerd. Op basis van cijfers van Inforing kunnen we meer zeggen over de aantallen inwoners die bereikt worden en welk aanbod volgt op dat contact. Daarbij dient aangetekend te worden dat deze cijfers betrekking hebben op de eerste helft van 2020 van de iets meer dan 100 gemeenten die op dit moment gebruik maken van Inforing voor vroegsignalering. Het is daarmee aannemelijk dat er een corona-effect in deze cijfers te zien is. Ook gaan deze cijfers uit van bestaande gegevensleveringen (nog zonder wettelijke verplichting), waarbij gemeenten zelf afspraken gemaakt hebben met signaalpartners.

Van de 8.915 signalen (12% van alle door Inforing ontvangen meldingen) die in eerste helft van 2020 werden opgepakt werden 4.368 huishoudens bereikt (49% van de opgepakte signalen). 3.923 van de bereikte huishoudens gaven aan hulp te willen. In 235 van de gevallen volgde een langdurig traject (6% van de bereikte huishoudens die hulp willen). Dit betekenen dat op 2,6 procent van de opgepakte signalen een langdurig traject volgt. De percentages voor andere vormen van dienstverlening zijn hoger. Naast doorgeleiding naar vormen van schuldhulpverlening vindt ook in 15 procent van de gevallen die bereikt worden en hulp willen doorverwijzing plaats. Dit kan bijvoorbeeld zijn naar andere vormen van gemeentelijke dienstverlening, zoals Wmo of jeugdhulp. Het is van groot belang dat dit vervolgaanbod, breed in het sociaal domein, op orde is (op het moment dat cliënt hulp wil), zowel kwalitatief als qua beschikbare capaciteit.

Figuur 3.3: Effecten vroegsignalering

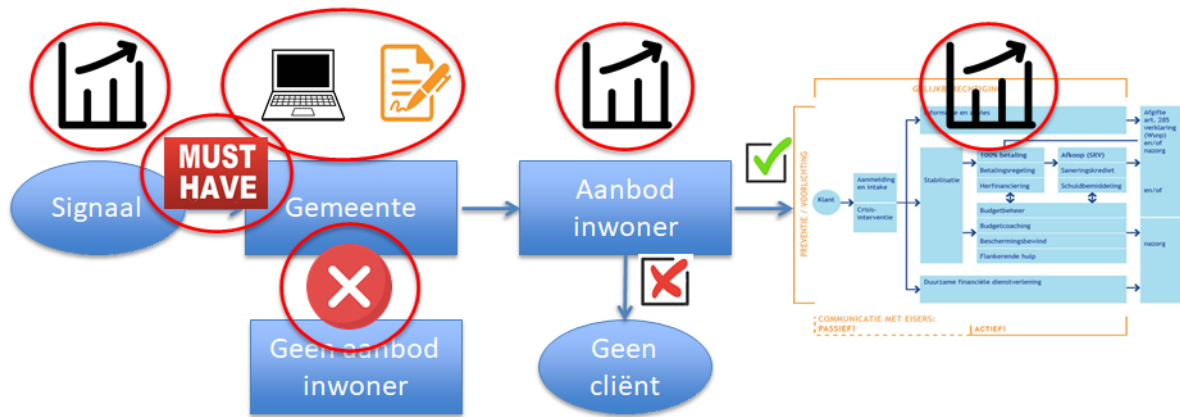


Bron: Inforing (cijfers over eerste helft van 2020 o.b.v. ruim 100 gemeenten).

3.1.2. Toekomstige situatie

In de volgende figuur is door middel van iconen (rood omcirkeld) aangegeven waar in het proces van vroegsignalering de wijzigingen ingrijpen. In navolgende subparagrafen worden deze wijzigingen toegelicht.

Figuur 3.4: Wijzigingen proces vroegsignalering



De figuren 3.2 en 3.4 geven samen een analytische uitwerking van de verschillen van de gewijzigde Wgs en de nieuwe Bgs voor het proces van vroegsignalering. Het is relevant dat gemeenten snel inzicht krijgen in de wijzigingen in het proces van de vroegsignalering en de keuzes die zij daarin te maken hebben, rekening houdend met de resultaten uit deze impactanalyse. Daarmee wordt voorkomen dat iedere gemeente hier zelf het wiel uit moeten vinden. Hier kan aangesloten worden bij de uitwerking van de service blue prints.⁶⁷

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat de wijzigingen van de Wgs/Bgs terugkomen in gewijzigde procesbeschrijvingen van vroegsignalering (in bv. de Leidraad Vroegsignalering en/of de service blue prints), die individuele gemeenten als voorbeeld kunnen gebruiken om wijzigingen in hun eigen proces van vroegsignalering door te voeren.

3.1.2.1. Juridische basis

Met de wetwijziging krijgen ook woningverhuurders de wettelijke verplichting om informatie over betalingsachterstanden aan te leveren aan gemeenten. Voor de overige signaalpartners leiden de gewijzigde Wgs en de nieuwe Bgs niet tot nieuwe verplichtingen op het gebied van het aanleveren van signalen in het kader van vroegsignalering. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze verplichtingen van de signaalpartners verandert wel, dat hangt samen met de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering (die volgen niet direct uit de Wgs en Bgs).

Voor gemeenten is er een belangrijke wijziging op het gebied van vroegsignalering. In de gewijzigde Wgs staat de bepaling opgenomen dat een gemeente *een aanbod moet doen voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeisers is ontvangen ... dat een goede indicatie vormt voor meer schulden*. In de Memorie van Toelichting is gesteld dat alleen die signalen waarvan duidelijk is dat ze een goede voorspeller vormen van het bestaan van meer schulden dan alleen de betalingsachterstand bij AMvB kunnen worden aangewezen. Dit betekent dat een gemeente – conform de gewijzigde regelgeving - een aanbod tot een eerste gesprek moet doen bij alle signalen die zij ontvangt uit hoofde van de AMvB. In de Nota van Toelichting bij de Bgs is dit nogmaals

⁶⁷ Zie <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2020-08/20200813%20Het%20schuldenlandschap%20uitgediept.pdf> voor meer informatie.

benadrukt 'Zowel een enkelvoudig als combinaties van signalen op een adres zijn aanleiding om een aanbod tot een gesprek te doen.'⁶⁸ Het is met de nieuwe Wgs naar de letter van de wet straks niet meer mogelijk om geen aanbod te doen voor een eerste gesprek als een signaal van een signaalpartner is ontvangen.

De verplichting om een aanbod te doen op ieder signaal maakt het relevant om een beschouwing te maken van het begrip 'signaal'. In het nieuwe Bgs is het begrip signaal (in artikel 3) direct gekoppeld aan bepalingen in bestaande regelingen. In de regelingen⁶⁹ waarnaar in artikel 3 Bgs wordt verwezen is opgenomen dat schuldeisers (signaalpartners) contactgegevens van een inwoner kunnen verstrekken aan een schuldhulpverleningsinstantie. Zie voor een nadere duiding van deze verplichting ook paragraaf 3.1.1.1. De regelingen (uit de materiewetten) geven een ruime marge van het moment waarop de signaalpartners de schuldhulpverleningsinstantie kunnen informeren.⁷⁰

Uit de interviews en de juridische analyse in deze impactanalyse komt naar voren dat er verschillende beelden zijn over de definitie van een signaal en in het verlengde daarvan ook over de definitie van vroegsignalering. De wetgever lijkt andere definities te hanteren dan de schuldhulpverleners in het veld. Het een en ander is hieronder nader toegelicht.

Definities volgens wetgever

In de Memorie van Toelichting is de volgende definitie opgenomen van vroegsignalering. *'Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden.'*

In de Memorie van Toelichting heeft de wetgever de volgende definitie van een signaal opgenomen.

Het gaat om signalen:

1. waarmee redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (gebaseerd op definitie schuldhulpverlening artikel 1 Wgs), of;
2. die een bedreigende situatie voorspellen, inhoudende gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (gebaseerd op artikel 4, tweede lid, Wgs).

⁶⁸ Opmerkelijk genoeg is er in de wet zelfs geen uitzondering opgenomen om een aanbod te doen voor een eerste gesprek als de betreffende inwoner reeds in de schuldhulpverlening zit.

⁶⁹ In artikel 3 Bgs wordt verwezen naar materiewetten. Deze verplichting om contactgegevens aan de gemeente aan te leveren is terug te vinden in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, de Warmteregeling en de Regeling zorgverzekering. En na inwerkingtreding ook in artikel 2 Bgs voor woningverhuurders.

⁷⁰ In de MvT bij de Wgs is hierover opgenomen 'Als dat niet tot betaling leidt, worden de betalingsachterstanden eenmalig bij de gemeente gemeld.' Deze toelichting lijkt niet overeen te komen met de bepalingen zoals die zijn opgenomen in de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering. In die overeenkomst is in artikel 3.2 opgenomen dat signalen opnieuw door de signaalpartner kunnen worden aangeleverd.

In de Memorie van Toelichting is ook een schatting gemaakt van het extra bereik door vroegsignalering van schulden. In de volgende tabel zijn deze cijfers opgenomen.

Tabel 3.1: Schatting extra bereik door vroegsignalering van schulden

| | Aantal huishoudens |
|--|--------------------|
| Wanbetalers zorgverzekering omgerekend naar huishoudens (2017) | 104.486 |
| Vonnissen huisuitzetting corporatiewoningen (2017) | 13.500 |
| Schatting gemiddelde afsluitingen energie/gas per jaar | 20.000 |
| Schatting afsluiting drinkwater per jaar (2016) | 7.526 |
| Maximaal extra bereik schuldhulpverlening | 145.512 |

Bron: Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3.

Het aantal van 145.512 huishoudens is een klein deel van de 1,4 miljoen huishoudens met problematische schulden of een risico daarop. Bij de doelgroep van 145.512 huishoudens gaat het om huishoudens die te maken krijgen met de wanbetalersregeling, huisuitzetting of afsluiting (het tweede deel van de definitie van een signaal). Dergelijke events kunnen het (eind)resultaat zijn op het moment dat (beginnende) schulden niet worden opgelost.

In de Memorie van Toelichting is voor de termijnen voor het aanbieden van een eerste gesprek onderscheid gemaakt voor het type signaal. 'Als hoofdregel binnen vier weken en bij bedreigende situaties binnen drie werkdagen.' Waarbij onder bedreigende situaties wordt verstaan 'gedwongen woningontruiming, beëindiging van levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering'. Een gemeenten dient dus binnen drie werkdagen te handelen op het moment dat een inwoner zich meldt vanwege een bedreigende situatie (de events opgenomen in tabel 3.1).

De Memorie van Toelichting geeft geen nadere informatie over het aantal te verwachten signalen, waar gemeenten op moeten gaan acteren.

In de Nota van Toelichting van de Bgs wordt gesteld '*De zes signalen zijn stuk voor stuk een adequate indicatie dat de eerste levensbehoeften worden bedreigd.*' en '*een adequate indicatie zijn voor problematische schulden.*' Dit is een correcte constatering in het geval er vanuit wordt gegaan dat deze signalen worden ontvangen net voordat een bedreigende situatie ontstaat. De trigger voor het signaal is dan een aanstaande escalatie en het signaal is dan te relateren aan een periode voor het optreden van de escalatie. Niet iedere betalingsachterstand van één of meerdere maanden leidt ook tot instroom in de wanbetalersregeling, huisuitzetting of afsluiting. Als een inwoner met een betalingsachterstand bijvoorbeeld een nieuwe baan krijgt of extra omzet maakt in zijn eigen onderneming en/of afspraken maakt met de signaalpartner dan kan de betalingsachterstand worden ingelopen.

Definities volgens veld

Partijen in het veld (gemeenten, NVVK, signaalpartners) hebben een ander beeld bij de definities van vroegsignalering en signalen. De NVVK⁷¹ hanteert bijvoorbeeld de volgende definitie voor vroegsignalering:

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

Het woord vroegsignalering bestaat uit twee delen:

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

Een belangrijk verschil tussen de definitie van de wetgever en bovenstaande definitie is gelegen in de toevoeging 'in een zo vroeg mogelijk stadium'. Daarover bestaan verschillende beelden volgens de wetgever en het veld. Een nadere uitwerking van deze verschillen komt tot uitdrukking in de bepaling in artikel 3 van de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering. In de overeenkomst zijn de volgende bepalingen opgenomen over het signaal:

- 3.1 De vaste lasten partner meldt aan de uitvoerder, ten behoeve van het doel als geformuleerd in artikel 1.1 van het convenant, klanten aan met onderstaande achterstanden, gespecificeerd per sector. Er is sprake van een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering:
 - a) inzake de energierekening (elektriciteit, gas en/of warmte) van 50 tot 100 dagen;
 - b) inzake de drinkwaterrekening van 30 tot 100 dagen;
 - c) inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, eigen risico en eigen bijdragen van 30 tot 100 dagen;
 - d) inzake de huur vanaf 30 dagen.
- 3.2 Signalen die zijn aangeleverd waarvoor nog steeds sprake is van een betalingsachterstand, door oude vorderingen die zijn blijven staan of waar nieuwe vorderingen bij zijn gekomen, kunnen opnieuw aangeleverd worden.

De trigger voor het ontstaan van het signaal in het convenant is niet de aanstaande escalatie (zoals impliciet gehanteerd door de wetgever), maar het moment waarop de betalingsachterstand ontstaat. Het signaal is te relateren aan een bepaalde periode na het ontstaan van een betalingsachterstand. In dit geval hoeft het signaal dus geen indicatie te zijn voor een problematische schuld. Deze uitleg van vroegsignalering sluit ook aan bij de bestaande

⁷¹ NVVK (2018), *Leidraad vroegsignalering schulden*.

materiewetgeving van de signaalpartners. Dit heeft wel grote consequenties voor het aantal te verwachten signalen.

Daarbij hebben gemeenten vaak ook afspraken met woningcorporaties, dat woningcorporaties een gemeente informeren kort voor het moment dat er een daadwerkelijke huisuitzetting (bedreigende situatie zoals opgenomen in lid 2 artikel 4 Wgs) aanstaande is. In deze gevallen neemt de woningcorporatie direct (telefonisch) contact op met de gemeente en wordt het signaal niet doorgegeven via één van de digitale meldpunten. De gemeente zorgt er in die gevallen voor dat het eerste gesprek met de inwoner dan binnen drie werkdagen plaats vindt. Gemeenten beschouwen dit niet als vroegsignalering, omdat de gemeente dan pas heel laat wordt geïnformeerd.

Op basis van de feitelijke ervaringscijfers over vroegsignalering van meer dan 100 gemeenten (die op dit moment al gebruik maken van Inforing) heeft Inforing een raming gemaakt van het totaal aantal te verwachten signalen. In de volgende tabel is eerst een nadere toelichting gegeven van de gebruikte parameters voor deze raming, waarbij betalingsachterstanden van meer dan twee maanden als basis zijn gebruikt.⁷² Gemiddeld hebben op ieder moment 0,65 procent van alle verzekerden een betalingsachterstand van meer dan twee maanden bij een zorgverzekeraar. En gemiddeld hebben op ieder moment 0,23 procent van alle afnemers een betalingsachterstand van meer dan twee maanden bij een waterbedrijf.

Tabel 3.2: Parameters raming signalen vroegsignalering ^{a)}

| Gemiddelde aantallen | Min. | Gem. | Max. |
|--|--------|-------|-------|
| Verzekerden met betalingsachterstand >2 maanden bij zorgverzekeraars | 0,47% | 0,65% | 0,81% |
| Afnemers met betalingsachterstand >2 maanden bij waterbedrijven | 0,10% | 0,23% | 0,58% |
| Huurders met betalingsachterstand >2 maanden bij woningcorporaties | 0,41% | 1,04% | 1,65% |
| Afnemers met betalingsachterstand >2 maanden bij energieleveranciers ^{b)} | 0,035% | 0,06% | 0,15% |

a) De percentages zijn gebaseerd op het gemiddeld aantal maandelijks signalen dat voor de reeds bij Inforing aangesloten gemeenten is aangeleverd. Bij de berekening van de percentages per huishoudens is ook rekening gehouden met de marktaandeelen van de aangesloten signaalpartners. Daarbij is een relatief grote bandbreedte gehanteerd, de ondergrens door gemeenten waar relatief minder schulden zijn en de bovengrens door gemeenten waar relatief meer schulden zijn.

b) Bij de energieleveranciers zijn de percentages gebaseerd op de energieleveranciers die nu gebruik maken van Inforing. De zogenaamde prijsvechters zitten hier nog niet bij, als deze worden meegenomen komen de percentages naar verwachting nog iets hoger uit.

Bron: Informatie Inforing

Aan de hand van de bovenstaande parameters en CBS-informatie over het aantal inwoners, huishoudens en huurwoningen is het vervolgens mogelijk om een raming te maken van het totaal

⁷² Dit sluit redelijk aan bij de gehanteerde termijnen voor betalingsachterstanden zoals opgenomen in de overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

aantal te verwachten signalen van alle signaalpartners. In de volgende tabel zijn verschillende relevante cijfers opgenomen.

Tabel 3.3: Aantal signalen vroegsignalering voor heel Nederland ^{a)}

| Aantallen ^{a)} | Min. | Gem. | Max. |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Signalen zorgverzekeraars | 37.000 | 51.000 | 63.000 |
| Signalen waterbedrijven | 8.000 | 18.000 | 45.000 |
| Signalen woningcorporaties | 9.000 | 23.000 | 37.000 |
| Signalen energieleveranciers | 3.000 | 5.000 | 12.000 |
| Totaal signalen alle signaalpartners ^{b)} | 57.000 | 97.000 | 157.000 |
| Totaal signalen alle signaalpartners (incl. corona) ^{c)} | 108.000 | 148.000 | 188.000 |

- a) De aantallen zijn bepaald aan de hand van de percentages uit tabel 4.2 en informatie over aantallen inwoners, huishoudens en huurwoningen. De aantallen signalen zijn afgerond op duizendtallen.
- b) In deze rij is een overzicht opgenomen van het totaal aantal signalen. Uit analyse van de cijfers over de eerste vijf maanden van 2020 komt naar voren dat het aantal huishoudens 8,1% lager is dan het aantal signalen (waarbij er in een maand meerdere signalen over hetzelfde huishouden binnen komen).
- c) Aan de hand van informatie uit Deloitte (2020), *COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland. Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan* is ook een inschatting gemaakt van de stijging van het aantal te verwachten signalen vanwege corona.

Bron: Informatie Inforing

Uit de tabel komt naar voren dat er op enig moment in de tijd ongeveer 97.000 signalen bij gemeenten binnen gaan komen als wordt uitgegaan van signalen gebaseerd op betalingsachterstanden van 2 maanden en ouder. Deze ervaringscijfers op basis van vroegsignalering bij meer dan 100 gemeenten geven een betrouwbare indicatie wat gemeenten kunnen verwachten bij inwerkingtreding van de wet en uitvoering van het convenant (nog los van corona-effecten).

In de bovenstaande tabel is informatie opgenomen over het aantal te verwachten signalen. Het is dan de vraag wat dat betekent voor het aantal signalen per jaar. In de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering staat in artikel 3.2 opgenomen: *'Signalen die zijn aangeleverd waarvoor nog steeds sprake is van een betalingsachterstand, door oude vorderingen die zijn blijven staan of waar nieuwe vorderingen bij zijn gekomen, kunnen opnieuw aangeleverd worden.'* Dat betekent dat een betalingsachterstand van 2 maanden die een maand later een betalingsachterstand van 3 maanden is geworden opnieuw aangeleverd kan worden door de signaalpartner. Is het signaal van de betalingsachterstand van 3 maanden dan een nieuw signaal of een actualisatie van een signaal? In de Wgs en de Bgs zijn geen (uitzonderings)bepalingen opgenomen dat er geen aanbod voor een eerste gesprek hoeft te worden gedaan als de gemeente een maand eerder al een aanbod heeft gedaan.

In de overeenkomst bij het convenant is in artikel 3.4 opgenomen dat het melden van de signalen (of betalingsachterstanden) maandelijks plaats vindt. Als alle opnieuw aangeleverde signalen als een nieuw signaal wordt gezien, dan betekent dit dat er voor een heel jaar dan ongeveer 1,2

miljoen signalen zijn te verwachten (met een bandbreedte tussen de 0,7 miljoen en 1,9 miljoen signalen).⁷³ Het gaat hier om hele andere grootheden dan de grootheden zoals genoemd in de Memorie van Toelichting.

In een ambtelijke reactie van het ministerie van SZW op een eerdere conceptversie van de rapportage is aangegeven dat een opnieuw aangeleverd signaal niet als een nieuw signaal hoeft te worden gezien en dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. In dat geval komt het aantal signalen, waarop een aanbod moet worden gedaan, naar verwachting veel lager uit (al hebben wij geen informatie over de exacte aantallen). Deze aanvulling heeft grote gevolgen voor het aantal signalen en een nadere toelichting of uitleg van het ministerie van SZW is hierop nodig, zodat alle gemeenten dit inzicht mee kunnen nemen bij de uitvoering van de vroegsignalering.⁷⁴

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat het ministerie van SZW verduidelijkt dat de gemeente zelf kan bepalen of er een aanbod moet worden gedaan op het moment dat een signaal opnieuw wordt aangeleverd.

3.1.2.2. Lokale keuze

Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs is vroegsignalering geen keuze meer voor de gemeente; vroegsignalering wordt een wettelijke taak. Daarbij is in de wet ook de verplichting opgenomen dat de gemeente op ieder signaal dat zij ontvangen een aanbod moet doen voor een eerste gesprek. De gemeente kan wel zelf de keuze maken hoe het aanbod voor een eerste gesprek te doen (bv. via huisbezoek, telefoon, sms, brief en/of e-mail).

Op dit moment volgen gemeenten niet alle signalen op die zij ontvangen in het kader van vroegsignalering. De wetwijziging lijkt de huidige werkwijze - met matching en alleen het opvolgen van de meest urgente signalen door middel van een huisbezoek - onmogelijk te maken, omdat op alle signalen een aanbod voor een eerste gesprek door de gemeente moet volgen. De mogelijkheden hoe binnen de gewijzigde wettelijke kaders om te gaan met de opvolging van de signalen is verder uitgewerkt in paragraaf 3.1.2.5.

3.1.2.3. Afspraken tussen gemeenten en signaalpartners

Door de koepels van de signaalpartners, de NVVK en VNG is een Landelijk Convenant Vroegsignalering opgesteld en ondertekend. Gemeenten kunnen een overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering afsluiten met de signaalpartners over het ontvangen van signalen. Het is de bedoeling dat de bij dit convenant behorende overeenkomst straks zo veel mogelijk gebruikt wordt om de afspraken vast te leggen. In het convenant en de overeenkomst zijn afspraken geborgd met betrekking tot de termijn van aanleveren van signalen, doorlooptijden,

⁷³ Het aantal signalen per jaar is bepaald door het aantal signalen uit tabel 3.3 te vermenigvuldigen met 12 (betalingsachterstanden worden immers maandelijks doorgegeven en gemiddeld hebben op ieder moment 97.000 huishoudens een betalingsachterstand). Als vroegsignalering een succes wordt is het overigens wel te verwachten dat het aantal signalen kan gaan dalen.

⁷⁴ In hoofdstuk 4 is de impact van beide interpretaties nader toegelicht en daaruit komt naar voren dat de impact voor gemeenten zeer sterk afhangt van deze interpretatie.

terugkoppeling, etc.⁷⁵ Gemeenten en signaalpartners dienen zelf te zorgen voor passend toezicht op de naleving van de afspraken.

3.1.2.4. ICT-oplossingen voor uitwisselen van signalen

In het Landelijk Convenant Vroegsignalering is de keuzemogelijkheid opgenomen om de signalen aangeleverd te krijgen via RIS of VPS. Dit betekent dat gemeenten die nog geen gebruik maken van deze applicaties dit wel moeten gaan doen indien zij een overeenkomst tekenen met de signaalpartners.

Gemeenten kunnen deze applicaties ook inzetten om matching te doen, wanneer zij gekozen hebben voor een gedifferentieerde aanpak bij de opvolging van de signalen.

3.1.2.5. Opvolging van signalen

Gemeenten kunnen – net als op dit moment – zelf bepalen hoe zij het aanbod tot een eerste gesprek doen (mogelijkheden zijn bv. huisbezoek, telefoon, sms, brief, e-mail). Daarbij is er ook ruimte om bij dit aanbod te differentiëren in het type aanbod afhankelijk van andere criteria, zoals ‘ouders met jonge kinderen’ of ‘inwoners uit een bepaalde wijk’.

Op dit moment gelden geen termijnen voor het opvolgen van een signaal. Na inwerkingtreding van de wetwijziging is de gemeente verplicht om binnen vier weken na ontvangst van het signaal een eerste gesprek te voeren, wanneer een inwoner een aanbod tot schuldhulpverlening heeft geaccepteerd. Wanneer sprake is van een crisissituatie is die termijn, zoals ook op dit moment, drie dagen. De gemeente moet deze termijnen bewaken.

De vervolgacties die ondernomen zijn, moeten ook worden geregistreerd door de gemeente. Tot slot vindt terugkoppeling plaats aan de signaalpartners. In artikel 17 Bgs is de bepaling opgenomen dat de gemeente het gegeven dat de cliënt schuldhulpverlening ontvangt verstrekt aan de verstrekkers van signalen (signaalpartners). In de Nota van Toelichting is dit ruim uitgelegd⁷⁶ en is toegelicht dat deze terugkoppeling wordt gegeven zodra iemand hulp heeft geaccepteerd. Terugkoppeling op dossierniveau aan de signaalpartners, of inwoners met betalingsachterstanden a) niet zijn bereikt of b) hulp hebben geweigerd, is niet toegestaan. Zowel BKR als Inforing hebben aangegeven dat hun applicatie functionaliteiten biedt voor de terugkoppeling van de resultaten.

3.1.2.6. Doorstroming naar vervolgaanbod

Indien het aanbod voor het eerste gesprek wordt geaccepteerd, stroomt de inwoner in de fase ‘aanmelding en intake’ in, waarbij het eerste gesprek plaats dient te vinden binnen vier weken na ontvangst van het signaal.

Ervan uitgaande dat een deel van deze inwoners ook daadwerkelijk gebruik gaat maken van verschillende producten in de schuldhulp, neemt de vraag naar producten en diensten van

⁷⁵ Zie ook paragraaf 2.3.3.

⁷⁶ Immers, een inwoner ontvangt juridisch gezien pas schuldhulpverlening nadat er een beschikking is afgegeven.

schuldhulpverlening naar verwachting toe, waarbij het wel denkbaar is dat eenvoudigere vormen van hulpverlening kunnen volstaan.

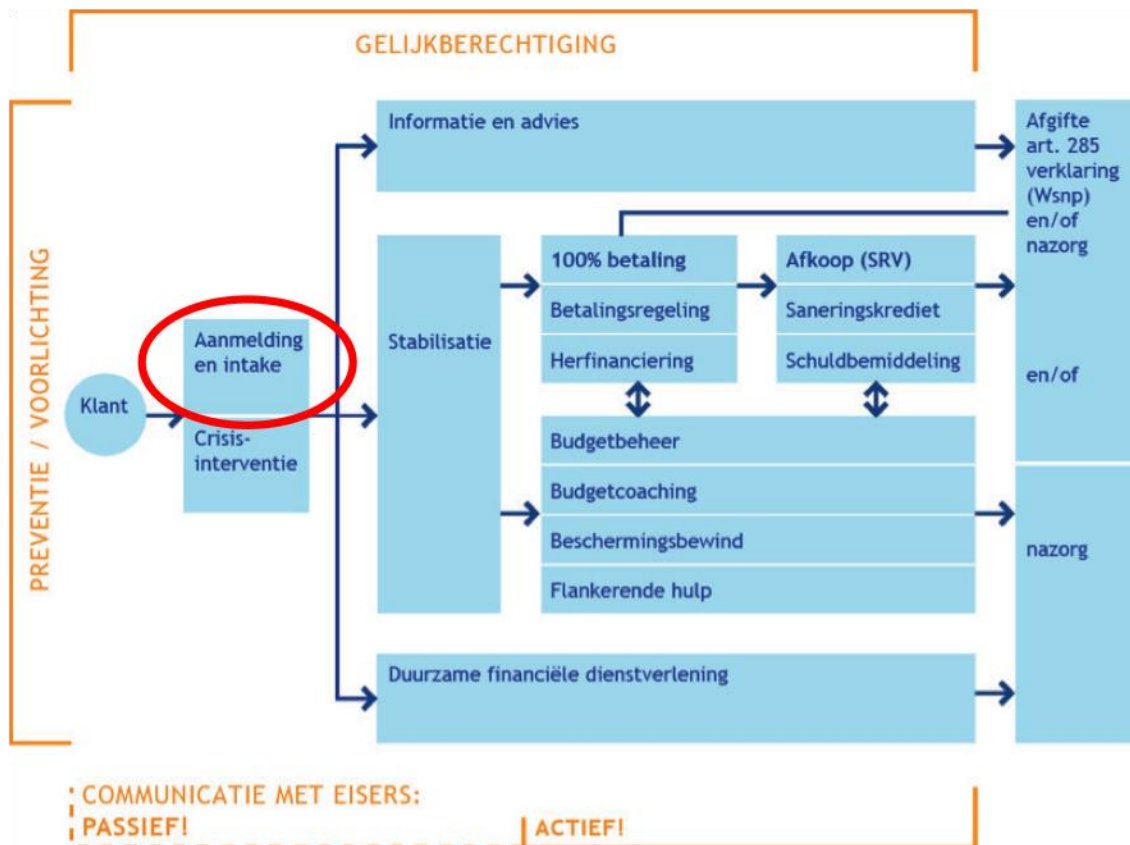
3.2. Besluit toegang en plan van aanpak

3.2.1. Huidige situatie

3.2.1.1. Modelproces aanmelding en intake

De bepalingen rondom de gegevensuitwisseling ten behoeve van het besluit voor toegang en het plan van aanpak hebben betrekking op het onderdeel 'aanmelding en intake' uit onderstaande processchema van de NVVK. In de verdere omschrijving in dit hoofdstuk gaan we uit van de variaties die wij in de uitvoeringspraktijk tegengekomen zijn.

Figuur 3.5: Processchema schuldhulpverlening



Hoewel de stap 'aanmelding en intake' één processtap lijkt, valt deze uiteen in twee elkaar opvolgende deelprocessen.⁷⁷ Het doel van de aanmelding is de registratie van de hulpvraag van de cliënt bij het NVVK-lid. De aanmelding leidt tot informatie die noodzakelijk is voor de intake en/of de crisisinterventie. Onderdeel van dit proces is dat een beschikking afgegeven wordt met betrekking tot de toegang tot schuldhulpverlening.

⁷⁷ Deze deelprocessen zijn in bijlage D opgenomen.

De tijdspanne die bij aanmelding moet worden aangehouden wordt bepaald door de bepalingen in artikel 4 van de Wgs, te weten de maximale termijn van vier weken tot het eerste gesprek, en de maximale termijn van acht weken na de aanvraag⁷⁸ om een besluit te nemen in het kader van de Awb.

Na de aanmeldingsfase volgt de intakefase. Het doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid van de cliënt en het vaststellen van het probleem van de cliënt om een plan van aanpak te ontwikkelen. De gemeente geeft de cliënt inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

3.2.1.2. Diversiteit in uitvoering

In de praktijk is er op dit moment een grote diversiteit in uitvoering van dit proces en van schuldhulpverlening in het algemeen. In een onderzoek van PBLQ in 2017 naar de informatiebehoefte in de Wgs⁷⁹ werd deze grote variatie ook gesignaleerd. De uitvoeringspraktijk varieert in ieder geval op de volgende punten:

- **Diversiteit in aanmelding- en intakeproces.** Het betreft hier zowel de fasering van het proces als de partijen die bij het proces betrokken zijn (bv. wijkteam of niet);
- **Diversiteit in uitvoering.** Delen van het proces of de gehele uitvoering worden soms uitbesteed aan bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling of aan een partij als Plangroep of de Kredietbank. Er zijn ook gemeenten die het gehele proces zelf uitvoeren;
- **Diversiteit in beleid.** De laagdrempeligheid van de toegang tot schuldhulpverlening varieert van gemeente tot gemeente. Zo komt het voor dat gemeenten specifieke eisen stellen aan (ex-)ondernemers of zelfstandigen (bv. opheffen eigen zaak).

In navolgende paragrafen beschrijven we achtereenvolgens de huidige uitvoeringspraktijk met betrekking tot de aanmelding, toelating en beschikking en de intakefase en het plan van aanpak.

3.2.1.3. Aanmelding, toelating en beschikking

Aanmelding en formele uitsluitingsgronden

Het aanmelden voor schuldhulpverlening kan in de meeste gemeenten via meerdere kanalen (e-mail, telefoon, in persoon in de wijk of aan de balie).

Onderzoek van de Nationale Ombudsman wijst uit dat 20 procent van de gemeenten voorwaarden stelt voor het eerste gesprek.⁸⁰ Het komt bijvoorbeeld voor dat de inwoner eerst een aanvraagformulier en bewijsstukken aan moet leveren, alvorens een eerste gesprek gepland wordt. Er zijn ook gemeenten die geen enkele voorwaarde stellen voor het voeren van het eerste gesprek.

⁷⁸ Merk daarbij op: in de Wgs komt de term 'aanvraag' niet voor, in de procesbeschrijving van de NVVK wordt de termen aanvraag (direct gekoppeld aan aanmelding) wel gebruikt.

⁷⁹ PBLQ (2017), *Rapport informatiebehoefte Wgs*.

⁸⁰ Nationale Ombudsman (2017), *Een open deur? Het vervolg*.

Juridisch zijn er in de huidige situatie slechts enkele uitsluitingsgronden om iemand de toegang tot schuldhulpverlening te weigeren. Deze gronden zijn:

- **Inwonerschap:** Iemand is geen inwoner van de gemeente waar hij aanklopt;
- **Recidive:** Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening.
- **Fraude:** Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die persoon in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.
- **Rechtmatig verblijf:** Een vreemdeling kan voor het verlenen van schuldhulpverlening slechts in aanmerking komen indien hij een ingezetene is die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

Op grond van de huidige wetgeving heeft de schuldhulpverlener geen mandaat om gegevens met betrekking tot fraude en recidive over de cliënt op te vragen. Deze informatie wordt aan de inwoner gevraagd. Dit leidt er soms toe dat in een later stadium van het traject alsnog blijkt dat sprake is van fraude of recidive.

Toelating en beschikking

Een volgende stap in het proces is het besluit over het al dan niet toelaten tot de schuldhulpverlening. De meeste gemeenten leggen dit besluit vast in een beschikking. In hetzelfde onderzoek concludeert de Ombudsman dat het percentage gemeenten dat positieve beschikkingen stuurt (83%) een stuk hoger ligt dan het percentage gemeenten dat afwijzende beschikkingen stuurt (67%). In ons onderzoek zien we ook dat het moment van beschikken sterk verschilt van gemeente tot gemeente. Het moment waarop de beschikking afgegeven wordt varieert van 'meteen na het eerste gesprek' tot aan 'na acceptatie van het plan van aanpak'.

Mede door de diversiteit aan uitvoering in het proces en het feit dat met name aan de voorkant beperkt registratie plaatsvindt, bestaat op dit moment geen inzicht in de mate van uitval tussen het stellen van de hulpvraag en de toelating. De gemeenten in ons onderzoek geven aan dat in de huidige situatie nauwelijks beroep of bezwaar aangetekend wordt tegen de beschikking.

Toelating van ondernemers

De toelating van (ex-)ondernemers en zelfstandigen tot de schuldhulpverlening is binnen het toelatingsproces een aandachtspunt; in de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging wordt ook aandacht gevraagd voor deze doelgroep. Er wordt geconstateerd dat zelfstandigen regelmatig ten onrechte geen toegang hebben tot schuldhulpverlening.

Deze groep heeft meestal wisselende inkomsten, hetgeen het komen tot een schuldregeling bemoeilijkt. Dezelfde problematiek geldt voor mensen met flexibele en tijdelijke contracten. Bij ondernemers vindt soms doorverwijzing plaats naar de afdeling Bijstand voor Zelfstandigen (BBZ). Ook worden door de gemeente soms voorwaarden gesteld zoals het opheffen van de eigen onderneming, het eerst op orde brengen van de administratie en afronden van alle belastingaangiftes, etc. Deze voorwaarden worden soms mondeling met de inwoner gedeeld en vaak niet in een formele beschikking gevat. Gemeenten geven aan dat schuldhulpverlening aan ondernemers specifieke kennis en vaardigheden vraagt van de schuldhulpverlener; het vergt

specifieke kennis van bijvoorbeeld pandrecht en overeenkomsten, maar ook boekhoudkundige en fiscale kennis. Om die reden heeft een aantal gemeenten de schuldhulpverlening aan ondernemers uitbesteed aan een externe partij.

3.2.1.4. Intakefase en plan van aanpak

Het plan van aanpak is het resultaat van de intakefase. De insteek van dit plan is breed en heeft betrekking op verschillende leefdomeinen. De doorlooptijd om tot dit plan van aanpak te komen varieert tussen gemeenten. Afhankelijk van de omvang van de problematiek kan dit een aantal maanden in beslag nemen. Het is gebruikelijk dat meerdere gesprekken gevoerd worden om het plan van aanpak vorm te geven. Daarnaast zijn veel gegevens nodig over de openstaande schulden, inkomsten en over andere relevante zaken. Het is aan de cliënt om deze gegevens te verzamelen. In de praktijk blijkt dit voor veel cliënten heel lastig te zijn. Dit kan ook lang duren.

Omdat veel van de gegevens (met name de gegevens m.b.t. schulden) niet digitaal ontsloten zijn, moeten schuldeisers benaderd worden met het verzoek om een overzicht van de schulden te sturen. Dit benaderen door de cliënt gebeurt veelal telefonisch of via e-mail. Het komt dan ook met enige regelmaat voor dat cliënten er zelf niet in slagen de gegevens te verzamelen. Veelal zijn in de gemeente vrijwilligers beschikbaar om cliënten te helpen met het verzamelen van de gegevens en het ordenen van de administratie. Desalniettemin is het niet bij elkaar kunnen krijgen van de benodigde gegevens een belangrijke reden voor uitval in de intakefase. De schuldhulpverlener krijgt pas een rol in het verzamelen van gegevens wanneer er een door de cliënt ondertekende schuldregelingsovereenkomst is; dat is dus na het plan van aanpak.

Wanneer de schuldhulpverlening later in het proces leidt tot een schuldregelingsovereenkomst met de schuldeisers (minnelijke schuldregeling) of tot een saneringskrediet, registreren de NVVK-leden deze overeenkomst in het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van BKR.

3.2.1.5. ICT en gegevensuitwisseling

Er zijn verschillende softwareleveranciers in de markt die softwareapplicaties aanbieden voor de schuldhulpverlener. De volgende softwareleveranciers bieden een applicatie aan met de 'budgetadvies- en schuldhulpverleningscomponent' (in alfabetische volgorde): Centric, Conclusion, Horlings & Eerbeek Automatisering, Kred'it, PinkRoccade Local Government, Stimulansz en Stratech.⁸¹ Deze applicaties ondersteunen de schuldhulpverlener bij de uitvoering van de schuldhulpverlening.

3.2.2. Toekomstige situatie

3.2.2.1. Aanmelding, toelating en beschikking

Na inwerkingtreding van de wetswijziging wordt het expliciet mogelijk de hulpvraag mondeling te stellen (artikel 4 lid 1 gewijzigde Wgs). In de Memorie van Toelichting wordt omschreven dat de hulpvraag eenvoudig en zonder eisen is. Iedere aanvraag moet individueel worden beoordeeld. Binnen een termijn van vier weken na de aanmelding (nadat de inwoner zich tot de gemeente voor

⁸¹ Zie <https://www.softwarecatalogus.nl/>.

schuldhulpverlening heeft gewend) dient het eerste gesprek plaats te vinden, bij een bedreigende situatie is die termijn drie dagen. In de Wgs zijn geen specifieke bepalingen opgenomen op welke wijze dit gesprek gevoerd kan worden. Het ligt voor de hand dit eerste gesprek in persoon te voeren, al is het vanwege corona ook denkbaar om dit gesprek online of telefonisch te voeren. Het is niet mogelijk om het eerste gesprek te vervangen door een algemene voorlichtingsbijeenkomst, in dat laatste geval is er namelijk niet echt sprake van een (persoonlijk) gesprek.

Afhankelijk van de wijze waarop de gemeente het sociaal domein heeft ingericht, kan de hulpvraag op verschillende plaatsen binnenkomen; denk hierbij aan een wijkteam, een vrijwilliger, het klantcontactcenter, een loket voor schuldhulpverlening, etc. De hulpvraag dient geregistreerd te worden, om de termijnen te kunnen bewaken. Voor gemeenten is het zaak hierover goede afspraken te maken met de partijen waar een dergelijk signaal binnen kan komen. Wie registreert de aanmelding? Waar wordt het geregistreerd? Hoe vindt doorverwijzing plaats?

De uitsluitingsgronden zoals ook nu vastgelegd in de Wgs blijven ongewijzigd. De gemeente krijgt echter de juridische mogelijkheid om gegevens over deze uitsluitingsgronden op te vragen bij de gegevensverstrekkers. Het gaat dan om:

- De BRP in verband met check op inwonerschap en verblijfsstatus;
- De eigen gemeente en andere gemeenten om te checken of sprake is van recidive (via BKR en VISH) of van strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie voor benadeling van een bestuursorgaan;
- De rechtspraak voor informatie over een eerdere of lopende schuldsanering (via Centraal Insolventieregister);
- UWV, SVB, Belastingdienst, DUO om te checken of sprake is van strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie voor benadeling bestuursorgaan.

Om gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid dient wel in het beleidsplan voor schuldhulpverlening opgenomen te zijn wat voor de gemeente mogelijke uitsluitingsgronden zijn (artikel 13 lid 4 Bgs). Binnen acht weken na het eerste gesprek dient de gemeente een beschikking af te geven met betrekking tot de toelating (artikel 4a gewijzigde Wgs). Dit kan een positieve beschikking zijn of een afwijzingsbeschikking. Naar verwachting neemt in de nieuwe situatie het aantal beschikkingen (en daarmee de rechtszekerheid voor inwoners) toe. Daarmee neemt naar verwachting ook het aantal beroep- en bezwaarprocedures toe. Wanneer de schuldhulpverlening tussentijds beëindigd wordt, bijvoorbeeld omdat de cliënt zich niet houdt aan de eisen zoals gesteld in de toelatingsbeschikking, moet een beschikking tot beëindiging schuldhulpverlening worden opgemaakt. Deze beschikking zal mogelijk een toename van beroep en bezwaar opleveren, bijvoorbeeld wanneer gesteld wordt dat de cliënt 'onvoldoende meewerkt'.

Een nieuwe verplichting is dat de toelatingsbeschikking vergezeld dient te zijn van een plan van aanpak. Volgens de Memorie van Toelichting kan dit een plan van aanpak op hoofdlijnen zijn. Het plan van aanpak bevat blijkens de Memorie van Toelichting een omschrijving welke hulp aangeboden wordt (inclusief nazorg) en welke voorwaarden gelden om recht te hebben op schuldhulpverlening (zoals het niet maken van nieuwe schulden of het houden aan verplichtingen uit de Participatiewet). Argument voor het opnemen van een plan van aanpak is dat er hierdoor ook een betere rechtsbescherming mogelijk is tegen het soort hulp dat wordt aangeboden. De

bezwaarmogelijkheid maakt mede dat het ook noodzakelijk is dat het hier een plan op hoofdlijnen betreft.

Voor het opstellen van dit plan van aanpak heeft de schuldhulpverlener de juridische mogelijkheid om, vanaf het moment dat het eerste gesprek gepland is, namens de inwoner gegevens op te vragen die relevant zijn voor schuldhulpverlening (o.a. gegevens m.b.t. openstaande schulden, inkomen en bezit).⁸² Daar waar voorheen de gemeente aan de cliënt vroeg om gegevens te verzamelen, is in de gewijzigde Wgs geregeld dat de gemeente de gegevens niet meer aan de inwoner mag vragen, wanneer zij deze zelf op kan vragen. Dit houdt een verschuiving in van werkzaamheden die eerder door de inwoner, al dan niet samen met een vrijwilliger, gedaan werden naar de schuldhulpverlener.

In de artikelen 12 tot en met 16 Bgs is opgenomen welke gegevens door andere organisaties aan de schuldhulpverlener verstrekt moeten worden voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Bestuursorganen moesten al rechtstreeks gegevens verstrekken (artikel 8 Wgs), dit geldt straks ook voor andere organisaties. Een deel van deze gegevens is via Suwinet beschikbaar. De gemeente of een gemandateerde instelling kan hier relevante gegevens straks zelf op vragen. Veel gegevens zijn digitaal nog niet adequaat ontsloten. Deze gegevens zal de schuldhulpverlener (of een administratieve kracht) op andere wijze op moeten vragen (bv. telefonisch, per brief of (veilige) e-mail). Het is van belang om goed aan de inwoner uit te leggen welke gegevens opgevraagd gaan worden.

In artikel 17 Bgs is de bepaling opgenomen dat de gemeente het gegeven dat de cliënt schuldhulpverlening ontvangt doorgeeft aan kredietverstrekkers (via CKI van BKR). In de Memorie van Toelichting is verder verduidelijkt dat kredietverstrekkers (in de praktijk via CKI van BKR) geïnformeerd moeten worden over personen die met een beschikking zijn toegelaten tot de schuldhulpverlening. Ter vergelijking: op dit moment worden alleen de saneringskredieten en de schuldregelingsovereenkomsten doorgegeven aan BKR.

3.2.2.2. Intakefase en plan van aanpak

Na de toelatingsfase volgt de intakefase. In de huidige situatie is het resultaat van de intakefase een integraal plan van aanpak, over verschillende leefdomeinen heen. In de nieuwe situatie is er ruimte dat dit integrale plan van aanpak blijft bestaan, in aanvulling op het plan van aanpak op hoofdlijnen dat bij de beschikking gevoegd wordt. Ook hier geldt uiteraard dat de schuldhulpverlener de gegevens namens de cliënt opvraagt, voor zover dit in een eerder stadium al niet gebeurd was. Een aandachtspunt daarbij is wel of de burger het bestaan van twee plannen van aanpak wel begrijpt. Hier dient expliciet aandacht voor te zijn.

⁸² De volledige lijst met te verwerken gegevens is opgenomen in tabel 2 in de Memorie van Toelichting.

Door laagdrempeligheid van de toegang is te verwachten dat het aantal cliënten dat de intakefase instroomt toeneemt. Van deze toestroom zal een deel bestaan uit ondernemers. Het is voor gemeenten nodig om aanvullend aanbod voor ondernemers in te richten.⁸³

In artikel 16 Bgs is de verplichting opgenomen dat de gemeente – tijdens de uitvoering van het plan van aanpak voor de cliënt – ten minste een maal per jaar de in artikel 14 en 15 Bgs opgenomen gegevens verifieert om ervoor te zorgen dat de gegevens actueel blijven. Indien gewijzigde gegevens van de cliënt daar aanleiding voor geven moet de gemeente ook het plan van aanpak aanpassen en moet ook een gewijzigde beschikking worden afgegeven (waartegen ook weer beroep en bezwaar mogelijk is).

3.2.2.3. ICT en gegevensuitwisseling m.b.t. besluit toegang en plan van aanpak

In het Rapport informatiebehoefte van Wgs van PBLQ is een uitwerking gemaakt van de gegevens, die de schuldhulpverlener nodig heeft voor het opstellen van het plan van aanpak. In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de (digitale) bronnen waarin gegevens over de cliënt zijn opgenomen inclusief de mate waarin deze bronnen op dit moment adequaat zijn ontsloten voor de schuldhulpverlener.

Tabel 3.4: Beschikbaarheid digitale bronnen ^{a)}

| Bronnen | Adequaat ontsloten? |
|--|-------------------------|
| Basisregistraties (BRP, Kadaster, Handelsregister, etc.) | Ja, verplicht gebruik |
| Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH) | Nee |
| Frauderegister | Nee |
| Bureau Kredietregistratie (BKR) | Ja |
| Centraal Insolventieregister (eerdere schuldsanering / Wsnp) | Ja, via website |
| Centraal curatele- en bewindregister (CBBR) | Ja |
| Suwinet (werk, inkomen & vermogen) | Nee, zie ICT-verkenning |
| Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (LBIO) | Nee |
| Schuldenknooppunt (betalingsachterstanden) | Vanaf 2021 |
| Rekentool beslagvrije voet | Nee |
| Digitaal beslagregister KBvG | Nee |

a) Het betreft hier een overzicht van de genoemde bronnen in de MvT bij de Wgs aangevuld met informatie uit de interviews.

⁸³ Er zijn in de gewijzigde Wgs en nieuwe Bgs geen nieuwe specifieke bepalingen opgenomen voor ondernemers. De impact van aangepaste algemene bepalingen pakt mogelijk wel anders uit voor inwoners dan voor ondernemers. Daarom is het van belang om apart naar het aanbod voor ondernemers te kijken. Het een en ander is verder uitgewerkt in de hoofdstukken 4 (impact) en 5 (implementatie).

Op dit moment is slechts een deel van de digitale bronnen adequaat ontsloten voor de schuldhulpverlener. Dit betekent dat de schuldhulpverlener andere vormen van communicatie moet gebruiken om informatie over de cliënt te achterhalen voor het besluit over toegang en het plan van aanpak. Hieronder worden twee belangrijke bronnen nog wat nader toegelicht.

Via het Schuldenknooppunt kunnen berichten over de hoogte van vorderingen van cliënten worden uitgewisseld tussen schuldhulpverleners en schuldeisers.⁸⁴ Het Schuldenknooppunt gaat vanaf 1 januari 2021 in productie. Aandachtspunt hierbij is wel dat het hierbij van belang is dat de schuldeisers informatie over de hoogte van de vorderingen gaan uitwisselen via het Schuldenknooppunt. De aansluitambitie voor de verschillende partijen is dat alle schuldhulpverleners in 2023, alle publieke schuldeisers in 2024 en 75 procent van alle private schuldeisers in 2024 zijn aangesloten op het Schuldenknooppunt.⁸⁵

Een andere belangrijke bron van gegevens voor de schuldhulpverlening betreft de Suwinet-gegevens. Er is een ICT-verkenning gedaan, waarin is gekeken naar de mogelijkheden om gegevens te raadplegen via een portaalvoorziening dan wel te komen tot een integratie-oplossing op basis van inlezen.⁸⁶ Daarbij is gekeken naar doorlooptijd ontwerp / ontwikkeling, kosten, beheeraspecten, risico's en randvoorwaarden, meldingen/notificaties, verantwoord gebruik en beheer & governance om verschillende scenario's te verkennen. Uit de analyse is naar voren gekomen dat een combinatiescenario van Suwinet-Inkijk, Suwinet/DKD-Inlezen, TWI/UM-x en een cliëntvoorziening het voorkeursscenario is.

Een specifieke pagina voor Wgs met Suwinet-Inkijk is blijkens de ICT-verkenning naar verwachting te realiseren binnen drie maanden. De ontwikkeling van functionaliteiten voor connectiviteit met gemandateerde instellingen kennen een langere doorlooptijd van 1 tot 1,5 jaar. Voor Suwinet/DKD-Inlezen moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van minimaal 6 maanden voor de ontwikkeling van aanpassingen door ICT-leveranciers, voor de doorlooptijd van implementatie is geen schatting gemaakt in de ICT-verkenning. Voor het ontwerp en de ontwikkeling van het digitaal platform TWI/UM-x en een cliëntvoorziening moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van minimaal twee jaar.

Met de wetswijziging wordt een belangrijke stap voorwaarts gezet door de juridische randvoorwaarden te creëren voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van het besluit voor toegang en het plan van aanpak. Uit het bovenstaande moet echter de conclusie worden getrokken dat een tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling (één

⁸⁴ Zie ook paragraaf 2.4.3 of <https://www.nvvk.nl/schuldenknooppunt> voor meer informatie.

⁸⁵ Meer specifiek zijn de aansluitambities voor de verschillende deelnemers: schuldhulpverleners (75% in 2021, 95% in 2022), publieke schuldeisers (25% in 2021, 50% in 2022, 75% in 2023 en 100% in 2024) en private schuldeisers (10% in 2021, 25% in 2022, 50% in 2023 en 75% in 2024). Zie https://www.nvvk.nl/library/download/urn:uuid:64aa1e8f-f29f-4c97-8905-7f05918fccab/200116+presentatie+schuldenknooppunt+donderdagmiddagsessie.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf.

⁸⁶ VNG Realisatie (2020), *Verkenning ICT-scenario's Wgs. Versie 0.99. Concept*.

van de zeven succesfactoren uit de eerdere bestuurlijke reactie van de VNG op de conceptwetswijziging) niet gerealiseerd is.⁸⁷

De suggestie uit de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wgs zijnde: 'Het direct kunnen raadplegen van bronnen, gedigitaliseerd en geautomatiseerd, gaat schuldhulpverleners tijd en kosten besparen en de hulpverlening aan de burger versnellen' is daarmee nog geen realiteit totdat de landelijke ICT-voorzieningen op orde zijn.

De feitelijke gegevensuitwisseling in de dagelijkse praktijk is namelijk problematischer. Zolang er geen landelijke ICT-voorzieningen beschikbaar zijn betekent dit dat de schuldhulpverlener gegevens via de telefoon, post en/of (beveiligde) e-mail uit zal moeten gaan wisselen met partijen die gegevens aan de schuldhulpverlener verstrekken. De impact hiervan is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

⁸⁷ VNG (2019), *Brief d.d. 24 april 2019 met onderwerp 'uitvoeringstoets Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'*.

4. Impact wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs) voor gemeenten. De impact van de wijziging van de Wgs is beschouwd aan de hand van de primaire processen en de SCOPAFIJTH-elementen.⁸⁸

Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven 'standaard' processen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL, na 1 januari 2021). In het eerste deel van dit hoofdstuk is gekeken naar het onderwerp vroegsignalering, in het tweede deel van dit hoofdstuk naar het besluit toegang en plan van aanpak.

In hoofdstuk 5 is uitgewerkt wat de gevolgen zijn voor de implementatie door gemeenten.

4.1. Vroegsignalering

Met de wetwijziging is een nieuwe wettelijke verplichting⁸⁹ opgenomen voor gemeenten met betrekking tot vroegsignalering. Dit is 'Het college (*de gemeente, red.*) heeft tot taak ... een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek als een ... signaal is ontvangen ..., dat een goede indicatie vormt voor meer schulden.' In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat alle signalen, die zijn opgenomen in het Bgs, ook een goede indicatie vormen voor meer schulden.

Alle geïnterviewde respondenten zijn positief over de potentiële meerwaarde van vroegsignalering; wel hebben zij op verschillende punten nog serieuze aanmerkingen over de gewijzigde Wgs en de nieuwe Bgs.⁹⁰

In hoofdstuk 3 is een uitwerking gemaakt van het aantal signalen en van het doen van een aanbod op deze signalen. In deze paragraaf over vroegsignalering is nader ingegaan op de impact daarvan, waarbij ook is gekeken naar de kosten en effecten van vroegsignalering.

4.1.1. Aantal signalen

Met de wetwijziging krijgen ook woningverhuurders de wettelijke verplichting om informatie over betalingsachterstanden aan te leveren aan gemeenten. Op dit moment ervaren gemeenten nog wel eens terughoudendheid bij individuele signaalpartners om signalen over betalingsachterstanden

⁸⁸ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

⁸⁹ Het betreft hier een nieuwe verplichting voor gemeenten. In de huidige Wgs komt de term 'vroegsignalering' niet voor. En in de MvT bij de huidige Wgs is vroegsignalering weliswaar opgenomen maar als keuzemogelijkheid (zie ook paragraaf 3.1.1.2 Lokale keuze).

⁹⁰ Deze aanmerkingen worden later in deze paragraaf nader toegelicht.

aan te leveren. Met de wetwijziging en het Landelijk Convenant Vroegsignalering lijkt dit probleem achter de rug. Een betere dekking van alle signaalpartners leidt er ook toe dat er meer meervoudige signalen binnen gaan komen, overall draagt dit bij aan een hogere kwaliteit van de signalen (mits de aangeleverde enkelvoudige signalen van goede kwaliteit zijn). Diverse gemeenten hebben overigens wel gesuggereerd dat het prettig zou zijn als ook signalen van andere partners, zoals de achterstanden bij uitvoeringsorganisaties, gemeentebelastingen en telecomaanbieders structureel meegenomen zouden kunnen worden (wat nu alleen tijdelijk mogelijk is binnen de experimenteerbepaling).

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat het aantal signalen sterk afhangt van het moment dat waarop het signaal wordt verstuurd en of signalen opnieuw worden verstuurd. Is dat zeer kort voor de escalatie (ongeveer 145 duizend signalen per jaar) of is dat bijvoorbeeld 2 maanden na het ontstaan van de betalingsachterstand en maandelijks opnieuw (ongeveer 1,2 miljoen signalen per jaar). Als wordt gekozen voor signalen bij een betalingsachterstand van bijvoorbeeld 2 maanden dan wordt er een andere doelgroep bereikt (ook inwoners met risicovolle schulden die (nog) niet in een bedreigende, problematische situatie zitten). Eerdere ervaringen met vroegsignalering bij gemeenten leren dat met vroegsignalering inwoners worden bereikt, die nu nog niet bekend zijn bij de gemeente, zoals bijvoorbeeld werkende armen. Het karakter van de schuldenproblematiek is bij deze doelgroep ook anders (de schuldhulpverlener is er eerder bij en mogelijk zijn de schuldenproblemen op dat moment nog minder groot).

De kwaliteit van de signalen is wel een zorg bij gemeenten. Zo vinden gemeenten het van groot belang dat er een maatschappelijk verantwoorde of sociale incasso door de signaalpartners heeft plaatsgevonden en dat de signaalpartner zich heeft ingespannen om in persoonlijk contact te treden met hun klant.⁹¹ Een deel van de problemen met betalingsachterstanden kan worden opgelost in persoonlijk contact tussen de klant en de zorgverzekeraar. Op het moment dat er geen (poging tot) persoonlijk contact is geweest, leidt dit tot veel extra signalen waar de gemeente dan op moet handelen.

Daarnaast worden er op dit moment ook regelmatig signalen aangeleverd, die eigenlijk niet aangeleverd hadden mogen worden (achterstand te jong of te oud, inwoner is verhuisd, etc.). Er hoeft geen aanbod voor een eerste gesprek te worden gedaan op een signaal dat eigenlijk niet aangeleverd had mogen worden. Deze signalen kunnen door Inforcing en BKR uit de lijsten worden gefilterd voordat ze worden aangeboden aan de gemeenten voor het doen van een aanbod voor een eerste gesprek.

4.1.2. Aanbod doen voor een eerste gesprek op alle signalen

Er zijn hele grote zorgen bij gemeenten over het grote aantal te verwachten signalen in combinatie met de verplichting om al deze signalen op te volgen. Dit is zowel uit de interviews voor deze

⁹¹ Een dergelijke bepaling is nu bijvoorbeeld niet opgenomen in de Regeling Zorgverzekering.

impactanalyse als uit eerdere bestuurlijke reacties van de VNG⁹² en Divosa⁹³ over vroegsignalering naar voren gekomen. Het is namelijk niet uitvoerbaar voor gemeenten om een effectief aanbod te doen voor een eerste gesprek bij 1,2 miljoen signalen per jaar.

Uit de interviews met de gemeenten en de nadere analyse zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen hoe gemeenten verwachten om te gaan met dit uitvoeringsprobleem. Dit uitvoeringsprobleem wordt mede veroorzaakt doordat gemeenten niet over voldoende financiële middelen beschikken voor de uitvoering van de werkzaamheden in het sociaal domein.⁹⁴

De volgende oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen (*primair proces, communicatie*):

- Handelen naar convenant en letter van de wet: brief bij ieder signaal;
- Handelen naar convenant en geest van de wet: matching + alleen huisbezoek bij urgente signalen (huidige praktijk);
- Aanpassen convenant/overeenkomst en inperken signalen: alleen signalen ontvangen kort voor het escalatiemoment.

De eerste twee oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen als antwoord van gemeenten op de vraag hoe om te gaan met de nieuwe bepalingen op het gebied van vroegsignalering. De tweede oplossingsrichting sluit daarbij aan bij de bestaande praktijk van vroegsignalering in ongeveer 150 gemeenten, die nu gebruik maken van RIS of VPS. De derde oplossingsrichting is als oplossingsrichting aangedragen door het ministerie van SZW in een ambtelijke reactie op een eerdere conceptversie van deze rapportage.

Vanzelfsprekend is de meest zuivere oplossing om de wet- en regelgeving zodanig aan te passen, dat wet- en regelgeving de huidige / opkomende praktijk van vroegsignalering versterkt in plaats van inperkt. Deze oplossingsrichting ligt echter buiten de directe invloedssfeer van de individuele gemeente die zich moet voorbereiden op de inwerkingtreding per 1 januari 2021.

In het navolgende worden de verschillende oplossingsrichtingen kort toegelicht inclusief een korte beschouwing van de te verwachten effecten. Daarbij is ook gekeken in hoeverre de oplossingsrichting aansluit bij de verschillende overwegingen van betrokkenen (zoals de wetgever, Autoriteit Persoonsgegevens).

Daarbij is het ook van belang mee te wegen dat op het juiste moment wordt aangeklopt (niet te vroeg), omdat niet iedereen met (beginnende) schulden er al aan toe is om geholpen te worden. Het is denkbaar dat een inwoner met een betalingsachterstand van 2 maanden nog niet de noodzaak voelt om hulp te aanvaarden, terwijl dezelfde inwoner ceteris paribus hetzelfde hulpaanbod wel graag aanvaardt als de betalingsachterstand groter is geworden en er

⁹² VNG (2019), *Brief d.d. 24 april 2019 met onderwerp 'uitvoeringstoets Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'*.

⁹³ Divosa (2019), *Brief d.d. 20 december 2019 met onderwerp 'Uitvoeringstoets besluit gemeentelijke schuldhulpverlening'*.

⁹⁴ Zie ook paragraaf 2.4.1.

huisuitzetting dreigt.⁹⁵ Het aankloppen op het juiste moment heeft grote gevolgen voor de effectiviteit of het bereik van het aanbieden van het eerste gesprek.

Handelen naar covenant en letter van de wet

Verschillende gemeenten hebben in deze impactanalyse aangegeven dat zij na inwerkingtreding van de wetswijziging en de ondertekening van het covenant op ieder signaal een aanbod gaan doen. Vanwege de beperkte financiële middelen en te verwachten hoge aantallen signalen wordt dit dan wel een brief (*communicatie*). De beschikbare financiële middelen voor vroegsignalering worden dan in eerste instantie ingezet voor het versturen van brieven, waardoor er minder financiële ruimte over kan blijven voor het afleggen van huisbezoeken.⁹⁶

Daarbij is er het besef dat de effectiviteit van het versturen van een brief beperkt is (tussen de 1% en 5% respons) en dat hiermee slechts een heel klein deel van de mensen met betalingsachterstanden wordt geholpen. Dat zien deze gemeenten als een gemiste kans, omdat er dan een grote groep overblijft waarbij vroegsignalering haar doel mist. Zonder adequate financiële middelen is er echter niet de mogelijkheid om meer inwoners met (dreigende) problematische schulden via vroegsignalering te bereiken. De reden om voor deze oplossing te kiezen is 'om dan in ieder geval maar aan de wet te voldoen'.

Aandachtspunt bij deze variant is nog wel de volgende. Als op alle signalen actie moet worden ondernomen, kan de indruk van een bemoeizuchtige overheid ontstaan. Er is ook gesuggereerd dat het opvolgen van ieder enkelvoudig signaal eigenlijk buitenproportioneel is (in het licht van de naar verwachting 1,2 miljoen signalen per jaar) en daarmee dan mogelijk ook in strijd met de AVG wordt gehandeld.

Handelen naar covenant en geest van de wet

Gegeven de afwegingen bij de eerste oplossingsrichting zijn er ook gemeenten die meer kijken naar het beoogde doel van de vroegsignalering (het effectief bereiken van inwoners met (dreigende) problematische schulden). De meest effectieve manier om inwoners met (dreigende) problematische schulden te bereiken bestaat uit a) matching of het combineren van signalen en b) een huisbezoek om in contact te treden met de inwoner met responspercentages van 50 tot 70 procent (*communicatie*).

Gegeven de beperkte financiële middelen zetten deze gemeenten dan hun beschikbare budget voor vroegsignalering in voor matching en huisbezoek, hetgeen wel betekent dat niet alle signalen worden opgevolgd.⁹⁷ Deze werkwijze sluit ook het beste aan bij de huidige uitvoeringspraktijk.

⁹⁵ Dit onderschrijft ook het belang van het opnieuw kunnen aanleveren van hetzelfde signaal door de signaalpartners.

⁹⁶ Het is daarbij zelfs denkbaar dat bestaande middelen voor huisbezoeken dan ingezet moeten worden om na de wetswijziging brieven te gaan versturen. Per saldo kan de wet dan leiden tot een daling van het aantal huisbezoeken.

⁹⁷ In lid 1 sub b artikel 3 is de verplichting opgenomen om een aanbod tot een eerste gesprek te doen als een signaal is ontvangen. Er is geen toezicht of handhaving op deze verplichting.

In ongeveer 150 gemeenten wordt op dit moment gebruik gemaakt van de matching functionaliteit van RIS of VPS en wordt bij een deel van de signalen een aanbod gedaan voor een eerste gesprek in de vorm van een huisbezoek. Daarbij zijn er vele privacy impact assessments (PIA's) opgesteld om te toetsen of deze werkwijze niet in strijd is met de AVG. Uit deze PIA's is de conclusie naar voren gekomen dat de bestaande werkwijze niet in strijd is met de AVG.⁹⁸

Deze uitwerking sluit ook aan bij hetgeen was opgenomen in de concept Memorie van Toelichting (die onderwerp was van de internetconsultatie⁹⁹). Daarin stond opgenomen *'Het voornemen is in de AMvB te regelen dat bij betalingsachterstanden op twee of meer vaste lasten schuldhulpverleners contact opnemen met de persoon die het betreft.'* De Autoriteit Persoonsgegevens stelde hierover in haar advies over de Wgs¹⁰⁰ *'Uit een oogpunt van dataminimalisatie onderschrijft de AP het voorstel dat niet alle bij AMvB te bepalen signalen van schuldeisers 'ongefilterd' naar het college gaan, maar dat "een tussenstap komt, waarbij alleen die signalen aankomen bij gemeenten waarop actie wordt ondernomen."* De wetgever stelde op basis van dit advies vervolgens in de definitieve Memorie van Toelichting van de Wgs *'De AP onderschrijft dat naleving van de privacyregelgeving vereist dat gemeenten alleen de signalen mogen ontvangen die tot actie leiden.'*

Het begrip 'actie' is in de Memorie van Toelichting ingekaderd tot 'het doen van een aanbod voor een eerste gesprek'. Het 'beoordelen van de ontvangen signalen' om te bepalen of het doen van een aanbod voor een gesprek passend en proportioneel is kwalificeert zich volgens de wetgever niet als het ondernemen van 'actie', omdat dat - volgens de wetgever - geen schuldhulpverlening is. Op dit moment zijn er 150 gemeenten, die aan deze vorm van vroegsignalering doen; in de uitvoeringspraktijk zijn hier dus blijkbaar ook verschillende interpretaties van.

Als de matching wordt gedaan door Inforing / BKR en de schuldhulpverlener alleen informatie van Inforing / BRK ontvangt over die signalen, die uit de matching naar voren zijn gekomen én die worden opgevolgd in de vorm van een huisbezoek, dan is er een beperkt privacy-risico (de informatie over de andere signalen is dan niet toegankelijk voor de schuldhulpverlener).¹⁰¹ Deze werkwijze sluit ook aan bij de huidige praktijk.

De Autoriteit Persoonsgegevens stelde ook in haar advies over de Bgs¹⁰² *'Afgezien van mogelijke uitvoeringsproblemen door colleges, kan het voorgestelde stelsel zodoende leiden tot vroegsignalering en een hulpaanbod door het college in situaties waarin dat welbeschouwd niet nodig is.'* En daarnaast stelt de Autoriteit Persoonsgegevens: *'Gelet op het voorgaande adviseert de AP om in de nota van toelichting in te gaan op het risico dat inwoners zonder adequate indicatie door het college moeten worden benaderd voor een schuldhulpaanbod en in verband daarmee*

⁹⁸ Als uit een PIA komt dat een nieuwe werkwijze in strijd is met de AVG, dan wordt deze nieuwe werkwijze uiteraard niet geïmplementeerd.

⁹⁹ Zie https://www.internetconsultatie.nl/uitwisseling_persoonsgegevens_schuldhulpverlening.

¹⁰⁰ Autoriteit Persoonsgegevens (2019), *Brief d.d. 23 mei 2019 met onderwerp 'Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening t.b.v. de uitwisseling van persoonsgegevens'*.

¹⁰¹ In zekere zin wordt daarmee invulling gegeven aan de tussenstap, waarbij alleen die signalen aankomen bij de gemeente waar actie op wordt ondernomen. Aandachtspunt daarbij is nog wel de Inforing/BKR verwerker zijn van de gegevens namens de gemeente, waardoor er sprake is van een levering van gegevens aan een gemeente.

¹⁰² Autoriteit Persoonsgegevens (2020), *Brief d.d. 28 januari 2020 met onderwerp 'Advies conceptbesluit gemeentelijke schuldhulpverlening'*.

zonder noodzaak gevoelige persoonsgegevens over schulden worden uitgewisseld en verwerkt. Hiertoe geeft de AP, zo nodig, in overweging om strengere eisen te stellen aan het signaal, zoals, bijvoorbeeld, het bestaan van verschillende signalen.’ Hierover heeft de wetgever op haar beurt in de Nota van Inlichtingen bij de Bgs opgenomen ‘Naar aanleiding van het advies van de AP is verder toegelicht dat de gekozen signalen voor de vroegsignalering van schulden stuk voor stuk een adequate indicatie zijn voor problematische schulden.’ Het is echter zeer de vraag of dit het geval is (zie ook paragraaf 3.1.2.1).

Het is in dat geval wel gewenst, dat de Autoriteit Persoonsgegevens zich uitspreekt of de werkwijze waarbij wordt gehandeld naar het covenant en in geest van de wet past binnen de kaders van de AVG (waarbij de resultaten uit deze impactanalyse ook in hun overweging meegenomen moeten worden). Een adviesaanvraag om zich hierover uit te spreken kan door of namens de gemeenten aan de Autoriteit Persoonsgegevens worden gedaan.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens - vanwege de nog steeds bestaande onduidelijkheid over vroegsignalering en toepassing van de AVG op verzoek van gemeenten - een duidelijke uitspraak doet over wat wel en niet mogelijk is op het gebied van vroegsignalering. Daarbij is het ook aan te raden om ook de afspraken uit het Landelijk Covenant Vroegsignalering mee te nemen in deze uitspraak.

Los van de signalen, die worden afgehandeld in het kader van vroegsignalering, zijn er vaak ook afspraken tussen de gemeente en woningcorporaties zodat de gemeente wordt geïnformeerd kort voor een escalatie (om te voorkomen dat iemand zijn huis uit wordt gezet). Dit informeren gaat buiten de digitale meldpunten om (er is dan meestal direct telefonisch contact) en dit wordt door de partijen uit het veld ook niet als vroegsignalering gezien. Dergelijke afspraken kunnen gewoon blijven bestaan als voor deze oplossingsrichting wordt gekozen.

Aanpassen covenant/overeenkomst en inperken signalen

Tijdens dit onderzoek is door het ministerie van SZW ook geopperd dat het mogelijk is om andere afspraken te maken met de signaalpartners over de door hen te verstrekken signalen (*juridisch*). Het aantal signalen kan sterk beperkt worden als signaalpartners alleen maar een signaal doorgeven kort voor de escalatie (het extra aantal signalen gaat dan meer richting de 145.000 per jaar in plaats van 1,2 miljoen per jaar) of als signaalpartners signalen niet maandelijks, maar één keer doorgeven (het is niet bekend hoeveel signalen er dan per jaar dan te verwachten zijn).

Als het signaal kort voor het escalatiemoment wordt verstuurd, dan leidt dat niet tot een hele grote wijzigingen ten opzichte van de bestaande praktijk bij dreigende escalatie. Op dit moment wordt een gemeente in het algemeen ook al geïnformeerd kort voor een escalatie. Woningcorporaties informeren de gemeenten hierover vaak (buiten de digitale meldpunten om). En ook de inwoner kan bij een dreigende escalatie een hulpaanvraag doen bij de gemeente (waarop dan binnen 3 werkdagen actie moet worden ondernomen door de gemeente). Deze oplossing draagt er dan ook niet of nauwelijks aan bij dat er meer inwoners met (dreigende) problematische schulden worden bereikt ten opzichte van de situatie onder de huidige Wgs.

Begin november is het Landelijk Covenant Vroegsignalering ondertekend door de betrokken brancheorganisaties en het eventueel aanpassen van het covenant of overeenkomst zou dan

bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen op basis van de aantallen en kwaliteit van de signalen in de eerste paar maanden. Het is daarbij ook niet duidelijk in hoeverre een individuele gemeente praktisch gezien mogelijkheden heeft om af te wijken van de gemaakte afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De impact voor de gemeente is sterk afhankelijk van de mogelijke oplossingsrichting. In het navolgende worden de drie verschillende oplossingen naast elkaar gezet om een beeld te geven van de impact voor de gemeenten.

4.1.3. Hoe het aanbod te doen?

Gemeenten houden blijkens de Memorie van Toelichting van de Wgs vrijheid in de wijze waarop zij een hulpaanbod doen aan een inwoner als zij een signaal hebben ontvangen. Eerdere ervaringen met vroegsignalering laten de volgende mogelijkheden zien: op huisbezoek gaan, bellen, sms-en, e-mailen, achterlaten van een folder of flyer of het versturen van een brief. In deze paragraaf zijn de verschillende opties naast elkaar gezet. Bij de keuze tussen de verschillende mogelijkheden om het aanbod te doen spelen de effectiviteit of het bereik van het aanbod (opgenomen in deze paragraaf), de kosten van het aanbod en het beschikbare budget voor vroegsignalering (opgenomen in de volgende paragraaf) een belangrijke rol.

De meest effectieve wijze om een hulpaanbod te doen is door middel van een huisbezoek. Een huisbezoek vraagt echter wel een substantiële inzet van medewerkers (*personeel*). In de praktijk worden huisbezoeken soms verricht door schuldhulpverleners, soms door maatschappelijk werkers (wijkteam) of soms door een combinatie van beiden (*organisatie*). Het is ook van belang dat de medewerkers die het huisbezoek afleggen de juiste competenties hebben (*personeel*), ze moeten beschikken over de juiste sociale vaardigheden (de toonzetting en wijze van bejegening zijn van groot belang).¹⁰³

Het versturen van een brief leidt tot een veel lagere respons van 1 tot maximaal 5 procent. Daarbij moet ook niet vergeten worden, dat de signaalpartners hun cliënten met betalingsachterstanden al een keer gewezen moeten hebben op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening, voordat zij een betalingsachterstand als signaal doorgeven.¹⁰⁴

Door corona (en de 1,5 meter samenleving) is het op dit moment minder goed mogelijk om huisbezoeken af te leggen.¹⁰⁵ In verschillende gemeenten zijn (mede in deze periode) ook ervaringen opgedaan met folders, flyers of (ansicht)kaarten al dan niet met een persoonlijke notitie van de hulpverlener (*communicatie*). Daaruit komen ook relatief hoger bereikpercentages naar voren tot wel 50 procent. Naar verwachting hangt dit ermee samen dat een folder, flyer of kaart

¹⁰³ Zie bv. Schouders Eronder (2018), *Vroegsignalering schulden. Lessen uit de praktijk*.

¹⁰⁴ Zie de paragraaf Preventief Beleid uit de Overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

¹⁰⁵ Verschillende gemeenten zijn ook overgegaan tot zogenaamde deurbezoeken in plaats van huisbezoeken, waarbij het contact wordt gelegd aan de voordeur. Dit brengt wel weer een nieuw privacy-risico met zich mee (de burens kunnen het gesprek dan zien of horen).

aansprekender en laagdrempeliger is dan een brief. Ook het type signaal (matching van gecombineerde signalen) zal een rol hebben gespeeld bij dit bereikpercentage.

Om een betere keuze te maken geven gemeenten ook aan dat het wenselijk is om niet alleen de adressen van de inwoners met betalingsachterstanden te ontvangen, maar ook contactgegevens zoals telefoonnummer of e-mailadres. Als deze informatie beschikbaar is, dan maak dat beter maatwerk mogelijk voor gemeenten. Vanwege de coronacrisis zijn verschillende signaalpartners ook e-mailadressen (65% van de signalen) en telefoonnummers (26% van de signalen) gaan aanleveren.¹⁰⁶ In het Landelijk Convenant Vroegsignalering zijn geen bepalingen opgenomen dat signaalpartners ook contactgegevens van inwoners met betalingsachterstanden gaan aanleveren. Dit is een aandachtspunt om rekening mee te houden bij het sluiten van de overeenkomst tussen de gemeente en de signaalpartners.

Een andere suggestie gedaan tijdens het onderzoek is om de inwoner met betalingsachterstanden via een brief of e-mail te verwijzen naar een (nog te ontwikkelen) online omgeving (dashboard), waar de inwoner dan zelf zijn gegevens / signalen in kan zien en waarmee de inwoner regie krijgt op zijn gegevens. Dit is mogelijk een interessante aanvulling op de bestaande communicatiekanalen.¹⁰⁷

Gemeenten zien hier nog wel een praktisch uitvoeringsprobleem met betrekking tot de bepaling (artikel 4 lid 1a gewijzigde Wgs) dat het eerste gesprek plaats vindt *binnen vier weken nadat het college een signaal ... heeft ontvangen, in het geval de inwoner het aanbod heeft geaccepteerd*. De termijn van vier weken start, blijkens de wetstekst, niet op het moment dat de inwoner het aanbod heeft geaccepteerd of de hulpvraag doet¹⁰⁸, maar op het moment dat de gemeente een signaal heeft ontvangen. Indien het wat langer duurt voordat de inwoner het aanbod accepteert (iets dat een gemeente niet zelf in de hand heeft), kan het lastig of zelfs onmogelijk worden om aan deze bepaling te voldoen.¹⁰⁹

Nadere duiding van deze bepaling (al dan niet via de NVVK) is hier gewenst,¹¹⁰ zodat gemeenten weten hoe ze hier mee om moeten gaan.

¹⁰⁶ Informatie Inforing.

¹⁰⁷ Deze oplossing brengt wel kosten en impact met zich mee, het is aan te raden om deze oplossingsrichting eerst nader te onderzoeken.

¹⁰⁸ Deze termijn is van toepassing op het moment dat een inwoner zich tot de gemeente wendt voor schuldhulpverlening (zie het huidige lid 1 van artikel 4 Wgs en ook het gewijzigde lid 1 artikel 4 Wgs).

¹⁰⁹ Een voorbeeld: een signaal wordt op 1 maart ontvangen. De gemeente plant voor de dezelfde week een huisbezoek in. Tot twee maal toe is er niemand thuis en de medewerker van de gemeente laat bv. een folder achter. De inwoner reageert vervolgens op 31 maart om aan te geven dat hij gebruik wil maken van de mogelijkheid voor een eerste gesprek. In dit voorbeeld voldoet de gemeente niet aan de bepaling dat het eerste gesprek *binnen vier weken na ontvangst van het signaal* moet plaats vinden.

¹¹⁰ Een wijziging van de wet met bv. de volgende bepaling '*Het eerste gesprek ... vindt plaats binnen vier weken nadat de inwoner het aanbod heeft geaccepteerd.*' zou een goed uitvoerbare bepaling zijn en ook in lijn met de termijnen op het moment dat een inwoner zich zelf wendt tot de gemeente voor schuldhulpverlening. Aangezien de wetswijziging reeds door beide Kamers is gegaan, lijkt dat echter een gepasseerd station.

Gewenste vervolgactie: Gemeenten voorzien een uitvoeringsprobleem bij de bepaling in het nieuwe lid 1b artikel 4 Wgs, dat een eerste gesprek plaats moet vinden binnen vier weken nadat het signaal is ontvangen. Het is gewenst dat er een nadere toelichting komt van de wetgever hoe deze bepaling moet worden uitgelegd op het moment dat een inwoner het aanbod tot een eerste gesprek pas na vier weken accepteert.

Daarnaast draagt deze bepaling mogelijk bij aan piekbelastingen in het proces van toegang wanneer signalen in bulk aangeleverd worden. Immers, het opvolgen van de signalen kent enige doorlooptijd. Wanneer daarna een eerste gesprek plaats moet vinden binnen vier weken na ontvangst van de signalen, gaan deze gesprekken zich naar verwachting ‘ophopen’ tegen het eind van de vierwekenperiode.¹¹¹ Het is van belang om hier rekening mee te houden bij het plannen van de capaciteit.

Indien wordt gekozen voor matching is het ook van belang dat de signalen van alle signaalpartners op hetzelfde moment in de maand binnenkomen (bv. alle signalen tussen dag 20 en dag 25 van iedere maand). In de overeenkomst bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering staat opgenomen dat het melden maandelijks gebeurt. Op het moment dat de ene signaalpartner de signalen in week 1 doorgeeft en de andere in week 3 dan is het pas mogelijk om in week 3 signalen te matchen. In dat geval moet het zoeken van contact met de inwoner en het eerste gesprek dan binnen 2 weken na de matching plaatsvinden om aan deze bepaling te voldoen.

Niet alleen het bereik van de vroegsignalering is van belang. Ook de kosten van het doen van een aanbod voor een eerste gesprek spelen een belangrijke rol bij de keuze hoe het aanbod voor een eerste gesprek in te richten (*financiën*). In de volgende subparagraaf wordt nader ingegaan op de kosten en effecten van vroegsignalering.

4.1.4. Kosten en effecten vroegsignalering

Gemeenten moeten afhankelijk van de oplossingsrichting verschillende kosten maken voor vroegsignalering na inwerkingtreding van de wetswijziging (die in het navolgende verder worden uitgewerkt):¹¹²

- Kosten software (digitaal meldpunt);
- Kosten aanbod voor eerste gesprek;
- Kosten eerste gesprek;
- Kosten vervolg hulpaanbod.

¹¹¹ Als een inwoner wordt bereikt in week 2 dan kan het gesprek worden gepland in week 2, 3 of 4. Als een inwoner die wordt bereikt in week 3, dan kan het gesprek worden gepland in week 3 of 4. En als een inwoner wordt bereikt in week 4, dan moet het gesprek worden gepland in week 4. Er treedt dan naar verwachting een stapeling op in de gesprekken in week 4, vanwege de bepaling dat het gesprek binnen 4 weken na ontvangst van het signaal (en dus niet na het contact) moet worden gevoerd.

¹¹² Implementatie- en andere voorbereidingskosten voor vroegsignalering zijn nader uitgewerkt in paragraaf 5.1.

Tegenover deze kosten zorgt vroegsignalering op de langere termijn ook voor baten voor de maatschappij en de gemeente. De baten worden nader uitgewerkt na de toelichting op de kosten. Tot slot wordt ingegaan op de gemeentelijke afweging van kosten en baten.

In deze paragraaf is gekeken naar de integrale uitvoeringskosten van vroegsignalering om zo een totaalbeeld te krijgen van de uitvoeringskosten van de wijzigingen van de wet- en regelgeving op het gebied van vroegsignalering. Op dit moment doet 71 procent van de NVVK-leden aan enige vorm van vroegsignalering en deze gemeenten maken op dit moment al kosten voor vroegsignalering. In de voorliggende analyse is geen inventarisatie gemaakt van de huidige kosten van vroegsignalering bij gemeenten. Daardoor is het - op basis van dit rapport - niet mogelijk om een inschatting te maken van de meerkosten, die gemeenten moeten maken voor vroegsignalering.¹¹³

Kosten software (digitaal meldpunt)

In het geval de gemeente afspraken maakt met de signaalpartners in lijn met het Landelijk Convenant Vroegsignalering, moeten ook kosten worden gemaakt voor het digitaal meldpunt. In artikel 3.4 uit de Overeenkomst van het Landelijk Convenant Vroegsignalering is namelijk de volgende bepaling opgenomen: *'Het melden door de vaste lasten partner aan de uitvoerder gebeurt maandelijks door middel van het uploaden van een csv-bestand via een beveiligd digitaal meldpunt, te weten: BKR (VPS) of Inforing (RIS Matching).'* Dit betekent dat alle gemeenten gebruik moeten gaan maken van VPS of RIS Matching en daarvoor jaarlijks licentiekosten moeten maken om de signalen te kunnen ontvangen (*inkoop, techniek*).¹¹⁴

Een indicatieve berekening van integrale¹¹⁵ licentiekosten voor een digitaal meldpunt leert dat deze kosten op een bedrag tussen de € 2,0 en € 2,8 miljoen per jaar uitkomen voor alle gemeenten.¹¹⁶ Op dit moment maken ongeveer 150 gemeenten gebruik van VPS of RIS Matching. Als deze gemeenten representatief zijn voor alle gemeenten dan komen de huidige licentiekosten voor inwerkingtreding van de gewijzigde regelgeving ongeveer uit op een bedrag tussen de € 0,9 en € 1,2 miljoen per jaar.¹¹⁷

Kosten aanbod voor eerste gesprek

In de volgende tabel is op basis van bovenstaande parameters een indicatie gegeven van de te verwachten kosten bij de verschillende oplossingsrichtingen (*financieel, personeel*). Daarbij zijn de kosten voor een huisbezoek en de kosten voor een brief als brede bandbreedte gepresenteerd om

¹¹³ Ook gemeenten die nu al aan vroegsignalering doen kunnen te maken krijgen met extra uitvoeringskosten door de wijzigingen in de regelgeving (meer signaalpartners, aanbod op ieder signaal, etc.).

¹¹⁴ Weliswaar is dit geen directe verplichting in de Wgs of Bgs, maar praktisch gezien is uitvoering van de Wgs en Bgs alleen mogelijk via digitale meldpunten. Daarom is het reëel om deze kosten als uitvoeringskosten aan de wetswijziging toe te rekenen.

¹¹⁵ Er is gekeken naar de integrale licentiekosten, omdat dit de meest zuivere manier is om de uitvoeringskosten, die samenhangen met de Wgs en Bgs, te bepalen.

¹¹⁶ Hierbij is gebruik gemaakt van partiële informatie van de staffels van BKR over Vindplaats van Schulden en Inforing over RIS Matching (RIS Vroeg Erop Af is niet meegenomen in deze berekening).

¹¹⁷ De berekening luidt dan voor de minimumvariant $150/355 * € 2,0 \text{ mln.} \approx 0,9 \text{ mln.}$ en voor de maximumvariant $150/355 * € 2,8 \text{ mln.} \approx 1,2 \text{ mln.}$

een indicatie te geven van de orde van grootte. Andere vormen om het aanbod (zoals folders/flyers, bellen, e-mailen) vallen (aan de onderkant) in deze bandbreedte.

Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat signaalpartners signalen maandelijks opnieuw kunnen aanleveren en dat signaalpartners dat ook gaan doen (zoals is opgenomen in het convenant en op dit moment ook wordt gedaan). In een ambtelijke reactie van het ministerie van SZW op een eerdere conceptversie van de rapportage is aangegeven dat een opnieuw aangeleverd signaal niet als een nieuw signaal hoeft te worden gezien en dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. Er is echter geen informatie over het aantal signalen dat in dat geval op jaarbasis bij de gemeente terecht komen en daarom is het ook niet mogelijk om hiervan de kosten te bepalen. Het is van belang om dit in het achterhoofd te houden bij de interpretatie van de cijfers.

In de Memorie van Toelichting is een bedrag genoemd van € 179 per melding voor een huisbezoek gebaseerd op de business case van vroegsignalering van de gemeente Amsterdam.¹¹⁸ Het versturen van een brief daarentegen kost naar verwachting slechts enkele euro's.¹¹⁹ Aan de hand van deze kengetallen is het mogelijk om een schatting te maken voor de uitvoeringskosten van de verschillende oplossingsrichtingen.

¹¹⁸ Panteia (2014), *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*.

¹¹⁹ Denk hierbij een portokosten (€ 0,91), kosten voor de brief / envelop, kosten voor het maken van de brief en kosten voor de handling van de brief. In de berekeningen is gerekend met een bedrag van € 2,50 per brief.

Tabel 4.1: Jaarlijkse uitvoeringskosten aanbod voor een eerste gesprek (in € mln.)^{a)}

| Oplossingsrichting | Medium aanbod eerste gesprek | Min. | Gem. | Max. |
|------------------------|--|---|--------|--------|
| Convenant + letter wet | Huisbezoek bij alle signalen ^{b)} | 125 | 215 | 340 |
| | Brief bij alle signalen ^{c)} | 2 | 3 | 5 |
| Convenant + geest wet | Huisbezoek bij 12% signalen ^{d)} | 15 | 26 | 41 |
| | Brief bij alle signalen ^{e)} | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Inperken signalen | Huisbezoek bij alle signalen ^{f)} | Kosten vergelijkbaar met huidige situatie | | |

a) Alle bedragen zijn afgerond in miljoenen euro's.

b) Voor de middenvariant is de berekening 1,2 miljoen signalen * € 179 per melding ≈ € 215 miljoen. Voor de minimum- en maximumvariant is gerekend met hetzelfde kostenbedrag per melding en andere aantallen signalen.

c) Voor de middenvariant is de berekening 1,2 miljoen signalen * € 2,50 per melding ≈ € 26 miljoen. Voor de minimum- en maximumvariant is gerekend met hetzelfde kostenbedrag per melding en andere aantallen signalen.

d) Voor de middenvariant is ervan uitgegaan dat 12% van alle 1,2 miljoen signalen worden opgepakt (ervaringscijfers Inforing, zie figuur 3.3) * € 179 per melding. Voor de minimum- en maximumvariant is gerekend met hetzelfde kostenbedrag per melding en andere aantallen signalen.

e) Bij de oplossingsrichting convenant + geest van de wet is het versturen van een brief op alle signalen niet van toepassing.

f) Op het moment dat het aantal signalen heel sterk wordt ingeperkt, dan zijn de kosten vergelijkbaar met de huidige kosten.

In de tabel is te zien dat de kosten van vroegsignalering zeer hoog kunnen uitvallen indien op alle signalen een huisbezoek volgt, in de middenvariant kan dit oplopen tot een bedrag van € 215 miljoen per jaar. Dergelijke kosten zijn dusdanig hoog, dat ze daarmee ook niet reëel zijn.

Als alle signalen worden opgevolgd, dan is het de meest kostenefficiënte keuze om op alle signalen een brief te versturen. In dat geval komen de integrale jaarlijkse kosten uit op een bedrag tussen de € 2 miljoen en € 5 miljoen per jaar. Beperking van het alleen versturen van een brief is dat de effectiviteit van deze maatregel zeer beperkt is. Rekening houdend met een bereik van tussen de 1 procent en 5 procent van een brief betekent dit dat er in de middenvariant tussen de 12.000 en 60.000 huishoudens worden bereikt (dat er contact wordt gelegd), waarbij bij slechts een deel daarvan ook hulpaanbod tot stand zal komen. Deze aantallen zijn slechts een (klein) deel van het beoogde bereik van 145.512 huishoudens uit de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wgs.

Indien een gemeente gebruik kan maken van matching en het opvolgen van een deel van de signalen liggen de kosten tussen de € 15 miljoen en € 41 miljoen per jaar als ervan uit wordt

gegaan dat 12 procent van alle signalen worden opgevolgd.¹²⁰ Op het moment dat alleen signalen worden ontvangen kort voor de escalatie dan zijn de kosten vergelijkbaar met de huidige situatie.

Er zijn ook tussenvarianten mogelijk, waarbij een gemeente kiest voor een mix van huisbezoek en een brief of hele andere manieren (bellen, e-mailen, folders/flyers, etc.) om de inwoner met betalingsachterstanden te benaderen. De bovenstaande cijfers geven de zogenaamde randen van het speelveld.

De kosten uit deze tabel kunnen lager uitvallen op het moment dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. Dit onderstreept nogmaals het belang van de gewenste vervolgactie (zie paragraaf 3.1.2.1) dat het ministerie van SZW verduidelijkt dat de gemeente zelf kan bepalen of er een aanbod moet worden gedaan op het moment dat een signaal opnieuw wordt aangeleverd.

In de huidige praktijk van vroegsignalering wordt er in het algemeen eerst gekeken naar de beschikbare capaciteit en wordt gebaseerd op schattingen van de kosten voor het leggen van het contact (bv. een huisbezoek) vervolgens gekeken bij hoe veel signalen de gemeente dan in een bepaalde maand op huisbezoek kan gaan. Dit zijn dan ook de signalen die zij geleverd krijgen van BKR of Inforing, die de matching doen. De huidige praktijk sluit het beste aan bij de tweede oplossingsrichting. Stel dat er € 20 miljoen beschikbaar is voor vroegsignalering dan kan dat ook leiden tot een lager percentage (dan 12%) op te volgen signalen. De budgetten voor vroegsignalering bepalen voor een deel ook het aantal signalen dat opgevolgd kan worden bij de tweede oplossingsrichting.

Kosten eerste gesprek

Bij een deel van de met vroegsignalering bereikte inwoners leidt het aanbod tot een eerste gesprek. Uit cijfers van Inforing over het eerste helft van 2020 - deze werkwijze sluit het beste aan bij de oplossingsrichting handelen naar convenant in de geest van de wet - komt naar voren dat 44 procent van de inwoners met betalingsachterstanden, die worden benaderd ook daadwerkelijk worden bereikt én ook hulp willen. Tijdens dit eerste gesprek wordt de diagnose vastgesteld.¹²¹ Als een simpele oplossing mogelijk is dan wordt hier direct voor gekozen (quick fix), als de situatie daarvoor te complex is dan wordt een plan van aanpak opgesteld voor de hulpverlening die nodig is.

Het resultaat van dit eerste gesprek kan zijn dat er hulpaanbod tot stand komt, dit hulpaanbod kan uiteenlopen van (met tussen haakjes de percentages over het eerste half jaar van 2020 van Inforing¹²²): informatie en advies (15%), een quick fix (10%), een betalingsregeling (15%), een langdurig traject (6%) of een doorverwijzing (15%). Het is ook denkbaar dat de inwoner het

¹²⁰ Dit is mogelijk wel aan de hoge kant. Op dit moment worden 12% van alle signalen opgevolgd. Gemeenten ontvangen op dit moment echter nog niet signalen van alle signaalpartners. De 12% opvolging op de huidige signalen wordt ook mede bepaald door de beschikbare capaciteit voor opvolging van signalen.

¹²¹ Zie ook NVVK (2018), *Leidraad vroegsignalering schulden*.

¹²² Hierbij moet worden opgemerkt dat dit de percentages zijn bij gemeenten die bij de meest urgente signalen op huisbezoek gaan.

probleem alsnog zelf oplost (24%) en bij een deel is nog onbekend hoe het vervolgtraject eruit ziet (15%).

Uit de reacties van gemeenten komt naar voren dat zij er in hun begroting rekening mee houden dat het gemiddeld ongeveer een dag kost om de diagnose te stellen inclusief een eventuele quick fix of opstellen van een plan van aanpak voor mogelijk vervolg.

Het is onduidelijk welk vervolgaanbod er nodig is op het moment dat de gemeente een brief stuurt op alle signalen (oplossingsrichting convenant naar letter van de wet) en welk vervolgaanbod er nodig is op het moment dat alleen signalen worden ontvangen kort voor de escalatie.

Los van het voeren van het eerste gesprek moeten ook vervolgaacties geregistreerd worden en moet er - afhankelijk van de uitkomsten - ook een terugkoppeling worden gedaan naar de signaalpartners (in het geval de inwoner het hulpaanbod heeft geaccepteerd moet worden doorgegeven dat de inwoner het hulpaanbod heeft geaccepteerd). Voor het laatste kan ook gebruik worden gemaakt van de digitale meldpunten Vindplaats van Schulden en RIS Matching.

In de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering is de volgende bepaling opgenomen met betrekking tot de terugkoppeling na het eerste gesprek 'De uitvoerder streeft ernaar om binnen twee, doch uiterlijk vier weken na het ontvangen van het signaal het eerste gesprek met de klant te hebben waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Er wordt gestreefd binnen deze vier weken een plan van aanpak duidelijk te hebben.' Dit plan van aanpak uit het convenant is een 'document waarin de afgesproken acties met de klant door de uitvoerder zijn vastgelegd.' Het regelen van een betaalafpraak of een quick fix kan ook onderdeel uitmaken van dit plan van aanpak.

Merk op: dit is een ander plan van aanpak dan het 'plan van aanpak op hoofdlijnen' (zie het nieuwe artikel 4a van de gewijzigde Wgs) en het 'integrale plan van aanpak' (uit de huidige procesbeschrijvingen van de NVVK). Feitelijk zijn er dus drie soorten plannen van aanpak te onderscheiden.

Kosten vervolg hulpaanbod

Het is van belang dat de gemeente er bij vroegsignalering ook rekening mee houdt dat dit kan leiden tot een toename van de instroom in de schuldhulpverlening (*primair proces*). Daarvoor moeten ook voldoende (personele en financiële) middelen beschikbaar zijn. Het betreft hier de reguliere kosten, die voor een schuldhulpverleningstraject moeten worden gemaakt.

Schuldenproblematiek hangt vaak ook samen met problemen op andere domeinen. Op het moment dat inwoners eerder in beeld komen kan dat ook betekenen dat dit leidt tot aanvullend gebruik van voorzieningen op andere leefdomeinen (Participatiewet, Wmo, etc.). Het is ook van belang om hier aandacht voor te hebben bij vroegsignalering. Op dit moment zijn er geen concrete cijfers in hoeverre een eventuele extra instroom in de schuldhulpverlening ook leidt tot een extra instroom in de hulpverlening op andere domeinen.

Baten van vroegsignalering

Vroegsignalering leidt niet alleen tot kosten, maar ook tot baten voor de gemeente en voor de maatschappij. Uit een eerdere studie¹²³ komt naar voren dat de verhouding tussen de (verwachte) kosten en baten van vroegsignalering gelijk is aan 1:1,65, iedere geïnvesteerde euro levert 1,65 euro op. Vanuit de gehele maatschappij beschouwd levert dit zelfs 2,46 euro op voor iedere geïnvesteerde euro. Bij de baten van vroegsignalering moet onder meer worden gedacht aan besparingen op (curatieve) schuldhulpverlening, besparingen op uitkeringen (Participatiewet, Werkloosheidsuitkering), besparingen op uitvoeringskosten uitkeringen, besparingen op ontruiming en herhuisvestingen, besparingen op maatschappelijke opvang en besparingen door afsluitingen.

Geen van de gesproken respondenten twijfelt eraan dat vroegsignalering op de langere termijn een positief maatschappelijk rendement oplevert voor de gemeente en voor de maatschappij. Er is echter wel een grote behoefte aan betere cijfers over de effectiviteit van vroegsignalering. De bestaande studies zijn ex-ante analyses (dus voorafgaand aan projecten, gebaseerd op verwachtingen) en er is bij gemeenten behoefte aan evidence-based analyses met een goede counterfactual (controlegroep).¹²⁴ De gemeentelijke baten hangen nu sterk samen met bijvoorbeeld een afname van de instroom in de Participatiewet en een afname van de instroom in de maatschappelijke opvang. Baten die het karakter hebben van vermeden extra kosten in de toekomst zijn echter lastig hard te maken. Een extra investering in vroegsignalering voor de schuldhulpverlening leidt daarbij ook niet direct tot een extra besparing van de kosten voor bijvoorbeeld de Participatiewet (het is lastig om de baten te verzilveren). Geen van de gemeenten in ons onderzoek heeft al financieel tastbare baten (in de vorm van bv. lagere kosten voor de schuldhulpverlening) gerealiseerd door middel van vroegsignalering.

Gewenste vervolgactie: Laat een onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van verschillende manieren van het opvolgen van signalen en effecten van vroegsignalering (wat werkt, evidence-based, met counterfactual) en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de effecten voor gemeenten.

¹²³ Panteia (2014), *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden.*

¹²⁴ Denk hierbij bv. aan een initiatief als de Dashboard schuldbinterventies, zie <https://dashboards.cbs.nl/v2/schuldbinterventies/>.

Afweging door gemeenten

Gegeven het bovenstaande moeten gemeenten een keuze maken hoe de vroegsignalering in te gaan richten na de wetswijziging, waarbij eerder in het rapport drie verschillende oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt. Hierbij is het allereerst van belang dat er duidelijkheid is of een gemeente zelf kan bepalen of zij een aanbod moet doen op het moment dat een signaal opnieuw wordt aangeleverd (zie eerdere gewenste vervolgactie) en ten tweede dat er duidelijkheid is of de tweede oplossingsrichting (handelen naar geest van de wet en convenant) past binnen de AVG (zie een andere eerdere gewenste vervolgactie). Eigenlijk is het pas daarna goed mogelijk om een gemeentelijke afweging te maken hoe om te gaan met vroegsignalering.

Het is bij deze afweging overigens niet alleen relevant om de kosten voor vroegsignalering mee te nemen, maar ook de uitvoeringskosten voor het vervolg hulpaanbod en voor het mogelijke hulpaanbod in andere domeinen.

Zoals eerder aangegeven hebben gemeenten te maken met grote tekorten in het sociaal domein en dat raakt ook de schuldhulpverlening. Alle respondenten hebben aangegeven dat het heel erg lastig is om (aanvullende) financiële middelen voor vroegsignalering te regelen. Ook bij gemeenten, die nu al aan vroegsignalering doen, staan de budgetten hiervoor onder druk. Het gebrek aan financiële middelen bij gemeenten beperkt de mogelijkheden om te investeren en raakt daarmee ook de te maken keuzes over de wijze van inrichten van vroegsignalering.

Verschillende gemeenten, die nu al aan vroegsignalering doen, stipten zelfs het risico aan dat er met deze wetswijziging - om maar te voldoen aan de verplichting om op alle signalen een aanbod te doen (de eerste oplossingsrichting) - het huidige aantal huisbezoeken voor vroegsignalering moet worden terug gedraaid om financiële middelen vrij te maken om een aanbod op alle signalen te moeten doen via bijvoorbeeld een brief.

Het gebrek aan financiële middelen voor vroegsignalering bij gemeenten zorgt ervoor dat gemeenten niet voldoende actief - zoals zij wel graag zouden willen doen - in kunnen zetten op vroegsignalering. In de Memorie van Toelichting is toegelicht '*Vroegsignalering heeft rendement, zowel binnen de gemeente als maatschappij breed, omdat burgers eerder geholpen worden als de problemen nog niet zo groot zijn en de hulp nog relatief eenvoudig is. Dit bespaart tijd en kosten. Ervan uitgaande dat gemeenten deze <<winst>> investeren in meer mensen helpen, is er per saldo geen effect op de regeldruk.*' Deze constatering in de Memorie van Toelichting sluit volgens de respondenten uit dit onderzoek echter niet aan op de dagelijkse uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Uit de huidige ex-ante analyses komt naar voren dat er door vroegsignalering besparingen zijn op de gemeentelijke uitvoeringskosten (of regeldruk zoals het genoemd wordt in de Memorie van Toelichting). In de praktijk zien gemeenten vooral hogere uitvoeringskosten, zijn besparingen moeilijk inzichtelijk te maken, laat staan echt te verzilveren. Zonder aanvullende financiële middelen vanuit de Rijksoverheid voor vroegsignalering, verwachten gemeenten ten opzichte van de huidige situatie niet of nauwelijks positieve resultaten te kunnen bereiken met vroegsignalering.

| |
|---|
| Gewenste vervolgactie: Zorg vanuit de Rijksoverheid voor adequate financiële middelen voor de uitvoering van de nieuwe verplichtingen voor gemeenten uit de gewijzigde Wgs en Bgs. |
|---|

In artikel 2 Financiële-Verhoudingswet is opgenomen dat voor beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten in beeld wordt gebracht welke de financiële gevolgen deze wijziging heeft voor gemeenten en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. In de Memorie van Toelichting bij de Wgs is tot de conclusie gekomen dat er per saldo geen effect is op de regeldruk. De inzichten uit de voorliggende impactanalyse geven een ander beeld en het is (ook in het licht van de bovenstaande gewenste vervolgactie) aan te raden om een herberekening van te maken.

Het komt op dit moment ook voor dat signaalpartners een financiële bijdrage betalen voor de uitvoeringskosten van vroegsignalering bij gemeenten. In het Landelijk Convenant Vroegsignalering is opgenomen dat eventuele financiële afspraken over een bijdrage van signaalpartners kunnen worden vastgelegd in de overeenkomst (al is er geen standaard bepaling opgenomen in de overeenkomst behorend bij het convenant).

4.2. Besluit toegang en plan van aanpak

Met de wijziging van de Wgs komen er verschillende nieuwe verplichtingen voor de gemeente met betrekking tot het besluit tot toegang en het plan van aanpak. Zo moet het eerste gesprek plaatsvinden binnen 4 weken nadat de inwoner zich tot het college heeft gewend (dit kan ook mondeling) en moet er binnen maximaal 8 weken na dit eerste gesprek - indien de inwoner hulp wil - een beschikking over de toegang en een plan van aanpak worden opgesteld. Er is niet nader gespecificeerd waar de inwoner zich kan melden en dit betekent dat het van belang is dat de intake (via wijkteam, via schuldhulpverlener, via andere kanalen) in staat is om de hulpvraag van de inwoner te kunnen afhandelen (*organisatie*). Ondernemers melden zich vaak weer bij andere afdelingen binnen de gemeente (bij accountmanagers/bedrijfscontactfunctionarissen, bij de afdeling BBZ, etc.) en het is ook van belang dat deze afdelingen in staat zijn om te voldoen aan de gewijzigde Wgs en de termijnen die er gelden van hulpvraag tot eerste gesprek tot beschikking.

De informatieplicht voor de inwoner wijzigt ook en heeft met de nieuwe Wgs alleen nog betrekking op gegevens over feiten en omstandigheden, die niet door het college kunnen worden verkregen. Impliciet leidt dit tot een nieuwe verplichting voor de gemeente om zelf informatie te verzamelen (*administratieve organisatie*). Tevens wordt in de Wgs de wettelijke doelbinding geregeld voor gegevensuitwisseling die nodig is voor het opstellen en uitvoeren van het plan van aanpak.

Alle respondenten zijn er zeer positief over, dat met de wijziging van de Wgs en de nieuwe Bgs de wettelijke doelbindingen wordt geregeld om gegevens van cliënten op te kunnen vragen en verwerken. Daarbij zijn er op details nog wel vragen en aandachtspunten, die in het vervolg van de paragraaf nader worden toegelicht.

In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de impact van deze wijzigingen op de gemeentelijke organisaties. Bij de analyse van de impact zijn de verschillen tussen de bestaande (IST) en toekomstige (SOLL) processen (zie ook hoofdstuk 3) als basis gebruikt voor de verdere analyse. Daarbij is achtereenvolgens ingegaan op de thema's 'van eerste gesprek tot beschikking', 'beschikking inclusief plan van aanpak', 'moment van mogelijke gegevensverwerking', 'van

inlichtingplicht naar verplichting verzamelen gegevens', 'informatieplicht gemeenten' en 'beschikking tot beëindiging schuldhulpverlening'.

4.2.1. Van eerste gesprek tot beschikking

Aan de Wgs wordt artikel 4a toegevoegd waarin is opgenomen dat de gemeente maximaal acht weken na het eerste gesprek een beschikking af moet geven, tenzij de inwoner in/na het eerste gesprek aangeeft af te zien van verdere hulp.¹²⁵ Er is blijkens de Memorie van Toelichting slechts één absolute weigeringsgrond (als een persoon geen verblijfsstatus heeft), andere weigeringsgronden (recidive, fraude) kan alleen indien deze weigeringsgronden zijn opgenomen in het plan van de gemeente (artikel 2 Wgs) en vereisen een 'deugdelijke motivering' van de gemeente.¹²⁶

Als een persoon geen inwoner is van de gemeente dan kan toegang ook geweigerd worden, al is het wel mogelijk om in bijzondere omstandigheden schuldhulpverlening aan een persoon te geven die geen inwoner is van de gemeente. Naar verwachting gaat de wetswijziging leiden tot meer beschikkingen door een daling van de uitval en tot het eerder afgeven van beschikkingen.

Meer beschikkingen door daling uitval

Op dit moment is er uitval tussen het aantal aanmelders en het aantal aanmelders dat uiteindelijk een schuldhulpproduct krijgt aangeboden. Uit onderzoek van de Ombudsman¹²⁷ komt naar voren dat er bij 9 procent van de aangevraagde aanmeldgesprekken geen aanmeldgesprek wordt gevoerd. Vervolgens leidt 13 procent niet tot een aanvraag voor een intakegesprek. En tot slot leidt 6 procent niet tot een gevoerd intakegesprek. In totaal leidt dit tot een uitvalpercentage van 28 procent tussen het aantal aangevraagde aanmeldgesprekken en het aantal gevoerde intakegesprekken.¹²⁸ Er is niet bekend wat de redenen zijn voor deze uitval (de inwoner kan uit eigen beweging afzien van een vervolgesprek, de gemeente kan voorwaarden stellen, overige redenen).

Bij 20 procent van de gemeenten worden voorwaarden gesteld aan het eerste gesprek, voorbeelden hiervan zijn het vooraf overleggen van gegevens en bewijsstukken over financiële situatie (bij 7,1% van de gemeenten) of het moeten invullen van een aanmeldingsformulier waaruit

¹²⁵ Opmerkelijk genoeg is in lid 2 artikel 4a Wgs opgenomen 'In afwijking van het eerste lid kan een beschikking achterwege blijven als in het eerste gesprek door de inwoner wordt aangegeven af te zien van verdere schuldhulpverlening' en in de Memorie van Toelichting 'Als een persoon in verband met schuldhulpverlening na het eerste gesprek aangeeft niet te willen worden geholpen hoeft het college geen beschikking af te geven'. De bepaling in de Memorie van Toelichting biedt de inwoner meer ruimte en is ook beter uitvoerbaar. Er is niet nader toegelicht hoe de inwoner dit dient aan te geven (mondeling of schriftelijk). Het is wel relevant om ook het afzien van verdere schuldhulpverlening vast te leggen in de eigen applicatie.

¹²⁶ In de Memorie van Toelichting wordt overigens niet nader toegelicht, wat onder een 'deugdelijke motivering' voor een weigering moet worden verstaan. Een weigering tot schuldhulpverlening is (ook bij de huidige wetgeving) een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht en tegen een dergelijke beslissing is beroep en bezwaar mogelijk.

¹²⁷ Zie Nationale Ombudsman (2018), *Een open deur? Het vervolg*. Het gaat hier overigens om cijfers uit 2017, mogelijk is de situatie sindsdien veranderd.

¹²⁸ Daarbij moet worden opgemerkt dat aanmeldgesprekken niet altijd geregistreerd worden, waardoor de uitval deels ook onzichtbaar blijft.

de financiële situatie blijkt (bij 9,2% van de gemeenten).¹²⁹ In datzelfde onderzoek gaven sommige gemeenten overigens wel aan dat een eerste gesprek ook plaats vindt als niet aan deze voorwaarden is voldaan. In interviews voor deze impactanalyse is ook naar voren gekomen, dat een gedeeltelijk (of volledig) ingevuld intakeformulier bij verschillende gemeenten de (formele) start van het schuldhulpverleningstraject vormt. Na de wetwijziging zijn eventuele 'voorwaarden' geen reden om af te zien van een eerste gesprek of om af te zien van het afgeven van een beschikking.

Het is daarom de verwachting dat het aantal inwoners dat een beschikking zal krijgen en dus (formeel) schuldhulpverlening zal ontvangen dankzij deze nieuwe verplichting gaat toenemen. Dit is een belangrijk en positief effect van de wetwijziging (en draagt bij aan de doelen van de wetwijziging), maar dit zorgt er ook voor dat de uitvoeringskosten voor gemeenten gaan toenemen.

Gegeven de onzekerheden over de uitval is het lastig om een goede inschatting te maken van het extra aantal cliënten dat daadwerkelijk in het traject van de schuldhulpverlening terecht gaat komen. En dit maakt het ook lastig om hiervan de additionele uitvoeringskosten te bepalen (*financieel, personeel*). Na inwerkingtreding van de wet wordt het wel goed mogelijk om deze effecten te bepalen als gemeenten de hulpvraag, de eerste gesprekken en de beschikkingen gaan registreren.

Eerdere beschikkingen door acht weken termijn

Op dit moment komt het ook nog regelmatig voor dat gemeenten pas een beschikking afgeven nadat het integrale plan van aanpak op alle leefdomeneinen is opgesteld (hetgeen meer tijd in beslag kan nemen dan acht weken). Op basis van dit plan van aanpak wordt dan de beschikking opgesteld. Na de wetwijziging is dit niet meer mogelijk, omdat aan de termijn van acht weken moet worden voldaan. Gemeenten, die op deze manier werken, moeten hun proces aanpassen¹³⁰ om ervoor te zorgen dat zij de termijnen van acht weken gaan halen. Als de beschikking gekoppeld wordt aan een plan van aanpak op hoofdlijnen¹³¹, dan kan de impact van het eerder moeten beschikken voor gemeenten beperkt blijven.

4.2.2. Beschikking inclusief plan van aanpak

In het huidige proces van de schuldhulpverlening wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanmelding en de intake.¹³² Het doel van de aanmelding is de registratie van de hulpvraag van de inwoner bij de gemeente. Het resultaat van de aanmelding is het afgeven van een afwijzingsbrief of een beschikking op grond waarvan een inwoner toelating krijgt tot de schuldhulpverlening. Het doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid en het vaststellen van het probleem van de cliënt om een plan van aanpak te ontwikkelen.

Met de wetwijziging worden de beschikking en het plan van aanpak onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld, immers lid 1 van artikel 4a Wgs (nieuw) gaat volgt luiden: *'Na het eerste gesprek ... wordt een beschikking afgegeven, inhoudende: a. het plan van aanpak, of b. een weigering tot*

¹²⁹ Zie Nationale Ombudsman (2018), *Een open deur? Het vervolg*.

¹³⁰ Dit is meegenomen in paragraaf 4.2 implementatie.

¹³¹ In paragraaf 4.1.2.2 is dit nader uitgewerkt.

¹³² NVVK (2015), *Module aanmelding & intake*.

schuldhulpverlening. In de Memorie van Toelichting wordt over het plan van aanpak opgenomen ‘Ook welke hulp iemand krijgt, het plan van aanpak, is een individuele beoordeling en vereist motivering’, ‘Het plan van aanpak bevat een omschrijving welke hulp aangeboden wordt en welke voorwaarden gelden om recht te hebben op schuldhulpverlening.’ en ‘ Voor besluitvorming over welke hulp iemand krijgt, is het voldoende een plan van aanpak op hoofdlijnen te maken dat laat zien dat schuldhulpverlening, zoals gedefinieerd in artikel 1 Wgs, wordt gegeven.’

In lid 3 is opgenomen dat deze beschikking en het plan van aanpak binnen een termijn van maximaal acht weken moeten worden afgegeven na het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Op dit moment kost het gemeenten meerdere maanden om een integraal plan van aanpak op alle leefdomeinen op te stellen¹³³ voor de schuldhulpverlening (*primair proces*). Vaak zijn hiervoor meerdere gesprekken nodig met de cliënt en vaak is dit ook een proces waarbij de cliënt ook aan de hand wordt meegenomen. In de Module aanmelding & intake van de NVVK wordt aangegeven dat de totale intakefase inclusief aanmelding maximaal 3 maanden duurt. In de praktijk duurt het regelmatig langer.

Het bovenstaande betekent dat er een serieus uitvoeringsprobleem gaat ontstaan op het moment dat er binnen acht weken na het eerste gesprek een integraal plan van aanpak moet zijn. Dat is niet haalbaar. Nu geeft de wetgever hier wel enige ruimte door te stellen dat er bedoeld wordt op een ‘*plan van aanpak op hoofdlijnen*’. Het is wel mogelijk om binnen acht weken een ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ op te stellen (als onderdeel van de beschikking) en voor het ‘integrale plan van aanpak’ de huidige streeftermijnen van drie maanden te hanteren. Het is in dat geval wel van belang dat beide begrippen ook een plek krijgen in de Module aanmelding & intake van de NVVK om verwarring bij gemeenten te voorkomen.

Gewenste vervolgactie: Er moet een duidelijke toelichting voor de schuldhulpverlener komen over de samenhang tussen de begrippen ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ (uit de gewijzigde Wgs) en ‘integraal plan van aanpak’ (uit de huidige procesbeschrijving). Dat kan bijvoorbeeld door de NVVK-module aanmelding & intake aan te passen en beide begrippen een duidelijke plek te geven in de huidige processchema’s.

Overigens is het ook van belang dat de schuldhulpverlener het verschil tussen het ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ en het ‘integrale plan van aanpak’ ook goed uit kan leggen aan de cliënt (*communicatie*). Dit om verwarring en verkeerde beelden bij cliënten te voorkomen. Aandacht voor het klantperspectief is hier van belang ook in relatie met het afgeven van een beschikking inclusief de rechten en plichten die daarmee voor de cliënt gepaard gaan.

De extra tijdsbesteding voor het opstellen van een ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ naast het ‘integrale plan van aanpak’ kan relatief beperkt blijven (*primair proces*). Aandachtspunt bij het plan van aanpak is wel dat het ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ onderdeel uitmaakt van de beschikking, waartegen beroep en bezwaar mogelijk zijn (*juridisch*). Details opgenomen in het plan van aanpak bij de beschikking zijn mogelijk ook vatbaar voor beroep en bezwaar. Mede daarom kan het ook

¹³³ In de Module aanmelding & intake van de NVVK wordt een onderscheid gemaakt naar de activiteiten inventarisatie, analyse en advies.

weer relevanter zijn om meer op de hoofdlijnen te blijven in het plan van aanpak, dat geeft de gemeente meer ruimte. Tegelijk geeft dit de cliënt weer minder houvast. Dit is ook relevant omdat de gemeente het plan van aanpak en - als de rechtspositie van de cliënt wijzigt ook de beschikking de gemeente moet wijzigen, als gewijzigde gegevens daar aanleiding voor geven (bv. cliënt heeft een baan gekregen, waardoor zijn afloscapaciteit is toegenomen). Het is nu nog onduidelijk wat het detailniveau van het 'plan van aanpak op hoofdlijnen' zou moeten zijn en in het verlengde daarvan ook hoe vaak beschikkingen gewijzigd dienen te worden.

Gewenste vervolgactie: Maak een uitwerking met enkele voorbeelden van het 'plan van aanpak op hoofdlijnen', die gemeenten na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs, ter inspiratie kunnen gebruiken.

De schuldhulpverlener moet tenminste de beslagvrije voet in acht nemen in het plan van aanpak.¹³⁴ De beslagvrije voet is relevant op het moment dat het tot een (minnelijke) schuldregeling komt. Vanaf 1 januari biedt het Inlichtingenbureau een rekentool voor de basisberekening voor het bepalen van de beslagvrije voet aan via een webportaal.¹³⁵ Alleen beslagleggende partijen kunnen gebruik maken van dit webportaal, deze is (nog) niet toegankelijk voor schuldhulpverleners. In de impactanalyse van de vereenvoudiging van de beslagvrije voet¹³⁶ is daarom de volgende gewenste vervolgactie opgenomen: 'Hou er bij de ontwikkeling van de rekentool rekening mee dat de schuldhulpverlener in de toekomst (na de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) ook gebruik moet kunnen maken van de rekentool.' Het Ministerie van SZW heeft het Inlichtingenbureau recent gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren om de rekenmodule BvV voor de schuldhulpverlener ter beschikking te stellen.

4.2.3. Moment van mogelijke gegevensverwerking

In het nieuwe artikel 8a is opgenomen vanaf welk moment de gemeente persoonsgegevens mag uitwisselen en opvragen. Dit is blijkens de Memorie van Toelichting '*vanaf het moment dat het (eerste, red.) gesprek is ingepland tussen het college en de inwoner*'. In de tabel 2 van de Memorie van Toelichting is opgenomen welke gegevens gebruikt mogen worden voor welk doel met daarbij het onderscheid tussen 'Besluit Toegang' en 'Besluit Plan van aanpak'. In het nieuwe artikel 4a is in lid 1 aangegeven dat de beschikking ook een plan van aanpak inhoudt. Het 'Besluit Toegang' en het 'Besluit Plan van aanpak' worden dus op hetzelfde moment genomen (en niet na elkaar zoals bv. in de NVVK-module aanmelding & intake is opgenomen). Dit betekent dat alle gegevens die zijn opgenomen in tabel 2 van de Memorie van Toelichting al opgevraagd en uitgewisseld mogen worden vanaf het moment dat het eerste gesprek is ingepland.

De wetswijziging biedt de gemeente dus veel juridische mogelijkheden om al in een vroeg stadium gegevens over de inwoner op te vragen en te gebruiken. Deze ruime mogelijkheden zijn overigens positief voor de uitvoering door de gemeente. Het is echter wel de vraag of dit proportioneel is vanuit de privacy van de burger geredeneerd, een ietwat terughoudende benadering door de

¹³⁴ Deze bepaling is opgenomen in artikel 4a lid 5 van de gewijzigde Wgs.

¹³⁵ Zie <https://www.inlichtingenbureau.nl/Overige-dienstverlening/Projecten-en-Ontwikkeling/Vereenvoudiging-beslagvrije-voet-vBvv/Bvv-aanmeldprocedure>.

¹³⁶ VNG Realisatie (2020), *Impactanalyse Vereenvoudiging Beslagvrije Voet*.

gemeente kan hier gepast zijn. Zeker ook voor het onderwerp vroegsignalering kan dit tot wat vreemde situaties leiden; de wetwijziging biedt ruimte om alle gegevens uit tabel 2 van de Memorie van Toelichting over een inwoner op te vragen op het moment dat het eerste gesprek over mogelijk hulpaanbod met de inwoner is ingepland.

4.2.4. Van inlichtingenplicht naar verplichting verzamelen gegevens

Met de wijziging van de Wgs verandert de inlichtingenplicht van de cliënt (artikel 6 Wgs). Deze wordt ingeperkt en de inlichtingenplicht voor de cliënt gaat alleen gelden over feiten en omstandigheden *‘voor zover gegevens over deze feiten en omstandigheden niet door het college kunnen worden verkregen’*. Met de wetwijziging van de Wgs en de nieuwe Bgs wordt tevens de wettelijke doelbinding geregeld om gegevens te kunnen verwerken. Impliciet leidt deze inperking van de informatieplicht van de cliënt tot een nieuwe verplichting voor de gemeente om zelf informatie te verzamelen, die door de gemeente kan worden verkregen.

Op dit moment is de schuldhulpverlener afhankelijk van de informatie van de cliënt om een beeld te krijgen van de financiële situatie van de cliënt. Het verzamelen van de gegevens kost de cliënt veel tijd, leidt tot een grote dip in de klantreis voor de schuldhulpverlening en kent vaak ook een lange doorlooptijd (van soms wel meerdere maanden¹³⁷). Een deel van de cliënten in de schuldhulpverlening is juist in de schulden terecht gekomen, omdat zij moeite hadden om een goed financieel overzicht te krijgen. En een deel van de cliënten loopt ook vast (valt uit) bij het verzamelen van de gegevens. In de huidige praktijk wordt de cliënt bij het verzamelen van de gegevens vaak ondersteund door vrijwilligers¹³⁸ of verzamelen de cliënt en de schuldhulpverlener de gegevens samen. Ook als de schuldhulpverlener niet direct betrokken is bij het verzamelen van de gegevens dan kost de begeleiding van de cliënt bij het verzamelen van de gegevens de schuldhulpverlener tijd.

Op dit moment werken gemeenten met een zogenaamd intakeformulier en in de praktijk moeten naast dat intakeformulier ook nog veel bewijsstukken worden bijgeleverd (loonstroken, uitkeringsgegevens, schuldenoverzichten, etc.). In de interviews is ook aan de gemeenten gevraagd wat de wijziging van de inlichtingenplicht betekent voor de informatie die van de cliënt wordt gevraagd. Het merendeel van de gemeenten gaf aan dat zij dan zelf gebruik gaan maken van de mogelijkheden om de informatie te verzamelen. Daarbij blijft er wel informatie over, die de gemeente niet zelf kan verzamelen. Een cliënt moet bijvoorbeeld wel aangeven bij welke organisaties hij schulden heeft. Er moet nog nader worden uitgewerkt welke informatie de gemeente wel en niet zelf kan verzamelen.

¹³⁷ Er is geen betrouwbare informatie beschikbaar hoe lang het duurt om alle relevante informatie te verzamelen.

¹³⁸ Door corona zijn er op dit moment overigens minder vrijwilligers, die cliënten willen of kunnen ondersteunen bij het in beeld brengen van de financiële situatie.

Gewenste vervolgactie: Pas het NVVK-intakeformulier voor de schuldhulpverlening aan in verband met de inperking van de inlichtingenplicht van de cliënt en specificeer daarbij welke informatie nog aan de cliënt moet worden gevraagd en welke informatie de gemeente zelf kan verzamelen.

Overigens gaven verschillende gemeenten aan dat zij ook in de nieuwe situatie nog informatie blijven uitvragen aan hun cliënten. De cliënt heeft dan weliswaar niet de verplichting om deze informatie aan te leveren, maar de respondenten gaven aan dan wel te verwachten dat de cliënt hieraan mee zou gaan werken. Dit ook vanuit de gedachte dat het opstellen van het plan van aanpak een gezamenlijke activiteit is van cliënt en schuldhulpverlener. Ook wordt de fase van het verzamelen van de gegevens gebruikt om een beeld te krijgen of en in hoeverre de cliënt zelf in staat is om een overzicht van zijn gegevens te krijgen (voor de cliënten die een bepaalde mate van zelfredzaamheid hebben). Het ligt voor de hand om alternatieve methoden te gaan gebruiken om dit beeld te krijgen.

De inperking van de informatieplicht betekent dat het de schuldhulpverlener extra tijd gaat kosten om alle relevante gegevens te verzamelen (*primaire proces*). De impact van deze wijziging voor de uitvoering bij de schuldhulpverleners is sterk afhankelijk van de wijze waarop de schuldhulpverlener de informatie kan verzamelen. In de Memorie van Toelichting is aangegeven '*Om de gegevensuitwisseling structureel te versnellen en verbeteren is het nodig dat schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen.*' Als schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen, dan leidt het verzamelen van de informatie tot een beperkte extra tijdsbesteding voor de uitvoering door de schuldhulpverlener. Op dit moment zijn de digitale informatiebronnen nog niet of onvoldoende ontsloten en dat betekent dat de schuldhulpverlener nog afhankelijk is van brieven, (beveiligde) e-mails en de telefoon om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Dergelijke werkzaamheden gaan de schuldhulpverlener veel meer tijd kosten.

Het is niet bekend hoeveel tijd het de schuldhulpverlener straks gaat kosten om de relevante informatie zelf te verzamelen in plaats van het laten verzamelen van de relevante informatie door de cliënt. Een indicatieve berekening uitgaande van een tijdsbesteding tussen de 4 en 8 uur per cliënt¹³⁹ om alle relevante informatie te verzamelen leidt gegeven een gelijke instroom als in 2019 tot extra uitvoeringskosten tussen de € 18,5 en € 39,2 miljoen per jaar (of een equivalent van 250 tot 500 fte extra per jaar).¹⁴⁰ Het kan hier om zeer substantiële extra uitvoeringskosten gaan en dit onderstreept dan ook het belang van digitale voorzieningen zodat de schuldhulpverlener deze informatie niet zelf hoeft te verzamelen.

In de Memorie van Toelichting is bij de bespreking van de regeldruk bij gemeenten de constatering opgenomen '*Ook voor het besluit toegang en plan van aanpak voor schuldhulpverlening is met*

¹³⁹ Dit zijn indicaties die naar voren zijn gekomen uit de interviews. Ter vergelijking: in een eerdere studie is gerekend met een tijdsbesteding van ruim 7,5 uur voor een intake (€ 520 / € 67,50 per uur) en 15 uur voor een schuldbemiddeling (€ 1.024 / € 67,50 per uur). Zie APE & Stimulansz (2011), *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*.

¹⁴⁰ De berekening wordt dan: 89.152 nieuwe cliënten * 4 tot 8 uur * € 52 tot € 55 per uur (tarieven behorend bij schaal 6/7 uit de Handleiding Overheidstarieven 2020) ≈ € 18,5 mln. tot € 39,2 mln. per jaar.

*vereenvoudigde gegevensuitwisseling winst te boeken.*¹ Dit is een terechte constatering mits *schuldhulpverleners zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen*. Met de wetswijziging worden de (essentiële) juridische randvoorwaarden geregeld, maar door het ontbreken van adequaat ontsloten digitale informatiebronnen is deze winst nog niet te boeken voor de gemeenten.

Gewenste vervolgactie: Zorg ervoor dat er op korte termijn landelijke ICT-voorzieningen voor de benodigde uitwisseling van identiteits-, inkomens-, vermogens- en schuldgegevens beschikbaar komen voor schuldhulpverleners.

Veel van deze informatie over de financiële positie van de inwoner is digitaal aanwezig, maar nog niet digitaal beschikbaar voor de schuldhulpverlener. Alle tijd die de schuldhulpverlener kwijt is aan het verzamelen van informatie over de financiële positie van de cliënt, is tijd die de schuldhulpverlener niet kan besteden aan het primaire proces (de schuldhulpverlener, het regelen van schulden, etc.). Daarom is het zo van belang dat de digitale snelweg voor gegevensuitwisseling in de schuldhulpverlening (binnen de kaders van de AVG) beschikbaar komt.

Dit punt is des te urgenter aangezien er in artikel 16 Bgs de mogelijkheid én de verplichting zijn opgenomen voor gemeenten om minstens eenmaal per jaar te verifiëren of eerder ontvangen gegevens (voor de vaststelling van het plan van aanpak) tijdens de uitvoering van het plan van aanpak nog steeds correct zijn.¹⁴¹ Feitelijk betekent dat de gegevens niet eenmalig verzameld dienen te worden (en dus eenmalige kosten voor een nieuwe cliënt zijn), maar dat de activiteiten en uitvoeringskosten voor het verzamelen van de gegevens voor vaststelling van het plan van aanpak jaarlijks terugkomen.

4.2.5. Informatieplicht gemeenten

In artikel 17 Bgs is in lid 1 de bepaling opgenomen dat de gemeente het gegeven, dat de cliënt schuldhulpverlening ontvangt, verstrekt aan gerechtsdeurwaarders, verstrekkers van signalen¹⁴², schuldeisers, bewindvoerders en kredietverstrekkers. De gegevensverstrekking aan kredietverstrekkers gaat in de praktijk via het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van BKR.

Op dit moment registreren gemeenten saneringskredieten en schuldbemiddelingen bij het BKR. Voor het jaar 2019 ging het dan in totaal om 8.952 saneringskredieten en 9.914 schuldbemiddelingen.¹⁴³ Na inwerkingtreding van de Bgs moet de gemeente aan het BKR welke cliënten schuldhulpverlening ontvangen. Iemand ontvangt formeel schuldhulpverlening op het moment dat er een beschikking is afgegeven. Op basis van de cijfers van 2019 gaat het dan om 89.152 schuldhulpaanvragen. Dat is een zeer substantiële stijging van de aantallen die doorgegeven moeten worden aan het BKR. Bij deze aantallen is er nog geen rekening mee gehouden dat het aantal beschikkingen naar verwachting ook nog hoger uit zal gaan vallen (zie ook paragraaf 4.2.1) en dat mogelijk ook meer mensen bereikt worden met vroegsignalering wat ook

¹⁴¹ In dit artikel is een directe relatie gelegd met de artikelen 14 en 15 uit het Bgs. Gegevensverstrekkingen voor het besluit tot verlenen van schuldhulp (artikel 13) vallen niet onder de verplichting om eenmaal per jaar te verifiëren.

¹⁴² De gegevensverstrekking aan verstrekkers van signalen is opgenomen in de paragrafen 3.1 en 4.1.

¹⁴³ Zie ook tabel 2.1 in paragraaf 2.1.

weer leidt tot een extra stijging van het aantal beschikkingen. In verschillende van de bestaande schuldhulpverleningsapplicaties wordt deze melding automatisch doorgegeven aan het BKR als een nieuwe schuldregeling wordt aangemaakt.¹⁴⁴

Het is overigens de vraag of het vanuit privacy oogpunt proportioneel is dat niet alleen alle saneringskredieten en schuldbemiddelingen moeten worden doorgegeven, maar alle afgegeven beschikkingen. Het is - zeker ook voor vroegsignalering - relevant dat de inwoner er heel goed over wordt geïnformeerd (*communicatie*) dat een beschikking wordt geregistreerd bij het BKR en dat deze beschikking gedurende – in beginsel – een periode van 5 jaar tot na de werkelijke einddatum van de beschikking geregistreerd blijven staan.¹⁴⁵

De registratie van alle beschikkingen bij het BKR maakt het ook relevant dat er een eindbeschikking wordt afgegeven op het moment dat het schuldhulpverleningstraject tot een einde is gekomen (met succes of zonder succes).

4.2.6. Beschikking tot beëindiging schuldhulpverlening

In lid 6 van het nieuwe artikel 4a Wgs is opgenomen dat er een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening wordt afgegeven als er redenen zijn om de schuldhulpverlening tussentijds te beëindigen. Gemeenten zijn heel terughoudend met het afgeven van een beschikking tot beëindiging van dienstverlening. Een beschikking tot beëindiging wordt pas als allerlaatste remedie ingezet op het moment dat de cliënt echt niet meewerkt of nieuwe schulden blijft maken. Als een dergelijke beëindigingsbeschikking wordt afgegeven, dan is de gemeente de cliënt ook 'kwijt' en is de cliënt op zichzelf aangewezen. Het is ook mogelijk om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een beëindigingsbeschikking, maar in de praktijk komt dat – ook vanwege de bovengenoemde redenen – niet vaak voor.

De impact van de beëindigingsbeschikking is overigens anders voor ondernemers. Bij schuldhulpverlening aan ondernemers wordt altijd gekeken of een bestaande onderneming voldoende levensvatbaar is en of er voldoende verdienvermogen in de onderneming zit om schulden (deels of geheel) af te kunnen lossen. Als uit het onderzoek (vaak is dit extern onderzoek door gespecialiseerde bureaus) blijkt dat de onderneming niet levensvatbaar is dan kan het beëindigen van de onderneming als voorwaarde worden gesteld voor het regelen van schulden. Hierover kan een verschil van mening gaan ontstaan met de ondernemer die mogelijk andere beelden heeft bij de levensvatbaarheid van zijn onderneming (dat heeft een subjectieve component). Als dit leidt tot een beëindigingsbeschikking inclusief toelichting van de reden dan is dat een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Dit is een risico voor gemeenten (leidt tot extra werk voor gemeenten).

¹⁴⁴ Dit vereist nog wel een aanpassing in de bestaande software, omdat niet alleen saneringskredieten en schuldbemiddelingen moeten worden doorgegeven, maar alle beschikkingen. Het afmelden van een beschikking en het verlengen van een beschikking vereisen nog wel handmatige handelingen.

¹⁴⁵ Saneringskredieten en schuldregelingen blijven geregistreerd tot vijf jaar na de beëindiging van de schuld. Op dit moment wordt er nog gesproken over de bewaartermijnen in het licht van de wijziging van de Wgs. Hier is op dit moment nog geen duidelijkheid over.

4.2.7. Kosten en effecten besluit toegang en plan van aanpak

In de volgende tabel is een kwalitatief overzicht opgenomen van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten, die samenhangen met de wijzigingen in de Wgs en Bgs met betrekking tot het besluit voor de toegang en het plan van aanpak.

Tabel 4.2: Totaaloverzicht additionele uitvoeringskosten

| Thema | Additionele uitvoeringskosten | Toelichting |
|------------------------------------|--|---|
| Besluit toegang en plan van aanpak | ↑ tijd verzamelen gegevens | Wijziging informatieplicht cliënt + verplichting jaarlijkse verificatie |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening | Daling afname uitval aanmelding/intake (meer beschikkingen) |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening ondernemers | Daling afname uitval aanmelding/intake ondernemers |
| | ↑ tijd beroep & bezwaar | Verplichting beëindigingsbeschikking |
| Corona | ↑ tijd schuldhulpverlening | Extra instroom door corona |

Schuldhulpverlening brengt naast uitvoeringskosten ook belangrijke maatschappelijke baten met zich mee. Het is allereerst de verwachting dat het aantal inwoners dat een beschikking zal krijgen en dus (formeel) schuldhulpverlening zal ontvangen dankzij de wijziging van de Wgs gaat toenemen. Dit is een belangrijk en positief effect van de wetswijziging (en draagt bij aan de doelen van de wetswijziging).

Uit verschillende eerdere studies¹⁴⁶ is naar voren gekomen dat het gemiddelde rendement van schuldhulpverlening twee keer zo hoog is als de kosten. De berekeningen in deze eerdere studies hebben overigens betrekking op de situatie voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs en niet op de nieuwe situatie die ontstaat na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs.

Bij de gemeentelijke baten van schuldhulpverlening gaat het in het bijzonder om bespaarde kosten van uitkeringen op grond van de Participatiewet (ook bijzondere bijstand), maar moet ook gedacht worden aan vermeden kosten van re-integratie, maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk en andere vormen van dienstverlening in het sociaal domein.

Bij de baten van schuldhulpverlening speelt overigens hetzelfde als bij de baten van vroegsignalering. In de praktijk zijn besparingen moeilijk inzichtelijk te maken, laat staan echt te verzilveren.

Uit deze paragraaf komt naar voren dat er veel additionele werkzaamheden bijkomen voor de schuldhulpverlener vanwege de gewijzigde bepalingen met betrekking tot het besluit toegang en

¹⁴⁶ Zie Hogeschool Utrecht & Regioplan (2011), *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening* of APE & Stimulansz (2011), *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*.

plan van aanpak en dat betekent ook dat er extra formatie nodig is om deze werkzaamheden op een goede manier vorm te kunnen geven. Zolang er geen extra formatie bijkomt bij de schuldhulpverlening voor de nieuwe verplichtingen met betrekking tot het besluit toegang en plan van aanpak (of er een goed functionerende ICT-infrastructuur is voor de gegevensuitwisseling), betekent dit dat de bestaande schuldhulpverleners minder tijd per week aan hun cliënten kunnen besteden dan voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs het geval was. Dat kan er voor zorgen dat niet alle beoogde potentiële positieve effecten ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden.

4.3. Resumerend

4.3.1. Vroegsignalering

Bij vroegsignalering constateren we dat er zeer uiteenlopende verwachtingen zijn ten aanzien van het aantal te verwachten signalen. In de Memorie van Toelichting is een schatting gemaakt van het extra bereik door vroegsignalering van schulden van 145.000 huishoudens per jaar (huishoudens die te maken krijgen met de wanbetalersregeling, huisuitzetting of afsluiting). Dergelijke events kunnen het (eind)resultaat zijn op het moment dat (beginnende) schulden niet worden opgelost. De Memorie van Toelichting geeft geen nadere informatie over het aantal te verwachten signalen.

Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is in de huidige uitvoeringspraktijk het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening. Dit is ook de definitie die gehanteerd is bij het uitwerken van de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Gemeenten werken in de huidige uitvoeringspraktijk met betalingsachterstanden van 30 tot 100 dagen.

Een extrapolatie van praktijkcijfers van meer dan 100 gemeenten op basis van betalingsachterstanden van meer dan 2 maanden, leidt tot een schatting van circa 1,2 miljoen te verwachten signalen op jaarbasis als signalen maandelijks en opnieuw worden aangeleverd. In combinatie met de nieuwe verplichting om een aanbod te doen op ieder signaal dat een goede indicatie vormt voor meer schulden én de lezing dat ieder signaal in de Bgs een goede indicatie vormt voor meer schulden, ontstaat bij gemeenten een probleem in de uitvoering.

In de huidige praktijk volgen gemeenten niet ieder enkelvoudig signaal op. Zij matchen signalen en ondernemen actie op gecombineerde signalen. Hoeveel signalen worden opgevolgd, wordt bepaald door bestuurlijke prioriteiten en beschikbare capaciteit/budget. De wijze van opvolgen is veelal door een huisbezoek, omdat dit de hoogste effectiviteit kent. Het opvolgen van een dusdanig groot aantal signalen door middel van een huisbezoek leidt tot een probleem in de uitvoering, omdat hier de capaciteit en de middelen niet voor beschikbaar zijn.

In een ambtelijke reactie van het ministerie van SZW op een eerdere conceptversie van de rapportage is aangegeven dat een opnieuw aangeleverd signaal niet als een nieuw signaal hoeft te worden gezien en dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. In dat geval komt het aantal signalen, waarop een aanbod moet worden gedaan, naar verwachting veel lager uit (al hebben wij geen informatie over de exacte aantallen). Deze aanvulling heeft grote gevolgen voor het aantal signalen en een nadere toelichting

of uitleg van het ministerie van SZW is hierop nodig, zodat alle gemeenten dit inzicht mee kunnen nemen bij de uitvoering van de vroegsignalering.

In ons onderzoek zijn drie oplossingsrichtingen naar voren gekomen hoe omgegaan kan worden met de verplichting om een aanbod te doen op ieder signaal, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden:

1. Handelen naar convenant en letter van de wet: brief bij ieder signaal;
2. Handelen naar convenant en geest van de wet: matching + alleen huisbezoek bij urgente signalen (huidige praktijk);
3. Aanpassen convenant/overeenkomst en inperken signalen: alleen signalen ontvangen kort voor het escalatiemoment.

De eerste twee oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen uit de gesprekken met gemeenten, de derde oplossingsrichting is als oplossingsrichting aangedragen door het ministerie van SZW in een ambtelijke reactie op een eerdere conceptversie van deze rapportage.

Op het moment dat wordt gehandeld in lijn met het convenant en de letter van de wet (doen van een aanbod op ieder signaal) dan kunnen de kosten hoog oplopen. Wanneer alle signalen opgevolgd worden door een huisbezoek (meest effectieve interventie) stijgen de kosten naar verwachting tot tussen de € 125 en € 340 miljoen. Dat is in de praktijk niet uitvoerbaar. Het opvolgen van alle signalen door middel van een brief leidt tot jaarlijkse structurele uitvoeringskosten tussen de € 2 en € 5 miljoen. De effectiviteit van het versturen van een brief is echter zeer beperkt en het alternatief van de brief is daarom eigenlijk ongewenst. De plicht om alle signalen op te volgen kan leiden tot het noodgedwongen inzetten van minder effectieve middelen als een brief om aan de wettelijke plicht te voldoen.

Een tweede oplossingsrichting is om vroegsignalering meer in te zetten in lijn met de huidige werkwijze (in lijn met het convenant en naar de geest van de wet). Gegeven de beperkte financiële middelen zetten deze gemeenten dan hun beschikbare budget voor vroegsignalering in voor matching en huisbezoek, hetgeen wel betekent dat niet alle signalen worden opgevolgd. Deze werkwijze sluit ook het beste aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en is de oplossingsrichting van voorkeur van gemeenten. Het is echter de vraag in hoeverre deze oplossing past binnen de kaders van de AVG en het is daarom van groot belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens een uitspraak doet over de haalbaarheid van deze optie.

Als het signaal kort voor het escalatiemoment wordt verstuurd (oplossingsrichting inperken signalen), dan leidt dat niet tot een hele grote wijzigingen ten opzichte van de bestaande praktijk bij dreigende escalatie. Op dit moment wordt een gemeente in het algemeen ook al geïnformeerd kort voor een escalatie. Deze oplossing draagt er dan ook niet of nauwelijks aan bij dat er meer inwoners met (dreigende) problematische schulden worden bereikt. Het is daarbij ook niet duidelijk in hoeverre een individuele gemeente ruimte heeft om af te wijken van de gemaakte afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De bijdrage van eerste en derde oplossingsrichting aan het bereiken het doel dat meer inwoners eerder bereikt worden (nog voordat problemen escaleren) is naar verwachting beperkt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de doelen van de wetgever beter bereikt worden met de tweede oplossingsrichting.

In de volgende tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de additionele gemeentelijke uitvoeringskosten in het kader van vroegsignalering vanaf 1 januari 2021 (deels veroorzaakt door de wijziging van de Wgs en de nieuwe Bgs).

Tabel 4.3: Totaaloverzicht additionele uitvoeringskosten

| Thema | Additionele uitvoeringskosten | Toelichting |
|------------------|---------------------------------|--|
| Vroegsignalering | ↑ € RIS / VPS | Verplichting om van RIS / VPS gebruik te gaan maken (in convenant) |
| | ↑ tijd / ↑ € huisbezoek / brief | Verplichting aanbod doen bij ieder signaal |
| | ↑ tijd eerste gesprek | Verplichting voeren eerste gesprek |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening | Vervolg hulpaanbod, indien inwoner dit wenst |

De impact van het opvolgen van alle signalen is potentieel zeer groot en gaat ook gepaard met een aantal risico's. Een belangrijk risico is dat de gemeente op basis van een enkelvoudig signaal te vroeg op de stoep staat en daarmee het beeld van een bemoeizuchtige overheid creëert. Het is daarom een belangrijke randvoorwaarde dat de signalen die signaalpartners leveren van een goede kwaliteit zijn en dat de signalen zijn voorafgegaan door sociale incasso door de signaalpartner.

De afgelopen periode hebben gemeenten vanwege corona in veel gevallen e-mailadressen en telefoonnummers gekregen van signaalpartners. Dit leidt tot de mogelijkheid om ook andere middelen in te zetten om signalen op te volgen. Gemeenten hebben daar de eerste positieve ervaringen mee opgedaan. Een randvoorwaarde voor gemeenten om te kunnen variëren in de wijze van opvolging van signalen is daarom dat deze gegevens ook in de toekomst meegeleverd worden door signaalpartners.

Aandachtspunt is ook dat het praktisch niet uitvoerbaar is om binnen vier weken na het ontvangen van een signaal in het kader van vroegsignalering een eerste gesprek te voeren met de inwoner, wanneer deze het aanbod accepteert. Het al dan niet halen van deze termijn hangt namelijk ook in grote mate af van de inwoner zelf.

Tot slot is een aan te bevelen vervolgactie om wetenschappelijk onderzoek te doen naar de effectiviteit van signalen, om gericht te kunnen variëren in het aanbod.

4.3.2. Impact besluit toegang en plan van aanpak

De bepalingen met betrekking tot de gegevensuitwisseling ten behoeve van het besluit toegang en plan van aanpak brengen een aantal nieuwe rechten voor de inwoner en verplichtingen voor gemeenten met zich mee.

Op hoofdlijnen gaat het om de volgende zaken:

- De hulpvraag kan ook mondeling gesteld worden en wordt binnen vier weken gevolgd door een eerste gesprek.
- Binnen acht weken na het eerste gesprek moet - mits de inwoner hulp wenst - een beschikking vergezeld van een plan van aanpak worden afgegeven.

- Wanneer op grond van in een gemeentelijk beleidsplan opgenomen (wettelijk toegestane) weigeringsgronden geen toegang verleend wordt tot schuldhulpverlening, volgt binnen acht weken na het eerste gesprek een weigeringsbeschikking.
- De informatieplicht verschuift van de inwoner naar de schuldhulpverlener; de wetswijziging regelt de juridische basis (en plicht) voor de schuldhulpverlener om bij instanties gegevens op te vragen over de inwoner die relevant zijn voor (de toegang tot) schuldhulpverlening.
- De juridische basis voor mandatering van de uitvoering van schuldhulpverlening wordt versterkt.
- Gemeenten verstrekken het gegeven, dat een cliënt schuldhulpverlening ontvangt, aan gerechtsdeurwaarders, verstrekkers van signalen, schuldeisers, bewindvoerders en kredietverstrekkers.

De aanpassingen in de Wgs en het Bgs zorgen ervoor dat de rechtspositie van de inwoner met schulden sterk verbeterd. De inperking van de informatieplicht van de cliënt zorgt er ook dat een cliënt minder snel uit zal vallen in de opstartfase van het hulpverleningstraject. Dit zijn belangrijke en positieve effecten voor de inwoner en gemeenten zien dit ook als zeer belangrijke verbeteringen in de Wgs op het gebied van het besluit toegang en plan van aanpak.

Dit betekent overigens wel dat de werkzaamheden voor schuldhulpverleners toenemen. Deels omdat er extra verplichtingen bijkomen (het jaarlijks verzamelen van een deel van de relevante informatie), deels omdat het de verwachting is dat het aantal mensen in een schuldhulpverleningstraject toe zal nemen vanwege een lagere uitval (nog los van eventuele corona-effecten). Ook dit is zonder meer een positief effect. Dit leidt er echter wel toe dat de gemeentelijke uitvoeringskosten voor de schuldhulpverlening toe gaan nemen. Dit is wel een uitvoeringsrisico, want gemeenten beschikken niet over de financiële middelen om deze uitvoeringskosten te betalen. En dat kan er voor zorgen dat niet alle beoogde potentiële positieve effecten ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden.

Nu is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat er een grote besparing te realiseren is door de betere mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Op dit moment ontbreekt echter de ICT-infrastructuur voor deze gegevensuitwisseling, waardoor potentiële besparingen (nog) niet gerealiseerd kunnen worden. Zo lang deze infrastructuur er niet is, moeten gemeenten op andere manieren de benodigde gegevens opvragen, bijvoorbeeld via post en telefoon. Het bevragen van verschillende bronnen op verschillende manieren kost tijd en vraagt de inzet van extra administratieve krachten.

Gemeenten moeten verder hun processen op een aantal punten aanpassen om te voldoen aan de eisen uit de Wgs en Bgs. Het gaat dan onder andere om het eventueel aanpassen van het moment van beschikken en het introduceren van een plan van aanpak op hoofdlijnen.

In de volgende tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de additionele gemeentelijke uitvoeringskosten in het kader van (de gegevensuitwisseling ten behoeve van) het besluit toegang en plan van aanpak vanaf 1 januari 2021 (deels veroorzaakt door de wijziging van de Wgs en de nieuwe Bgs).

Tabel 4.4: Totaaloverzicht additionele uitvoeringskosten

| Thema | Additionele uitvoeringskosten | Toelichting |
|------------------------------------|--|---|
| Besluit toegang en plan van aanpak | ↑ tijd verzamelen gegevens | Wijziging informatieplicht burger |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening | Daling afname uitval aanmelding/intake (meer beschikkingen) |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening ondernemers | Daling afname uitval aanmelding/intake ondernemers |
| | ↑ tijd beroep & bezwaar | Verplichting beëindigingsbeschikking |
| Corona | ↑ tijd schuldhulpverlening | Extra instroom door corona |

4.3.3. Beschouwing uitvoeringskosten

In deze impactanalyse is naar voren gekomen dat de gemeentelijke uitvoeringskosten zowel voor het onderwerp vroegsignalering als voor het onderwerp besluit toegang en plan van aanpak toe gaan nemen. In de Memorie van Toelichting is opgenomen ‘Voor de uitvoering van de wetswijziging zijn investeringen nodig. Deze <<verdiene>> zich terug.’ Uit de voorliggende impactanalyse komt een ander beeld naar voren.

Overigens heeft ook de Raad van State daarover gewaarschuwd. Zij stellen in hun advies¹⁴⁷ ‘In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens, gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren.’ Daarnaast stelt de Raad van State ‘In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.’ Aan de randvoorwaarde voor voldoende financiële middelen is niet voldaan.

¹⁴⁷ Raad van State (2019), No. W12.19.0181/III.

5. Implementatie wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van wat gemeenten moeten doen om de aanpassingen op grond van de wetswijziging te implementeren in hun eigen organisatie. Hierbij is eerst gekeken naar enkele algemene stappen voor de implementatie en daarna meer specifiek naar de implementatie van vroegsignalering en de implementatie van aanpassingen rondom het besluit toegang en plan van aanpak.

5.1. Implementatie algemeen

De implementatie van vroegsignalering en de implementatie van de aanpassingen rondom het besluit toegang en plan van aanpak kunnen als twee aparte implementatietrajecten worden gezien. Daarnaast zijn er verschillende algemene stappen te identificeren relevant voor de implementatie van de gewijzigde Wgs:

1. Kennisnemen van wet- en regelgeving;
2. Aanpassen plan;
3. Regelen financiering;
4. Regelen formatie.

In het navolgende worden deze stappen nader uitgewerkt.

1. Kennisnemen van wet- en regelgeving

Gemeenten moeten allereerst kennisnemen van de gewijzigde wet- en regelgeving, zodat zij in staat zijn om de schuldhulpverlening op de passende manier vorm te kunnen geven. Veel algemene (actuele) informatie met betrekking tot de gewijzigde Wgs en de implementatie is te vinden op de website van het Programma Verbinden Schuldendomein van VNG Realisatie.¹⁴⁸

2. Aanpassen plan

Iedere gemeente heeft conform artikel 2 Wgs een door de gemeenteraad vastgesteld plan dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente (*juridisch*). In dat plan moet ook worden opgenomen (nieuwe lid 4c artikel 2 Wgs), hoe samenwerking met schuldeisers wordt vormgegeven. Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het hier zowel om afspraken over de invulling van vroegsignalering als om afspraken over incassobeleid van bedrijven en samenwerking bij schuldregeling. Rondom vroegsignalering en het incassobeleid van bedrijven is een aantal standaardafspraken al opgenomen in het Landelijk Convenant Vroegsignalering. De meest praktische oplossing is in het beleidsplan te verwijzen naar het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

¹⁴⁸ Zie <https://www.vngrealisatie.nl/producten/Verbinden-Schuldendomein>.

Naast de aanvullende bovenstaande verplichting is het ook van belang om te toetsen of de bepalingen uit het plan nog aansluiten bij de gewijzigde Wgs om te voorkomen dat bepalingen uit het plan strijdig zijn met de gewijzigde regelgeving (denk bv. aan vroegsignalering, gewijzigde termijnen, etc.). In dit plan staat ook opgenomen wat de inwoners van de gemeente kunnen en mogen verwachten en dan is het van belang dat er geen licht zit tussen het aanbod van de gemeente en de wettelijke verplichtingen. Het ligt daarom voor de hand om het gemeentelijke plan op zo korte mogelijke termijn te toetsen op mogelijke strijdigheden met de gewijzigde Wgs en indien relevant het aangepaste plan door de gemeenteraad vast te laten stellen.¹⁴⁹

3. Regelen formatie

In hoofdstuk 4 is een nadere uitwerking gemaakt van de additionele werkzaamheden, waar gemeenten rekening mee moeten houden voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Iedere gemeente zal hier zelf een raming van dienen te maken om goed voorbereid te zijn op de extra werkzaamheden die er aan komen (*personeel*).

Het is de verwachting dat er na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs aanvullende formatie nodig is voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.¹⁵⁰ Het is daarbij niet alleen relevant om te kijken naar directe extra werkzaamheden voor bv. vroegsignalering en de intake, maar om ook rekening te houden met een extra instroom in de reguliere schuldhulpverlening (nog los van een eventuele extra instroom vanwege corona).

4. Regelen financiering

Voor de dekking van aanvullende uitvoeringskosten van gewijzigde verplichtingen op het gebied van vroegsignalering en het besluit toegang en plan van aanpak zijn geen additionele structurele financiële voorzieningen vanuit de Rijksoverheid (*financiën*). In hoofdstuk 4 is een gewenste vervolgactie opgenomen voor structurele financiering van de additionele uitvoeringskosten van de gewijzigde Wgs. Zolang deze gewenste vervolgactie niet is opgevolgd, moeten additionele middelen voor de financiering van de extra uitvoeringskosten in de gemeentelijke begroting worden gevonden.

Vanuit de Rijksoverheid zijn vanwege de coronacrisis wel extra incidentele middelen vrijgemaakt voor het tegengaan van armoede en problematische schulden voor de periode 2020 tot en met 2022.¹⁵¹ Voor gemeentelijk schuldenbeleid is een bedrag beschikbaar van in totaal € 75 miljoen over de jaren van 2020 tot en met 2022 om de te verwachten toename van werkzaamheden op het gebied van schuldhulpverlening vanwege corona op te kunnen vangen. Deze incidentele middelen kunnen voor de implementatie van de gewijzigde Wgs worden aangewend.

¹⁴⁹ Conform lid 2 artikel 2 Wgs wordt het plan telkens vastgesteld voor een periode van vier jaar.

¹⁵⁰ Zie ook tabel 4.3 en tabel 4.4 in paragraaf 4.3 voor een inventarisatie van de additionele kosten.

¹⁵¹ Kamerstukken II (2020-2021), 24 515, nr. 569.

5.2. Implementatie vroegsignalering

Gemeenten gaan op dit moment op verschillende manieren en met een verschillende intensiteit om met vroegsignalering. Het startpunt voor de implementatie hangt af van stappen die in het verleden gezet zijn. Is er bijvoorbeeld al een projectleider? Is er al ervaring? Zijn er al afspraken met signaalleveranciers? Worden al huisbezoeken afgelegd? Wordt al gebruik gemaakt van een applicatie voor vroegsignalering?

De NVVK heeft in september 2018 een herziene Leidraad Vroegsignalering uitgegeven.¹⁵² Deze herziene leidraad geeft een overzicht van stappen die gemeenten kunnen zetten om aan de slag te gaan met vroegsignalering.

In deze leidraad wordt gesteld dat de implementatie van vroegsignalering gemiddeld 2 jaar duurt, waarbij de eerste 6 tot 12 maanden nodig zijn om het project draaiende te krijgen. De inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs en ondertekening van het Landelijk Convenant Vroegsignalering zorgen er overigens voor dat deze doorlooptijd korter wordt (de doorlooptijd kan ook verkort worden door gebruik te maken van opgebouwde kennis bij andere gemeenten). Deze leggen namelijk de basis voor de overeenkomst tussen gemeenten en signaalpartners. Desalniettemin is het voor gemeenten die nog niet gestart zijn zaak dat zij dit zo snel mogelijk in gang zetten. De Leidraad Vroegsignalering Schulden kan daarbij behulpzaam zijn. Daarbij is het wel het advies om serieus de tijd te nemen voor de voorbereidingen van vroegsignalering.

De volgende figuur is ontleend aan die leidraad en schetst de daar genoemde stappen. In deze paragraaf schetsen we bij elk van deze stappen wat de gemeente aanvullend of anders moet doen om de gewijzigde Wgs te implementeren in de eigen organisatie.

¹⁵² NVVK (2018), *Leidraad Vroegsignalering Schulden*.

Figuur 5.1: Stappenplan vroegsignalering

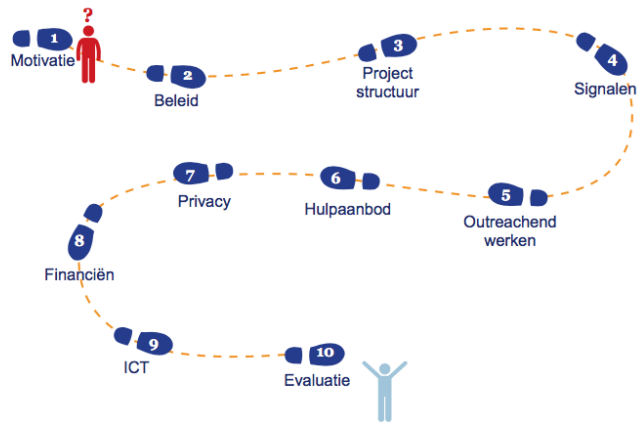
C. Stappenplan voor het opzetten van vroegsignalering

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

Het stappenplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1. Motivatie**
Op welke manier zijn beslissers te overtuigen met de juiste argumenten?
- 2. Beleid**
Welk doel wordt beoogd en welke middelen worden ingezet?
- 3. Projectstructuur**
Hoe zet u een pilot vroegsignalering op?
- 4. Signalen**
Wat zijn de daadwerkelijke signalen om het doel te bereiken?
- 5. Outreachend werken**
Wat is de beste manier om de klant te bereiken?
- 6. Hulpaanbod**
Welke producten worden aangeboden?
- 7. Privacy en convenanten**
Wat is de privacy grondslag voor vroegsignalering?
- 8. Financiering**
Wat is de kosten-baten analyse?
- 9. ICT**
Welke mogelijkheden zijn er in ICT ondersteuning?
- 10. Evaluatie**
Bepaal vooraf evaluatiemomenten en -punten.

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



Bron: NVVK (2018), *Leidraad Vroegsignalering Schulden*.

1. Motivatie

Het is belangrijk om bij aanvang de motieven van de verschillende betrokken partijen helder te hebben. Wat zijn motieven voor het bestuur, wat zijn motieven voor schuldhulpverlenende instanties, voor samenwerkingspartners? Dit onderdeel is ook gericht op het verkrijgen van draagvlak voor vroegsignalering. Doordat nu in de wet geregeld is dat alle signaalpartners signalen gaan afgeven en in het convenant op centraal niveau afspraken gemaakt worden tussen partijen, zijn hier al stappen in gezet. Alsnog is het van belang alle betrokken partijen (intern en extern) aan de voorkant bij elkaar te halen om verwachtingen te delen.

2. Beleid

In het gemeentelijke beleidsplan voor schuldhulpverlening dient opgenomen te worden hoe de gemeente invulling geeft aan integrale schuldhulpverlening.¹⁵³ In de hoofdstukken 3 en 4 is uitgewerkt welke oplossingsrichtingen gemeenten zien om te gaan voldoen aan de verplichting om opvolging te geven aan ieder signaal dat een indicatie vormt voor meer schulden en aan welke inzet hier wordt gekozen. Het is aan de gemeente om de beleidsmatige prioriteiten (doelen) te bepalen.

In de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering is de bepaling opgenomen dat de gemeente een (beleids-)plan maakt hoe de signalen te behandelen, wanneer

¹⁵³ Zie ook paragraaf 5.1.2.

signalen in aanmerking komen voor een huisbezoek en welke overige (communicatie-)middelen worden ingezet om de overige signalen op te pakken. Merk daarbij op: dit (beleids-)plan is niet hetzelfde als het plan uit artikel 2 Wgs.

De overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering vraagt wel dat gemeenten transparant zijn over de wijze waarop geprioriteerd wordt. Zo kan het zijn dat de gemeente er bijvoorbeeld voor kiest in een bepaalde wijk intensiever in te zetten op vroegsignalering dan elders. In de afweging van prioritering is beschikbaar / gewenst budget en capaciteit ook een factor van belang.

3. Projectstructuur

Het is aan te bevelen de inrichting van vroegsignalering projectmatig op te pakken (*organisatie*). Rollen die daarbij horen zijn die van de projectleider, een stuurgroep en een projectgroep.

4. Signalen

Alle gemeenten ontvangen na inwerkingtreding van de wetswijziging signalen van de in de Wgs genoemde signaalpartners (zorgverzekeraars, energiebedrijven, waterbedrijven en woningverhuurders) als zij daarover afspraken hebben vastgelegd in een overeenkomst (*juridisch*). Daarvoor kunnen gemeenten en signaalpartners de overeenkomst gebruiken, die bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering is gevoegd, of blijven werken met bestaande afspraken met signaalpartners, mits deze voldoen aan de wetswijziging. De overeenkomst dient aan de kant van de gemeente door het college ondertekend te worden (hiervoor is dan mogelijk een collegebesluit van toepassing). Per signaalpartner wordt 1 overeenkomst ondertekend.

Voor signalen, die niet genoemd zijn in de gewijzigde Wgs, is er na inwerkingtreding geen grondslag meer om deze te (blijven) gebruiken voor vroegsignalering. Dat betekent dat gemeenten lopende gegevensleveringen moeten beëindigen.

5. Outreachend werken

Gemeenten moeten ook keuzes maken over op welke wijze opvolging gegeven wordt aan signalen (zie ook kopje beleid). Vele kanalen zijn daarbij mogelijk, zoals bijvoorbeeld een huisbezoek, telefoon, sms, brief, sms, e-mail of persoonlijke kaart. De gemeente moet afwegen op welke signalen welke interventie volgt en daarover transparant zijn naar de signaalpartners.

Daarbij staat de vraag wat de beste manier is om de klant te bereiken centraal. Beleidsmatig kunnen keuzes gemaakt worden om te variëren in aanbod (bv. alleen huisbezoek bij matching, of alleen in bepaalde wijken). Het is aan te bevelen in het project vroegsignalering actief te monitoren wat het effect is van verschillende interventies en de resultaten ook te evalueren.

Bij de inrichting van vroegsignalering dient gekozen te worden wie het huisbezoek doet; dit kan bijvoorbeeld een schuldhulpverlener zijn of een andere medewerker uit het sociaal domein (bv. een medewerker van een wijkteam of een maatschappelijk werker). Een andere inrichtingskeuze is of het huisbezoek door één of meerdere personen afgelegd wordt. Bij de selectie van medewerkers voor huisbezoeken dient rekening gehouden te worden met de specifieke vaardigheden die deze vorm van outreachend werken vraagt (*personeel*). Het gaat daarbij om gespreksvaardigheden en de vaardigheid om laagdrempelig contact te maken met mensen.

6. Hulpaanbod

Gemeenten moeten er zorg voor dragen dat binnen vier weken na ontvangst van het signaal een eerste gesprek in het kader van de Wgs plaats kan vinden wanneer een inwoner het hulpaanbod accepteert (*primair proces*). Dat betekent dat binnen die termijn van vier weken een poging gedaan moet zijn de inwoner te bereiken en dat binnen diezelfde termijn ook capaciteit beschikbaar moet zijn om een gesprek te voeren als iemand inderdaad een eerste gesprek wil plannen.¹⁵⁴

Gezien deze termijn moet de gemeente in de implementatiefase duidelijke afspraken maken met signaalpartners over het moment van leveren van signalen. Voor het kunnen bewaken van deze termijnen is het van belang dat gemeenten zorgen dat de volgende momenten geregistreerd worden (voor de eerste drie elementen kan de applicatie voor vroegsignalering gebruikt worden):

- Datum ontvangst signaal;
- Datum (eerste) opvolging signaal;
- Is er een wens voor vervolgaanbod? Ja/nee/niet bereikt;
- Als ja: Datum eerste gesprek (dit is een bredere verplichting die geldt voor alle eerste gesprekken).

Cruciaal voor het succes van vroegsignalering is dat het vervolg hulpaanbod ook op orde is. Een aantal van de problemen die men tegenkomt bij vroegsignalering, kan met een quick fix opgelost worden. Een quick fix is een oplossing die binnen een termijn van 28 dagen gevonden wordt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hulp bij de administratie, juridische ondersteuning of het maken van betalingsafspraken. Voor het komen tot een quick fix dient capaciteit beschikbaar te zijn.

Ook kan het zo zijn dat een quick fix niet volstaat en een plan van aanpak opgesteld moet worden. In de implementatiefase dient een prognose gemaakt te worden van de verwachte doorstroom op basis van het aantal signalen dat verwacht wordt. De beschikbare capaciteit en aanbod dienen daarop voorbereid te zijn. Wanneer een inwoner bereikt wordt en openstaat voor hulp, is het zeer demotiverend als daarna geen vervolgaanbod beschikbaar is en haakt de inwoner mogelijk meteen weer af. Om een inschatting te maken van de doorstroompercentages kunnen de percentages uit paragraaf 3.1.1.6 als leidraad gehanteerd worden.

Omdat gemeenten - afhankelijk van de te kiezen oplossingsrichting - veel meer signalen gaan ontvangen dan tot op heden het geval was, is te verwachten dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs een toename ontstaat in:

- De benodigde capaciteit voor het opvolgen van signalen;
- De benodigde capaciteit voor het eerste gesprek en eventuele quick fixes;
- De benodigde capaciteit voor het doen van een vervolg hulpaanbod.

In de implementatie dient ook rekening gehouden te worden met een mogelijke aanpassing van het aanbod. Als inwoners eerder bereikt worden, kan de vraag naar vormen van lichtere ondersteuning, zoals budgetcoaching of thuisadministratie mogelijk toenemen. Daarnaast wordt met

¹⁵⁴ Hier speelt nog wel een aandachtspunt met betrekking tot de haalbaarheid van deze termijnen. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 4.1.3.

vroegsignalering ook een andere doelgroep bereikt, voor wie een ander dan het traditionele aanbod beter past.

7. Privacy

De gemeente sluit een verwerkersovereenkomst met een van de aanbieders van vroegsignalering (*privacy*). Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de standaard verwerkersovereenkomst van de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) van gemeenten.¹⁵⁵

8. Financiering

Voor de implementatie en uitvoering van vroegsignalering komen geen extra middelen beschikbaar. De gemeente moet dit dus vanuit de staande gemeentelijke begroting inrichten (tot 2020 gebruikten veel gemeenten hiervoor de extra armoedegelden). Voor de implementatiefase gaan de kosten zitten in de bemensing van de projectorganisatie en de aanschaf van software.

Daarnaast is sprake van structurele kosten (zie ook paragraaf 4.1) die geraamd moeten worden. Binnen de gemeente dient in de implementatiefase het budget voor de uitvoering vastgesteld te worden.

In het Landelijk Convenant Vroegsignalering is opgenomen dat eventuele financiële afspraken over bijdragen van signaalpartners opgenomen kunnen worden in de overeenkomst. In de huidige praktijk komt een dergelijke verdeling niet vaak voor, maar het is zeker de moeite waard om een poging te doen om daar afspraken over te maken.

9. ICT

Om de signalen te kunnen ontvangen, dienen gemeenten een contract af te sluiten met één van de twee applicatieleveranciers: BKR of Inforing (*inkoop, informatievoorziening*). Medewerkers dienen in de implementatiefase ook getraind te worden in het omgaan met de applicatie.

10. Evaluatie

De Wgs stelt geen specifieke eisen aan evaluatie. In het Landelijk Convenant Vroegsignalering is wel afgesproken dat na een jaar evaluatie plaatsvindt (en mogelijk vaker in het eerste jaar). Deze evaluatie zal plaatsvinden tussen de koepels.

Het is zeer aan te bevelen om als gemeente lokaal met de samenwerkingspartners evaluatiemomenten in te plannen. Deze evaluaties kunnen ook input vormen voor de evaluatie van het convenant.

¹⁵⁵ Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) (2019), *Handreiking Verwerkersovereenkomst Gemeenten*. Zie https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/08-standaard_verwerkersovereenkomst_2_0-plus-toelichting_17042019.pdf.

5.3. Implementatie besluit toegang en plan van aanpak

Voor de bepalingen rondom het besluit toegang en plan van aanpak hangt de zwaarte van de implementatie af van de wijze waarop de gemeente het proces van toegang en intake nu ingericht heeft. Eerder zagen we al dat er veel diversiteit bestaat in de uitvoering. In deze paragraaf wordt uitgewerkt wat gemeenten aan implementatiewerkzaamheden moeten doen om aan de gewijzigde Wgs te voldoen. Daarbij tekenen we aan dat sommige gemeenten een aantal van deze stappen al hebben gezet en dus mogelijk een lagere implementatielast hebben.

1. Vormvereisten toegang

In de gewijzigde Wgs is opgenomen dat de hulpvraag eenvoudig en zonder eisen is. De hulpvraag kan ook mondeling gesteld worden en dient binnen vier weken opgevolgd te worden door een eerste gesprek. Gemeenten die nu nog als (impliciete) voorwaarde stellen dat de inwoner bijvoorbeeld pas op gesprek mag komen als hij/zij een formulier ingevuld heeft of bewijsstukken meegenomen heeft, moeten hun proces aanpassen (*primaire proces*). Binnen de gemeente dienen goede afspraken gemaakt te worden over waar de hulpvraag binnen kan komen en hoe deze doorgeleid wordt (*organisatie*). Denk hierbij bijvoorbeeld aan afspraken met wijkteams of het KCC. Deze afspraken dienen gecommuniceerd te worden met medewerkers van de toegang en medewerkers van andere organisatieonderdelen waar een vraag binnen kan komen. De hulpvraag dient ook geregistreerd te worden. In de implementatiefase dienen afspraken gemaakt te worden over de wijze van registratie van het moment van stellen van de hulpvraag.

De termijn voor het voeren van het eerste gesprek wordt niet gewijzigd. Deze termijn blijft op vier weken staan (drie dagen bij spoedeisende situaties). Omdat het startmoment echter het stellen van de vormvrije hulpvraag is, moeten sommige gemeenten hun proces hierop aanpassen. Medewerkers dienen geïnstrueerd te worden over het nieuwe proces (*personeel*). Mogelijk dient het plan voor gemeentelijke schuldhulpverlening (artikel 2 Wgs) aangepast te worden.

2. Beschikking inclusief plan van aanpak

Binnen een termijn van acht weken na het eerste gesprek dient een beschikking afgegeven te worden, vergezeld van een plan van aanpak op hoofdlijnen (in geval van een positieve beschikking). Dit kan een plan van aanpak op hoofdlijnen zijn. Indien geen schuldhulpverlening gegeven wordt, moet een afwijzingsbeschikking afgegeven worden. De enige redenen om een inwoner te weigeren, zijn de uitsluitingsgronden zoals die nu ook in de Wgs staan. De Wgs regelt dat de schuldhulpverlener vanaf het moment dat het eerste gesprek gepland is gegevens mag opvragen met betrekking tot inwonerschap en verblijfsstatus, recidive en fraudevorderingen. Om fraude en recidive als weigeringsgrond te gebruiken, dient bij ingang van de wetswijziging wel in het beleidsplan vastgelegd te zijn dat dit voor de gemeente weigeringsgronden zijn. Alleen dan mag de gemeente de benodigde gegevens opvragen.

Gemeenten die nu nog niet binnen een termijn van acht weken beschikken, moeten hun proces aanpassen. Daarnaast moeten alle gemeenten de termijn waarbinnen beschikt wordt (maximaal 8 weken) vastleggen in een verordening. Hiervoor kan de Model Verordening beslistermijn

schuldhulpverlening (nieuw) worden gebruikt.¹⁵⁶ Deze verordening moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. In het geval de gemeente al een algemene verordening heeft waarin beschikkingstermijnen zijn opgenomen, moet de gemeente toetsen of de beslistermijn voor de Wgs binnen de reikwijdte valt.

De meeste gemeenten moeten een nieuw plan van aanpak introduceren bij de beschikking. Dit plan van aanpak is op hoofdlijnen en is vatbaar voor beroep en bezwaar. De mogelijkheid bestaat om een soort 'menukaart' als plan van aanpak te hebben. De schuldhulpverlener kan hier dan op hoofdlijnen op aankruisen wat de vervolgstappen zijn. Ook kunnen in het plan van aanpak voorwaarden gesteld worden voor het blijven ontvangen van schuldhulpverlening (bv. meewerken).

Het is belangrijk bij de implementatie aandacht te hebben voor communicatie naar de inwoner (*communicatie*). Naar verwachting roept het gegeven dat er drie 'plannen van aanpak' zijn in het proces van schuldhulpverlening vragen op (een plan van aanpak op hoofdlijnen, een integraal plan van aanpak en een plan van aanpak voor vroegsignalering). Het is belangrijk dit aan de voorkant zo helder mogelijk uit te leggen.

Een nieuwe verplichting is dat gemeenten de beschikking van schuldhulpverlening door moeten geven aan BKR (in de praktijk gaat dit via het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van BKR, waarop de grote softwareleveranciers van schuldhulpverleningsapplicaties zijn aangesloten). Op dit moment geven alleen de NVVK-leden saneringskredieten en schuldregelingsovereenkomsten door aan BKR (slechts een deel van alle beschikkingen). Deze wijziging moet worden aangepast in de procesbeschrijving, werkinstructies en in de beschikking (opnemen informatie over de BKR-melding).

Daarnaast zijn er op dit moment ongeveer 35 gemeenten nog niet aangesloten op het CKI van BKR. Zij dienen daarvoor een aanvraagprocedure te doorlopen om ook aan te sluiten op het CKI.

Wanneer een schuldhulpverleningstraject voortijdig afgebroken wordt, moet voortaan een beëindigingsbeschikking afgegeven worden. Een reden voor beëindiging kan bijvoorbeeld zijn dat iemand zich niet aan de voorwaarden uit de beschikking houdt. Bij reguliere beëindiging van de schuldhulpverlening moet er ook een beschikking worden afgegeven.

3. Registreren momenten

In voorbereiding op de gewijzigde Wgs dient de gemeente in haar proces en systemen in te richten dat een aantal gegevenselementen vastgelegd wordt (*administratieve organisatie*). Het gaat dan om:

- Het moment van stellen van de hulpvraag;
- Datum eerste gesprek;
- Datum beschikking.

¹⁵⁶ Zie <https://vng.nl/brieven/vng-model-verordening-beslistermijn-schuldhulpverlening-nieuw> voor meer informatie inclusief een implementatiehandleiding.

Daarnaast dient bewaking van de in de wet opgenomen termijnen ingericht te worden in processen en systemen.

4. Raadplegen gegevens en ICT-ondersteuning

De wetswijziging geeft gemeenten de mogelijkheid om in een vroeg stadium gegevens op te vragen over de inwoner. Deze mogelijkheid ontstaat wanneer het eerste gesprek gepland wordt. In de gewijzigde Wgs is opgenomen dat een inwoner gegevens niet zelf aan hoeft te leveren, als de gemeente deze gegevens op kan vragen. Dit betekent dus dat er in de implementatie rekening gehouden moet worden met een verzwaring van werkzaamheden aan de voorkant van het traject. De gemeente gaat immers zelf gegevens opvragen die men eerder aan de inwoner vroeg en die de inwoner (al dan niet met behulp van een vrijwilliger) zelf verzamelde. In de implementatiefase moet de gemeente een keuze maken over hoe en door deze gegevens opgevraagd worden.

Een deel van de gegevens is digitaal beschikbaar via Suwinet. Schuldhulpverleners hebben hier echter (nog) geen toegang toe. Landelijk wordt wel gewerkt aan het creëren van die mogelijkheid voor schuldhulpverleners, maar bij inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs is dit nog niet geregeld. Dat betekent dat gemeenten workarounds moeten gaan inzetten. Die workarounds kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het schriftelijk opvragen van de gegevens. Er kan overwogen worden dit door een administratieve kracht te laten doen.

Wanneer er gekozen wordt om (wanneer dit technisch mogelijk wordt) de Suwinet-gegevens in te lezen in de schuldhulpverleningsapplicaties, moeten deze applicaties aangepast worden (*informatievoorziening*). Naar verwachting is dan ook uitleg/training nodig aan medewerkers die met de systemen werken.

Ook voor de gegevens met betrekking tot schulden en fraude die niet via Suwinet beschikbaar zijn, moeten verschillende bronnen geraadpleegd worden. Een deel van de informatie is digitaal ontsloten, een ander deel moet via de post, telefoon of beveiligde e-mail worden opgevraagd. Zeker in de beginfase is het aan te raden om rekening te houden met extra inzet van administratieve ondersteuning.

5. Ontwikkelen aanbod ondernemers

De eerder in deze paragraaf beschreven wijzigingen hebben betrekking op het besluit toegang en plan van aanpak. In aanvulling op deze algemene aandachtspunten is het aan te raden om ook specifiek aanbod te ontwikkelen voor ondernemers. Ondernemers komen vaak op een andere manier bij de gemeente binnen (via accountmanagers of bedrijfscontactfunctionarissen, via de afdeling BBZ) en het is ook van belang dat deze afdelingen op de hoogte zijn van de gewijzigde verplichtingen en dat ook deze hulpvragen op een goede manier kunnen worden afgehandeld (*organisatie*).

Daarbij zijn er ook grote verschillen tussen de schuldhulpverlening aan inwoners of de schuldhulpverlening aan ondernemers (deze vorm van schuldhulpverlening is vaak uitbesteed aan gemandateerde instellingen). Het is van belang om bij de implementatie ook goed te kijken naar het gemeentelijke aanbod van schuldhulpverlening aan ondernemers (ook vanwege de coronacrisis).

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en het nieuwe Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie en uitvoering van de Wgs en Bgs.

6.1.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

De wetswijziging faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:

- a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
- b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

6.1.1.1. Wijzigingen op het vlak van vroegsignalering

Aanleiding wijziging

De aanleiding om de Wgs aan te passen op het thema vroegsignalering, ligt in het feit dat de juridische basis voor de huidige praktijk van vroegsignalering schuurt met de AVG. De juridische basis voor het verstrekken van signalen met betrekking tot betalingsachterstanden van gas, elektriciteit, water en zorgverzekering ligt in materiële regelgeving die inwoners waarborgen bieden bij escalatie/crisissituaties, zoals dreigende afsluiting van nutsvoorzieningen. Nutsbedrijven en zorgverzekeraars moeten, voor zij overgaan tot deze voor inwoners ingrijpende maatregelen, een aantal stappen zetten. Eén van die stappen is dat aan de inwoner aangeboden wordt zijn/haar gegevens aan de gemeente door te geven. Voor de gegevens met betrekking tot huurachterstanden bestond geen juridische basis in de bestaande wet- en regelgeving. De huidige praktijk, waarin gegevens met betrekking tot betalingsachterstanden van signaalpartners gebruikt worden om vroegtijdig inwoners met (problematische) schulden op te sporen en te benaderen, schuurt met de AVG omdat de taak vroegsignalering in de huidige Wgs niet expliciet als taak is opgenomen. Door dit nu wel te doen, wordt de juridische basis onder de huidige uitvoeringspraktijk verstevigd; een wens die gemeenten al vaker geuit hebben.

De volgende wetswijzigingen treden in werking vanaf 1 januari 2021.

Van lokale keuze naar wettelijke verplichting

Op dit moment doet 71 procent van de gemeenten op enige wijze aan vroegsignalering. De keuze om dit instrument in te zetten als onderdeel van de schuldhulpverlening is op dit moment een lokale, politieke/beleidsmatige keuze. De inzet is onder andere afhankelijk van de populatie in een gemeente, de politieke kleur en beschikbaar budget. Gemeenten maken in dit kader afspraken met (een beperkt aantal) leveranciers van signalen. Dit kunnen nu ook andere partijen zijn dan de signaalpartners die nu in de gewijzigde Wgs worden genoemd, zoals bijvoorbeeld gemeentebelastingen.

De wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Het al dan niet doen van vroegsignalering is niet langer een lokale keuze; het wordt een wettelijke verplichting.
- Meer signaalpartners: nu ook (particuliere) woningverhuurders en eerder alleen zorgverzekeraars, energiebedrijven en drinkwaterbedrijven kunnen signalen gaan aanleveren aan gemeenten over betalingsachterstanden van hun cliënten als sociale incasso niet tot betaling heeft geleid, met als doel vroegsignalering van schulden.
- Gemeenten dienen in hun plan aan te geven hoe de samenwerking met schuldeisers (waaronder signaalpartners) wordt vormgegeven.

Opvolging van signalen

Op dit moment geven de gemeenten, die aan vroegsignalering doen, veelal opvolging aan de signalen door middel van een huisbezoek. Daarvoor worden verschillende enkelvoudige signalen gemacht en wordt op basis van (beleidsmatige) prioriteiten en beschikbare capaciteit voor de uitvoering een aantal adressen geselecteerd voor een huisbezoek. In corona-tijd zijn ook ervaringen opgedaan met folders, flyers of ansichtkaarten. Een huisbezoek is de meest effectieve maatregel om een inwoner te bereiken. Nader onderzoek naar de effectiviteit van deze en andere interventies is wel wenselijk.

De wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Gemeenten zijn verplicht om een aanbod te doen voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeiser is ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden.
- Binnen vier weken na ontvangst van het signaal moet de gemeente een eerste gesprek voeren met de inwoner, mits deze het aanbod accepteert.

Doorstroming naar vervolgaanbod

Door middel van vroegsignalering wordt een nieuwe doelgroep bereikt. De huidige praktijk leert dat er slechts een beperkte overlap is tussen de inwoners die naar voren komen op basis van de signalen en inwoners die al bekend zijn bij de gemeente. Vroegsignalering leidt tot een grotere instroom in:

- De schuldhulpverlening;
- Andere ondersteuning in het sociaal domein. Dit kan bijvoorbeeld zijn naar andere vormen van gemeentelijke dienstverlening, zoals Wmo of jeugdhulp.

Ervaringscijfers van gemeenten die nu aan vroegsignalering doen leren ons dat 6 procent van de inwoners die bereikt worden en hulp accepteren, doorstroomt naar een langdurig traject. Vijftien procent van de inwoners die bereikt worden en hulp willen stroomt door naar andere vormen van dienstverlening in het sociaal domein. Het is van groot belang dat dit vervolgaanbod, breed in het sociaal domein, op orde is (op het moment dat cliënt hulp wil), zowel kwalitatief als qua beschikbare capaciteit.

Informatievoorziening

De meeste gemeenten die aan vroegsignalering doen gebruiken een applicatie om dit proces te ondersteunen. Er zijn daarvoor twee applicaties beschikbaar, namelijk RIS van Inforing en VPS van BKR. Er zijn ook gemeenten die niet een van deze applicaties gebruiken. Zij gebruiken bijvoorbeeld (beveiligde) e-mail en/of Excel. Signalen die een escalatie betreffen (bijvoorbeeld driegende

woninguitzetting) worden niet via de applicaties uitgewisseld. Hierover vindt meestal telefonisch en/of e-mailcontact plaats.

Na invoering van de wetwijziging moeten gemeenten een keuze maken uit één van de beschikbare applicaties die vroegsignalering ondersteunen. Dit is niet als zodanig opgenomen in de wetwijziging, maar volgt uit de uitwerking van de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

6.1.1.2. Wijzigingen op het vlak van het besluit toegang en plan van aanpak

Dit onderdeel van de wetwijziging heeft betrekking op de fase van aanmelding en intake. In de huidige situatie is er veel diversiteit in de uitvoering. Het gaat dan om:

- Diversiteit in aanmelding- en intakeproces;
- Diversiteit in uitvoering (uitbesteed of zelf);
- Diversiteit in beleid.

De wetwijziging geeft meer kaders voor de uitvoering. Daarnaast wordt door de wetwijziging de juridische basis voor mandatering van de uitvoering van schuldhulpverlening versterkt. Hieronder beschrijven we de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

Aanmelding

Het aanmelden voor schuldhulpverlening kan op dit moment op verschillende manieren. Bij sommige gemeenten kan een inwoner meteen op gesprek komen, andere gemeenten vragen aan de inwoner eerst een formulier in te vullen en bewijsstukken te verzamelen. Er zijn enkele (mogelijke) uitsluitingsgronden vastgelegd in de Wet (geen inwonerschap, recidive, fraude en onrechtmatig verblijf). De gemeente mag gegevens met betrekking tot deze uitsluitingsgronden alleen opvragen bij de inwoner.

De wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- De schriftelijke of (extra ten opzichte van nu) mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld in het eerste gesprek; het eerste gesprek moet (net als nu) plaatsvinden binnen vier weken nadat de inwoner zich bij de gemeente meldt.
- Het eerste gesprek dient binnen vier weken na aanmelding plaats te vinden (binnen drie dagen in het geval van acute situaties zoals dreigende huisuitzetting);

Toelating en beschikking

Het moment waarop gemeenten een toegangsbeschikking voor schuldhulpverlening afgeven varieert nu, vanaf 'meteen na het eerste gesprek' tot 'na acceptatie van het plan van aanpak'. Van de gemeenten geeft 83 procent toegangsbeschikkingen af. Het percentage dat afwijzingsbeschikkingen afgeeft is met 67 procent lager. De toelating van (ex-)ondernemers en zelfstandigen tot de schuldhulpverlening is een aandachtspunt; zij krijgen soms geen toegang tot schuldhulpverlening. Vanwege de specifieke kennis die de schuldhulpverlening voor deze doelgroep vraagt, heeft een deel van de gemeenten dit uitbesteed aan een externe partij.

De wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Binnen acht weken na het eerste gesprek geeft de gemeente op basis van de hulpvraag van de inwoner met schulden een beschikking af. Dit kan een toelatings- of weigeringsbeschikking

zijn. Een toelatingsbeschikking wordt vergezeld van een plan van aanpak. De gemeente legt de maximale termijn om te beschikken vast in een verordening.

- Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening wordt ook een beschikking afgegeven;
- Tevens wordt in de Wgs de wettelijke doelbinding geregeld voor gegevensuitwisseling, die nodig is voor het besluit tot schuldhulpverlening, voor de vaststelling van het plan van aanpak en voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- De informatieplicht verschuift van de inwoner naar de schuldhulpverlener; de wetswijziging regelt de juridische basis (en plicht) voor de schuldhulpverlener om bij instanties gegevens op te vragen over de inwoner die relevant zijn voor (de toegang tot) schuldhulpverlening.
- De gemeente moet doorgeven aan de kredietverstrekkers dat schuldhulpverlening ontvangen wordt. In de praktijk gebeurt dit door de toelatingsbeschikking te registreren bij CKI van BKR (in de huidige situatie gebeurt dit pas bij het sluiten van een schuldregelingsovereenkomst).

Intake en plan van aanpak

Na toelating tot schuldhulpverlening volgt een intakefase. Het resultaat van deze fase is een plan van aanpak. Dit is een breed plan van aanpak, dat meerdere leefdomeninen bestrijkt. De doorlooptijd om tot een dergelijk plan van aanpak te komen, beslaat vaak enkele maanden. In die periode verzamelt de inwoner ook gegevens met betrekking tot zijn schulden. Het niet bij elkaar krijgen van de gegevens door de inwoner is een belangrijke reden voor uitval.

De wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Het uitgebreide plan van aanpak blijft en zal zich moeten verhouden tot het plan van aanpak op hoofdlijnen dat bij de beschikking gevoegd is.
- Naast dat de gemeente gegevens opvraagt ten behoeve van de toegang en het plan van aanpak, doet zij ook een jaarlijkse check op deze gegevens. Als gewijzigde gegevens daar aanleiding toe geven moet de gemeente ook een gewijzigde beschikking (met plan van aanpak op hoofdlijnen) afgeven.
- Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening wordt ook een beëindigingsbeschikking afgegeven.

Gegevensuitwisseling en ICT

De wetswijziging regelt de juridische basis om namens de inwoner gegevens op te vragen. Op dit moment zijn nog niet alle bronnen digitaal beschikbaar en ontsloten voor de gemeente. Daar waar gegevens nog niet digitaal toegankelijk zijn voor de gemeente, moeten deze opgevraagd moeten worden via andere kanalen zoals telefonisch, per post of via (veilige) e-mail. In de ICT-verkenning worden scenario's geschetst voor het kunnen gebruiken van Suwinet-gegevens voor de schuldhulpverlening. Wanneer deze ontsluiting geregeld is, moeten leveranciers van schuldhulpverleningsapplicaties deze aanpassen om het gebruik van deze gegevens mogelijk te maken.

6.1.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

6.1.2.1. Betekenis veranderingen op het gebied van vroegsignalering

Aantal signalen afhankelijk van definitie vroegsignalering

Bij gemeenten bestaan zorgen over de grote hoeveelheid signalen die zij in het kader van vroegsignalering gaan ontvangen en moeten opvolgen en de (financiële) impact die dat heeft. Bij vroegsignalering constateren we dat er zeer uiteenlopende verwachtingen zijn ten aanzien van het aantal te verwachten signalen. Dat komt omdat er in het veld geen eenduidige definitie bestaat van het begrip vroegsignalering.

In de Memorie van Toelichting is een schatting gemaakt van het extra bereik door vroegsignalering van schulden van 145.000 huishoudens per jaar (huishoudens die te maken krijgen met de wanbetalersregeling, huisuitzetting of afsluiting). Dergelijke events kunnen het (eind)resultaat zijn op het moment dat (beginnende) schulden niet worden opgelost. De Memorie van Toelichting geeft geen nadere informatie over het aantal te verwachten signalen.

Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is in de huidige uitvoeringspraktijk het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening. Dit is ook de definitie die gehanteerd is bij het uitwerken van de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Gemeenten werken in de huidige uitvoeringspraktijk met betalingsachterstanden van 30 tot 100 dagen. In de overeenkomst behorend bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering zijn afspraken gemaakt over de termijn van de betalingsachterstanden, het maandelijks aanleveren van signalen en de mogelijkheid om opnieuw signalen aan te leveren. Als een extrapolatie wordt gemaakt van praktijkcijfers van meer dan 100 gemeenten op basis van betalingsachterstanden van meer dan 2 maanden, het maandelijks aanleveren én het opnieuw aanleveren van signalen dan leidt dit tot een schatting van circa 1,2 miljoen te verwachten signalen op jaarbasis. In combinatie met de nieuwe verplichting om een aanbod te doen op ieder signaal dat een goede indicatie vormt voor meer schulden én de lezing dat ieder signaal in de Bgs een goede indicatie vormt voor meer schulden, ontstaat bij gemeenten een probleem in de uitvoering.

In een ambtelijke reactie van het ministerie van SZW op een eerdere conceptversie van de rapportage is aangegeven dat een opnieuw aangeleverd signaal niet als een nieuw signaal hoeft te worden gezien en dat de gemeente bij een opnieuw aangeleverd signaal zelf kan bepalen of de gemeente een aanbod doet. In dat geval komt het aantal signalen, waarop een aanbod moet worden gedaan, naar verwachting veel lager uit (al hebben wij geen informatie over de exacte aantallen) en dat heeft grote gevolgen op de uitvoeringskosten bij gemeenten.

In de huidige praktijk volgen gemeenten niet ieder enkelvoudig signaal op. Zij matchen signalen en ondernemen actie op gecombineerde signalen. Hoeveel signalen worden opgevolgd, wordt bepaald door bestuurlijke prioriteiten en beschikbare capaciteit/budget. De wijze van opvolgen is veelal door een huisbezoek, omdat dit de hoogste effectiviteit kent. Het opvolgen van een dusdanig groot aantal signalen door middel van een huisbezoek leidt tot een probleem in de uitvoering, omdat hier de capaciteit en de middelen niet voor beschikbaar zijn.

Drie oplossingsrichtingen

Uit de interviews met de gemeenten en de nadere analyse zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen hoe gemeenten om kunnen gaan met dit uitvoeringsprobleem. De volgende oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen:

- Handelen naar convenant en letter van de wet: brief bij ieder signaal;
- Handelen naar convenant en geest van de wet: matching + alleen huisbezoek bij urgente signalen (huidige praktijk);
- Aanpassen convenant/overeenkomst en inperken signalen: alleen signalen ontvangen kort voor het escalatiemoment.

De eerste twee oplossingsrichtingen zijn naar voren gekomen uit de gesprekken met gemeenten, de derde oplossingsrichting is als oplossingsrichting aangedragen door het ministerie van SZW in een ambtelijke reactie op een eerdere conceptversie van deze rapportage.

Oplossingsrichting 1: Handelen naar convenant en letter van de wet

Op het moment dat wordt gehandeld in lijn met het convenant en de letter van de wet (doen van een aanbod op ieder signaal) dan kunnen de kosten hoog oplopen. Het opvolgen van alle 1,2 miljoen signalen door een huisbezoek (meest effectieve interventie) is in de praktijk niet uitvoerbaar. Het opvolgen van alle signalen door middel van een brief leidt tot minder structurele uitvoeringskosten, maar de effectiviteit van het versturen van een brief is echter zeer beperkt en het alternatief van de brief is daarom eigenlijk ongewenst. De plicht om alle signalen op te volgen kan leiden tot het noodgedwongen inzetten van minder effectieve middelen als een brief om aan de wettelijke plicht te voldoen.

De impact van het opvolgen van alle signalen is potentieel zeer groot en gaat ook gepaard met nog een aantal andere risico's. Een belangrijk risico is dat de gemeente op basis van een enkelvoudig signaal te vroeg op de stoep staat en daarmee het beeld van een bemoeizuchtige overheid creëert. Het is daarom een belangrijke randvoorwaarde dat de signalen die signaalpartners leveren van een goede kwaliteit zijn en zijn voorafgegaan door sociale incasso door de signaalpartner.

Oplossingsrichting 2: Handelen naar convenant en geest van de wet

Een tweede oplossingsrichting is om vroegsignalering meer in te zetten in lijn met de huidige werkwijze (in lijn met het convenant en naar de geest van de wet). Gegeven de beperkte financiële middelen zetten deze gemeenten dan hun beschikbare budget voor vroegsignalering in voor matching en huisbezoek, hetgeen wel betekent dat niet alle signalen worden opgevolgd. Deze werkwijze sluit ook het beste aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en is de oplossingsrichting van voorkeur van gemeenten. Het is echter de vraag in hoeverre deze oplossing past binnen de kaders van de AVG en het is daarom van groot belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens een uitspraak doet over de haalbaarheid van deze optie.

Oplossingsrichting 3: Aanpassen convenant/overeenkomst en inperken signalen

Tijdens dit onderzoek is door het ministerie van SZW ook geopperd dat het mogelijk is om andere afspraken te maken met de signaalpartners over de door hen te verstrekken signalen. Het aantal signalen kan sterk beperkt worden als signaalpartners alleen maar een signaal doorgeven kort voor

de escalatie (het extra aantal signalen gaat dan meer richting de 145.000 per jaar in plaats van 1,2 miljoen per jaar).

Als het signaal kort voor het escalatiemoment wordt verstuurd (oplossingsrichting inperken signalen), dan leidt dat niet tot een hele grote wijzigingen ten opzichte van de bestaande uitvoeringspraktijk bij dreigende escalatie. Op dit moment wordt een gemeente in het algemeen ook al geïnformeerd kort voor een escalatie. Deze oplossing draagt er dan ook niet of nauwelijks aan bij dat er meer inwoners met (dreigende) problematische schulden worden bereikt. Het is daarbij ook niet duidelijk in hoeverre een individuele gemeente ruimte heeft om af te wijken van de gemaakte afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

De bijdrage van eerste en derde oplossingsrichting aan het bereiken het doel dat meer inwoners eerder bereikt worden (nog voordat problemen escaleren) is naar verwachting beperkt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de doelen van de wetgever beter bereikt worden met de tweede oplossingsrichting.

Ontwikkelen nieuw aanbod schuldhulpverlening

Wanneer met meer inwoners contact gezocht wordt in het kader van vroegsignalering, kan de vraag naar reguliere schuldhulpverlening toenemen. Gemeenten moeten er voor zorgen dat hun vervolg hulpaanbod op orde is en mogelijk nieuwe producten ontwikkelen die beter aansluiten bij de behoefte van inwoners die nog geen (grote) problematische schulden hebben. Naast de toename van vraag naar schuldhulpverlening als gevolg van de inzet op vroegsignalering, wordt ook een (fors) toegenomen beroep op de schuldhulpverlening verwacht als gevolg van de corona-crisis. In combinatie met de structurele tekorten in het sociaal domein is deze toegenomen vraag naar schuldhulpverlening een risico voor het kwalitatief goed kunnen opvolgen van signalen.

De afgelopen periode hebben gemeenten vanwege corona in veel gevallen e-mailadressen en telefoonnummers gekregen van signaalpartners. Dit leidt tot de mogelijkheid om ook andere middelen in te zetten om signalen op te volgen. Gemeenten hebben daar de eerste positieve ervaringen mee opgedaan. Een randvoorwaarde voor gemeenten om te kunnen variëren in de wijze van opvolging van signalen is daarom dat deze gegevens ook in de toekomst meegeleverd worden door signaalpartners.

Uitvoerbaarheid vier weken-termijn

Een aandachtspunt bij dit onderdeel van de wetswijziging is ook dat het praktisch niet uitvoerbaar is om binnen vier weken na het ontvangen van een signaal in het kader van vroegsignalering een eerste gesprek te voeren met de inwoner, wanneer deze het aanbod accepteert. Het al dan niet halen van deze termijn hangt namelijk ook in grote mate af van de inwoner zelf.

6.1.2.2. Betekenis veranderingen op het gebied van besluit toegang en plan van aanpak

De aanpassingen in de Wgs en het Bgs hebben positieve effecten op de rechtspositie van de inwoner en de toegankelijkheid van schuldhulpverlening. De wijzigingen leiden naar verwachting tot een groter beroep op de schuldhulpverlening.

Dit betekent wel dat de werkzaamheden voor schuldhulpverleners toenemen. Deels omdat er extra verplichtingen bijkomen (het verzamelen van een deel van de relevante informatie vanwege de

gewijzigde informatieplicht van de cliënt), deels omdat het de verwachting is dat het aantal mensen in een schuldhulpverleningstraject toe zal nemen vanwege een lagere uitval (nog los van eventuele corona-effecten). Ook dit is zonder meer een positief effect. Dit leidt er echter wel toe dat de gemeentelijke uitvoeringskosten voor de schuldhulpverlening toe gaan nemen. Dit is wel een uitvoeringsrisico, want gemeenten beschikken niet over de financiële middelen om deze uitvoeringskosten te betalen. En dat kan er voor zorgen dat niet alle beoogde potentiële positieve effecten ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden.

Nu is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat er een grote besparing te realiseren is door de betere mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Op dit moment ontbreekt echter de ICT-infrastructuur voor deze gegevensuitwisseling, waardoor potentiële besparingen (nog) niet gerealiseerd kunnen worden. Zo lang deze infrastructuur er niet is, moeten gemeenten op andere manieren de benodigde gegevens opvragen, bijvoorbeeld telefonisch, per brief of (veilige) e-mail. Het bevragen van verschillende bronnen op verschillende manieren kost tijd en vraagt de inzet van extra administratieve krachten.

Gemeenten moeten verder hun processen op een aantal punten aanpassen om te voldoen aan de eisen uit de Wgs en Bgs. Het gaat dan onder andere om het eventueel aanpassen van het moment van beschikken en het introduceren van een plan van aanpak op hoofdlijnen.

6.1.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van de wetswijziging is niet ingevuld. Het gaat dan om de volgende twee punten, die ook in de bestuurlijke reactie van VNG op de concept wetswijziging zijn opgenomen:

- Voldoende capaciteit en (financiële) middelen;
- Tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling.

Daarnaast is de implementatiedruk op de schuldhulpverlening de komende periode hoog, gezien de vier grote wetswijzigingen waar gemeenten mee aan de slag moeten.

In deze impactanalyse is naar voren gekomen dat de gemeentelijke uitvoeringskosten zowel voor het onderwerp vroegsignalering als voor het onderwerp besluit toegang en plan van aanpak toe gaan nemen. In de Memorie van Toelichting is opgenomen 'Voor de uitvoering van de wetswijziging zijn investeringen nodig. Deze <<verdienen>> zich terug.' Uit de voorliggende impactanalyse komt een ander beeld naar voren.

Overigens heeft ook de Raad van State daarover gewaarschuwd. Zij stellen in hun advies 'In dat licht bezien acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat uitsluitend een meer efficiënte uitwisseling van gegevens, gemeenten de door dit voorstel te wijzigen Wgs onverkort en op korte termijn kunnen uitvoeren.' Daarnaast stelt de Raad van State 'In het bijzonder adviseert zij in te gaan op de vraag of in de periode kort na de inwerkingtreding van het voorstel voldoende menskracht en financiële middelen beschikbaar kan zijn voor de uitvoering. Ook is van belang op welke wijze in geval van een mogelijk tekort de noodzakelijke uitvoering zal worden gewaarborgd.' Aan de randvoorwaarde voor voldoende financiële middelen is niet voldaan. Daarbij zijn er weliswaar extra middelen vanuit de Rijksoverheid beschikbaar gesteld om de te verwachten toename van

werkzaamheden op het gebied van schuldhulpverlening vanwege corona op te kunnen vangen. Het gebruiken van deze middelen voor de dekking van de extra uitvoeringskosten van de gewijzigde Wgs leiden naar verwachting echter weer tot tekorten voor de toename van werkzaamheden om de gevolgen van corona op te kunnen vangen.

6.1.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

6.1.4.1. Kosten en besparingen vroegsignalering

Gemeenten moeten afhankelijk van de oplossingsrichting verschillende (structurele) kosten maken voor vroegsignalering na inwerkingtreding van de wetwijziging. In de volgende tabel is het overzicht van de verschillende kostenposten opgenomen.

Tabel 6.1: Totaaloverzicht additionele uitvoeringskosten

| Thema | Additionele uitvoeringskosten | Toelichting |
|------------------|---------------------------------|--|
| Vroegsignalering | ↑ € RIS / VPS | Verplichting om van RIS / VPS gebruik te gaan maken (in convenant) |
| | ↑ tijd / ↑ € huisbezoek / brief | Verplichting aanbod doen bij ieder signaal |
| | ↑ tijd eerste gesprek | Verplichting voeren eerste gesprek |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening | Vervolg hulpaanbod, indien inwoner dit wenst |

In het geval de gemeente afspraken maakt met de signaalpartners in lijn met het Landelijk Convenant Vroegsignalering, moeten ook kosten worden gemaakt voor het digitaal meldpunt. Een indicatieve berekening van integrale licentiekosten voor een digitaal meldpunt leert dat deze kosten op een bedrag tussen de € 2,0 en € 2,8 miljoen per jaar uitkomen voor alle gemeenten.

In de volgende tabel is een indicatie gegeven van de te verwachten jaarlijkse kosten in miljoenen euro's voor het collectief van gemeenten bij de verschillende oplossingsrichtingen voor vroegsignalering.

Tabel 6.2: Jaarlijkse uitvoeringskosten aanbod voor een eerste gesprek (in € mln.)^{a)}

| Oplossingsrichting | Medium aanbod eerste gesprek | Min. | Gem. | Max. |
|------------------------|------------------------------|---|--------|--------|
| Convenant + letter wet | Huisbezoek bij alle signalen | 125 | 215 | 340 |
| | Brief bij alle signalen | 2 | 3 | 5 |
| Convenant + geest wet | Huisbezoek bij 12% signalen | 15 | 26 | 41 |
| | Brief bij alle signalen | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Inperken signalen | Huisbezoek bij alle signalen | Kosten vergelijkbaar met huidige situatie | | |

a) Alle bedragen zijn afgerond in miljoenen euro's.

Bij een deel van de met vroegsignalering bereikte inwoners leidt het aanbod tot een eerste gesprek. Uit de reacties van gemeenten komt naar voren dat zij er in hun begroting rekening mee houden dat

het gemiddeld ongeveer een dag kost om de diagnose te stellen inclusief een eventuele quick fix of het opstellen van een plan van aanpak voor mogelijk vervolg. Het aantal inwoners dat bereikt wordt is afhankelijk van het scenario dat gekozen wordt. Bij de oplossingsrichting convenant en geest van de wet is de verwachting (op basis van beschikbare cijfers vanuit Inforing) dat 44 procent van de bereikte inwoners ingaat op het aanbod.

Het is onduidelijk welk vervolgaanbod er nodig is op het moment dat de gemeente een brief stuurt op alle signalen (oplossingsrichting convenant naar letter van de wet) en welk vervolgaanbod er nodig is op het moment dat alleen signalen worden ontvangen kort voor de escalatie.

De kosten voor het vervolg hulpaanbod bestaan uit:

- Extra kosten voor het uitvoeren van de reguliere schuldhulpverlening door extra instroom;
- Extra kosten voor overige dienstverlening in het sociaal domein (bv. Wmo), doordat schuldenproblematiek vaak samenhangt met andere problematiek.

Baten van vroegsignalering

Vroegsignalering leidt niet alleen tot kosten, maar ook tot baten voor de gemeente en voor de maatschappij. Uit een eerdere studie komt naar voren dat de verhouding tussen de (verwachte) kosten en baten van vroegsignalering gelijk is aan 1:1,65, iedere geïnvesteerde euro levert 1,65 euro op. Vanuit de gehele maatschappij beschouwd levert dit zelfs 2,46 euro op voor iedere geïnvesteerde euro. Bij de baten van vroegsignalering moet onder meer worden gedacht aan besparingen op (curatieve) schuldhulpverlening, besparingen op uitkeringen (Participatiewet, Werkloosheidsuitkering), besparingen op uitvoeringskosten uitkeringen, besparingen op ontruiming en herhuisvestingen, besparingen op maatschappelijke opvang en besparingen door afsluitingen.

Geen van de gesproken respondenten twijfelt eraan dat vroegsignalering op de langere termijn een positief maatschappelijk rendement oplevert voor de gemeente en voor de maatschappij. Er is echter wel een grote behoefte aan betere cijfers over de effectiviteit van vroegsignalering. De bestaande studies zijn ex-ante analyses (dus voorafgaand aan projecten, gebaseerd op verwachtingen) en er is bij gemeenten behoefte aan evidence-based analyses met een goede counterfactual. De gemeentelijke baten hangen nu sterk samen met bijvoorbeeld een afname van de instroom in de Participatiewet en een afname van de instroom in de maatschappelijke opvang. Baten die het karakter hebben van vermeden extra kosten in de toekomst zijn echter lastig hard te maken. Een extra investering in vroegsignalering voor de schuldhulpverlening leidt daarbij ook niet direct tot een extra besparing van de kosten voor bijvoorbeeld de Participatiewet (het is lastig om de baten te verzilveren, mede door de wijze waarop de financiering van de uitvoering van de Participatiewet vormgegeven is). Geen van de gemeenten in ons onderzoek heeft al financieel tastbare baten (in de vorm van bv. lagere kosten voor de schuldhulpverlening) gerealiseerd door middel van vroegsignalering.

6.1.4.2. Kosten en besparingen besluit toegang en plan van aanpak

In de volgende tabel zijn de verschillende additionele uitvoeringskosten voor dit onderdeel van de wetswijziging op een rij gezet.

Tabel 6.3: Totaaloverzicht additionele uitvoeringskosten

| Thema | Additionele uitvoeringskosten | Toelichting |
|------------------------------------|--|---|
| Besluit toegang en plan van aanpak | ↑ tijd verzamelen gegevens | Wijziging informatieplicht burger |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening | Daling afname uitval aanmelding/intake (meer beschikkingen) |
| | ↑ tijd schuldhulpverlening ondernemers | Daling afname uitval aanmelding/intake ondernemers |
| | ↑ tijd beroep & bezwaar | Verplichting beëindigingsbeschikking |

6.1.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

De mogelijke effecten van de aanpassingen in de Wgs en het Bgs zijn groot. De wijzigingen zorgen ervoor dat de rechtspositie van de inwoner met schulden sterk verbetert. De inperking van de informatieplicht van de inwoner zorgt er ook voor dat een inwoner minder snel uit zal vallen in de opstartfase van het hulpverleningstraject. De toegang tot schuldhulpverlening wordt laagdrempeliger, zowel voor inwoners als voor ondernemers. Meer (en andere) inwoners zullen een beroep kunnen doen op de schuldhulpverlening. De bepalingen met betrekking tot vroegsignalering leggen voor gemeenten een juridische basis om niet alleen meer inwoners te bereiken, maar ook om ze eerder te bereiken. Dit zijn belangrijke en positieve effecten voor de inwoner en gemeenten zien dit ook als zeer belangrijke verbeteringen van de Wgs.

Om deze positieve effecten te realiseren is van belang dat de randvoorwaarden daarvoor ook ingevuld zijn. Dat betekent onder andere dat voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn om deze grotere populatie te bereiken en op een adequate manier met passend aanbod te ondersteunen. In een situatie met aanhoudende tekorten in het sociaal domein en een coronacrisis die naar verwachting ook nog eens tot extra instroom in de schuldhulpverlening gaat leiden is er geen ruimte om extra geld in de schuldhulpverlening te investeren. Met de bestaande middelen moeten dan meer inwoners geholpen worden met als gevolg minder beschikbare tijd per inwoner en mogelijke langer durende schuldhulpverleningstrajecten.

6.1.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In hoofdstuk vijf zijn de stappen opgenomen die een gemeente kan zetten richting implementatie van de wetswijziging. Factoren die van invloed zijn op de implementatie zijn ook de hoge implementatiedruk op de schuldhulpverlening door een aantal grote wetswijzigingen en de te verwachten effecten van corona.

In de tabel is het overzicht gepresenteerd van de gewenste vervolgacties uit de analyse. Het opvolgen aan deze acties is randvoorwaardelijk voor een goede implementatie van de wetswijziging en een goede uitvoering zodat de beoogde doelen van de wetgever met deze wetswijziging ook kunnen worden gerealiseerd. Per vervolgactie is opgenomen of dit een must have, should have of could have is. Het niet invullen van de randvoorwaarden is een risico voor de implementatie en uitvoering van de schuldhulpverlening.

Tabel 6.4: Weging gewenste vervolgacties

| Gewenste vervolgacties | Must have | Should have | Could have |
|---|-----------|-------------|------------|
| <p>Het is van belang dat de wijzigingen van de Wgs/Bgs terugkomen in gewijzigde procesbeschrijvingen van vroegsignalering (in bv. de Leidraad Vroegsignalering en/of de service blue prints), die individuele gemeenten als voorbeeld kunnen gebruiken om de wijzigingen van hun eigen proces van vroegsignalering te maken.</p> | | Should have | |
| <p>Het is van belang dat het ministerie van SZW verduidelijkt dat de gemeente zelf kan bepalen of er een aanbod moet worden gedaan op het moment dat een signaal opnieuw wordt aangeleverd.</p> | Must have | | |
| <p>Het is van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens - vanwege de nog steeds bestaande onduidelijkheid over vroegsignalering en toepassing van de AVG op verzoek van gemeenten - een duidelijke uitspraak doet over wat wel en niet mogelijk is op het gebied van vroegsignalering. Daarbij is het ook aan te raden om ook de afspraken uit het Landelijk Convenant Vroegsignalering mee te nemen in deze uitspraak.</p> | Must have | | |
| <p>Gemeenten voorzien een uitvoeringsprobleem bij de bepaling in het nieuwe lid 1b artikel 4 Wgs, dat een eerste gesprek plaats moet vinden binnen vier weken nadat het signaal is ontvangen. Het is gewenst dat er een nadere toelichting komt van de wetgever hoe deze bepaling moet worden uitgelegd op het moment dat een inwoner het aanbod tot een eerste gesprek pas na vier weken accepteert.</p> | | Should have | |
| <p>Laat een onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van verschillende manieren van het opvolgen van signalen en effecten van vroegsignalering (evidence-based, met counterfactual) en besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de effecten voor gemeenten.</p> | | Should have | |
| <p>Zorg vanuit de Rijksoverheid voor adequate financiële middelen voor de uitvoering van de nieuwe verplichtingen voor gemeenten uit de gewijzigde Wgs en Bgs op het gebied van vroegsignalering.</p> | Must have | | |
| <p>Er moet een duidelijke toelichting voor de schuldhulpverlener komen over de samenhang tussen de begrippen ‘plan van aanpak op hoofdlijnen’ (uit de gewijzigde Wgs) en ‘integraal plan van aanpak’ (uit de huidige procesbeschrijving). Dat kan bijvoorbeeld door de NVVK-module aanmelding & intake aan te passen en beide begrippen een duidelijke plek te geven in de huidige processchema’s.</p> | | Should have | |

| Gewenste vervolgacties | Must have | Should have | Could have |
|--|-----------|-------------|------------|
| Maak een uitwerking met enkele voorbeelden van het 'plan van aanpak op hoofdlijnen', die gemeenten na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgs, ter inspiratie kunnen gebruiken. | | | Could have |
| Pas het NVVK-intakeformulier voor de schuldhulpverlening aan in verband met de inperking van de inlichtingenplicht van de cliënt en specificeer daarbij welke informatie nog aan de cliënt moet worden gevraagd en welke informatie de gemeente zelf kan verzamelen. | | Should have | |
| Zorg ervoor dat er op korte termijn landelijke ICT-voorzieningen voor de benodigde uitwisseling van identiteits-, inkomens-, vermogens- en schuldgegevens beschikbaar komen voor schuldhulpverleners. | Must have | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Must have: deze eisen (requirements) moeten in het eindresultaat terugkomen, zonder deze eisen is het product niet bruikbaar. • Should have: deze eisen zijn zeer gewenst, maar zonder is het product wel bruikbaar. • Could have: deze eisen zullen alleen aan bod komen als er tijd genoeg is. | | | |

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

| Organisatie | Naam |
|-----------------------------------|---|
| Gemeenten | |
| Almelo | Iris Agterbosch |
| Amsterdam | Tanja Overbeek & Marcel Thijssen |
| Beek | Wieb Bruist & Frank Joosten |
| Castricum (De BUCH) | Nael Khader & Kim de Ruijter |
| Dronten | Jolanda van de Beek & Wilma Lokhorst |
| Eindhoven | Christina van Marle |
| Maassluis (Stroomopwaarts) | Ronald van der Boom, Linda Derwort & Yvonne Pieete |
| Middelburg (Orionis Walcheren) | Jessica Burger |
| Nijmegen | Maria Buur & Reggy Kamps |
| Noord Beveland (GR De Bevelanden) | Ilse van Bremen, Marleen van der Maas, Marco Sacharias & Sandra Sonke |
| Ridderkerk (BAR-organisatie) | Sandra Zock |
| Utrecht | Jan Donker |
| Vught | Gerdien van der Ende & Marieke van Hout |
| Westerkwartier | Peter Rebergen |
| Zutphen | Marion Gijsberts, Martijn Schutman & Charles Verkuijlen |
| Softwareleverancier | |
| BKR | Jan van Beek & Renske Nelissen |
| Centric | Erik Staat |
| Inforing | Richard Bosch |
| Kred'it | Marion Schellekens |
| Stratech | Marieke Zendman |
| Overig | |
| Hogeschool Utrecht | Nadja Jungmann |
| Kredietbank Nederland | Dieuwke Altena & Anneke Suvee |
| Landelijke Cliëntenraad | Els Roetering |

| Organisatie | Naam |
|-------------------------|--------------------|
| NVVK | Joeri Eijzenbach |
| Plangroep | Anja Tijdhof |
| VNO-NCW / MKB Nederland | Susanne van Dijk |
| Zuidweg & Partners | Jacqueline Zuidweg |

a) Tussen haakjes zijn opgenomen de namen van de samenwerkingsverbanden, die de werkzaamheden uitvoert voor de geselecteerde gemeente.

* Aanwezig bij klankbordbijeenkomst d.d. 25 augustus 2020.

Begeleidingscommissie

| Organisatie | Naam |
|--------------------|--|
| Divosa | Marcelle Breemans & Marleen Smit |
| Ministerie van SZW | Wouter Breedveld & Pieter Roos |
| VNG | Nora Otto, Robert van Rijssel & Imane Tahiri |
| VNG Realisatie | Edith van Ruijven |

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

APE & Stimulansz (2011), *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*

Autoriteit Persoonsgegevens (2020), *Brief d.d. 28 januari 2020 met onderwerp 'Advies conceptbesluit gemeentelijke schuldhulpverlening'*

Autoriteit Persoonsgegevens (2019), *Brief d.d. 23 mei 2019 met onderwerp 'Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening t.b.v. de uitwisseling van persoonsgegevens'*

Deloitte (2020), *COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland. Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan*

Divosa (2019), *Brief d.d. 20 december 2019 met onderwerp 'Uitvoeringstoets besluit gemeentelijke schuldhulpverlening'*

Hogeschool Utrecht & Regioplan (2011), *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*

Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) (2019), *Handreiking Verwerkersovereenkomst Gemeenten*

Kamerstukken II (2020-2021), 24 515, nr. 569

Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3

Kamerstukken II (2018-2019), 26 448, nr. 609

Kamerstukken II (2017-2018), 24 515, nr. 431

Kamerstukken II (2009-2010), 32 291, nr. 3

KPMG (2019), *Verrijking business case gegevensuitwisseling derdenbeslag*

Ministerie van EZK (2020), *Steun- en herstelpakket. Brief d.d. 28 augustus 2020*

Nationale Ombudsman (2018), *Een open deur? Het vervolg*

NVVK (2020), *Gedragscode schuldhulpverlening*

NVVK (2018), *Leidraad vroegsignalering schulden*

NVVK (2015), *Module aanmelding & intake*

NVVK, VNG, Aedes, Energie-Nederland, Vewin en Zorgverzekeraars Nederland (2020), *Landelijk Convenant Vroegsignalering*

Panteia (2014), *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*

PBLQ (2017), *Rapport informatiebehoefte Wgs*

Raad van State (2019), *No. W12.19.0181/III*

Schouders Eronder (2018), *Vroegsignalering schulden. Lessen uit de praktijk*

Social Force (2011), *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*

Staatsblad (2020), 241

Staatsblad (2020), 240

Staatsblad (2020), 239

Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact van het Coronavirus (2020), *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis*

VNG (2020), *Position Paper voor het AO Financiële Verhoudingen*

VNG (2019), *Brief d.d. 24 april 2019 met onderwerp 'Uitvoeringstoets Wet gemeentelijke schuldhulpverlening'*

VNG & Divosa (2018), *Position paper Voorkomen en aanpakken van problematische schulden*

VNG Realisatie (2020), *Impactanalyse Vereenvoudiging Beslagvrije Voet*

VNG Realisatie (2020), *Verkenning ICT-scenario's Wgs. Versie 0.99. Concept*

VNG Realisatie (2019), *Regie op gegevens t.b.v. schuldhulpverlening. Eerste ervaringen tools en apps*

Internet

<https://buddypayment.nl/>

<https://dashboards.cbs.nl/v2/schuldinterventies/>

https://www.internetconsultatie.nl/uitwisseling_persoonsgegevens_schuldhulpverlening

<https://jaarverslag.nvbk.eu/2019/index.html>

<https://financieelpaspoort.nl/>

<https://www.inlichtingenbureau.nl/Overige-dienstverlening/Projecten-en-Ontwikkeling/Vereenvoudiging-beslagvrije-voet-vBvv/Bvv-aanmeldprocedure>

https://www.nvvk.nl/library/download/urn:uuid:64aa1e8f-f29f-4c97-8905-7f05918fccab/200116+presentatie+schuldenknooppunt+donderdagmiddagsessie.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf

<https://www.nvvk.nl/k/n1312/news/view/11312/11512/doe-mee-aan-de-landelijke-monitor-vroegsignalering.html>

https://www.nvvk.nl/library/download/urn:uuid:12911128-7477-4f4b-a2fb-da5bc4477752/20201109+landelijk+convenant+vroegsignalering+def.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf

<https://www.nvvk.nl/schuldenknooppunt>

<https://schuldenlab070.nl/project/collectief-schuldregelen/>

<https://schuldenwijzer.nl/>

<https://www.softwarecatalogus.nl/>

<https://www.utrecht.nl/huishoudboekje/>

https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/08-standaard_verwerkersovereenkomst_2_0-plus-toelichting_17042019.pdf

<https://vng.nl/nieuws/eerder-informatie-over-huurders-met-betalingsachterstanden>

<https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201109-ondersteuning-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslagaffaire.pdf>

<https://www.vngrealisatie.nl/producten/blauweknop>

<https://www.vngrealisatie.nl/producten/toekomst-gegevensuitwisseling-werk-en-inkomen-twi-op-weg-naar-inzage-inzicht-en>

<https://www.vngrealisatie.nl/producten/Verbinden-Schuldendomein>

<https://klantreizen.vngrealisatie.nl/sites/king/files/Alphen%20aan%20den%20Rijn%20-%20Hulp%20bij%20schulden%20%28speciaal%20traject%29.pdf>

Bijlage C: Juridische analyse

In deze bijlage is een analyse gemaakt van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening en het Landelijk Convenant Vroegsignalering. Hierbij is opgenomen wat de wetgever heeft bedoeld met de wijzigingen, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van de Memorie van Toelichting¹⁵⁷ behorend bij de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

C.1. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In deze sectie is een nadere uitwerking gemaakt van de concrete wetswijzigingen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen. In de wetswijziging is het begrip 'cliënt' geïntroduceerd en is de term 'verzoeker' vervallen. Alleen (leden van) wetsartikelen die zijn gewijzigd zijn opgenomen in het onderstaande overzicht.

Artikel 2. Plan

| IST-situatie: Artikel 2 (oud) | SOLL-situatie: Artikel 2 Wgs (nieuw) |
|--|--|
| <p>4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none">a. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;b. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;c. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode, end. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven. | <p>4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none">a. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;b. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;c. hoe de samenwerking met schuldeisers, waaronder verhuurders van tot bewoning bestemde onroerende zaken, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven, wordt vormgegeven;d. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode, ene. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven. |

In het gewijzigde lid 4 van artikel 2 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is sub c toegevoegd. In het plan van de gemeente dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan inwoners moet ook worden opgenomen, hoe samenwerking met schuldeisers wordt vormgegeven. Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het hier zowel om afspraken over de invulling van vroegsignalering als om afspraken over incassobeleid van bedrijven en samenwerking bij schuldregeling.

¹⁵⁷ Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3.

Artikel 3. Verantwoordelijkheid college

| IST-situatie: Artikel 3 Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 3 Wgs (nieuw) |
|--|---|
| 1. Het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente en voert daarbij het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit. | 1. Het college heeft tot taak en voert daarbij het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit, om: <ol style="list-style-type: none"> a. schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente te geven; b. een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, als een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal van schuldeisers is ontvangen door het college over betalingsachterstanden, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden. |
| - | 5. In bijzondere omstandigheden kan het college, zo nodig in overleg met het college van een andere gemeente, ook schuldhulpverlening aan een persoon geven als die geen inwoner is. Voor de toepassing van deze wet wordt deze persoon gelijkgesteld met een inwoner. |

In lid 1 sub b van artikel 3 is het onderwerp vroegsignalering expliciet opgenomen. In het besluit is nader uitgewerkt over welke signalen het gaat. In dit artikel is opgenomen dat een gemeente *een aanbod moet doen voor een eerste gesprek als een signaal van schuldeisers is ontvangen ... dat een goede indicatie vormt voor meer schulden*. In de Memorie van Toelichting is gesteld dat alleen die signalen waarvan duidelijk is dat ze een goede voorspeller vormen van het bestaan van meer schulden dan alleen de betalingsachterstand bij AMvB kunnen worden aangewezen. Dit betekent dat een gemeente – conform de gewijzigde regelgeving - een aanbod tot een eerste gesprek moet doen bij alle signalen die zij ontvangt uit hoofde van de AMvB. Gemeenten houden wel vrijheid *hoe* een hulpaanbod wordt gedaan.

In artikel 5 is ook de mogelijkheid opgenomen om schuldhulpverlening aan te bieden aan personen die geen inwoner zijn van de gemeente (bv. bij (ex-)gedetineerden of bij een verhuizing).

Artikel 3a. Uitvoering van deze wet en mandatering

| IST-situatie: Artikel 3a Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 3a Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|---|
| - | Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de inwoner en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten. Het college kan bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan een organisatie of instelling, die zich blijkens haar doelstelling of werkzaamheden richt op schuldhulpverlening. |

Artikel 3a is een nieuw artikel, hierin wordt de wettelijke basis geregeld dat uitvoering van en besluitvorming in het kader van de schuldhulpverlening kunnen worden verricht door

gemandateerde organisaties of instellingen. Met dit voorstel wordt de rechtsbescherming van inwoners, die in aanraking komen met schuldhulpverlening, verbeterd, Het college kan zowel de uitvoering van de Wgs als de besluitvorming in het kader van de Wgs overlaten aan instellingen die zich bezighouden met schuldhulpverlening. Bij mandatering en uitbesteding blijft het college verantwoordelijk, onder meer voor het behandelen van klachten.

Artikel 4. Wacht- en doorlooptijd

| IST-situatie: Artikel 4 Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 4 Wgs (nieuw) |
|--|--|
| 1. Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. | 1. Het eerste gesprek waarin de schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld, vindt plaats binnen vier weken nadat: <ol style="list-style-type: none"> a. een inwoner zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening; of b. het college een signaal als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, heeft ontvangen, in het geval de inwoner het aanbod heeft geaccepteerd. |

In artikel 4 is in lid 1 expliciet opgenomen dat een inwoner de hulpvraag ook mondeling kan doen (in de huidige wet is dat niet geëxpliciteerd). De termijn is hier niet gewijzigd, waarbij er in het geval van een spoedeisende situatie een termijn van 3 werkdagen geldt. Voor de vroegsignalering is de bepaling toegevoegd dat, indien een inwoner ingaat op het hulpaanbod, een eerste gesprek binnen 4 weken na ontvangst van het signaal dient plaats te vinden.

Artikel 4a. Beschikking tot schuldhulpverlening dan wel de afwijzing of beëindiging ervan

| IST-situatie: Artikel 4a Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 4a Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|---|
| - | <ol style="list-style-type: none"> 1. Na het eerste gesprek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, wordt een beschikking afgegeven, inhoudende: <ol style="list-style-type: none"> a. het plan van aanpak; of b. een weigering tot schuldhulpverlening. 2. In afwijking van het eerste lid kan een beschikking achterwege blijven als in het eerste gesprek door de inwoner wordt aangegeven af te zien van verdere schuldhulpverlening. 3. De beschikking, bedoeld in het eerste lid, wordt gegeven binnen een bij gemeentelijke verordening te bepalen termijn. Deze termijn bedraagt maximaal acht weken. 4. Aan een beschikking als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, kunnen voorwaarden worden verbonden. 5. In het plan van aanpak wordt ten minste de beslagvrije voet, bedoeld in de artikelen 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in acht genomen. |

| | |
|--|---|
| | 6. Als er redenen zijn om de schuldhulpverlening tussentijds te beëindigen, wordt een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening afgegeven. |
|--|---|

In artikel 4a zijn verschillende nieuwe verplichtingen opgenomen voor de schuldhulpverlener. Zo moet na het eerste gesprek een beschikking worden afgegeven inhoudende het plan van aanpak of een weigering tot schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat blijkens de Memorie van Toelichting een omschrijving welke hulp aangeboden wordt en welke voorwaarden gelden om recht te hebben op schuldhulpverlening (zoals het niet maken van nieuwe schulden of het houden aan verplichtingen uit de Participatiewet). Argument voor het opnemen van een plan van aanpak is dat er hierdoor ook een betere rechtsbescherming mogelijk is tegen het soort hulp dat wordt aangeboden.

In de Memorie van Toelichting is eveneens opgenomen: 'Het opnemen van het plan van aanpak in de beschikking betekent ook dat een wijziging van de rechtspositie van de persoon betekent dat er een gewijzigde beschikking dient te worden afgegeven, waartegen wederom bezwaar en beroep kan worden opengesteld.' Als tijdens hulpverlening blijkt dat andere hulp nodig is of meer, dan wel minder hulp, is een wijziging van de beschikking nodig (want de rechtspositie van de burger verandert).¹⁵⁸

Er is een beperkt aantal redenen om een beschikking met weigering tot schuldhulpverlening af te geven. Indien een persoon geen verblijfsstatus heeft, dan is het niet nodig om dit te motiveren (de mededeling dat iemand geen verblijfsstatus heeft is dan voldoende). Bij andere redenen voor afwijzing (opgenomen in artikel 3, lid 2 en lid 3 Wgs) is een deugdelijke motivering wel noodzakelijk blijkt uit de Memorie van Toelichting.

Deze beschikking moet worden afgegeven binnen een bij gemeentelijke verordening te bepalen termijn, die maximaal acht weken mag bedragen. Alleen indien een inwoner na het eerste gesprek afziet van schuldhulpverlening is het niet nodig om een beschikking af te geven.

In het plan van aanpak moet ook de beslagvrije voet (bestaansminimum van de cliënt) in acht worden genomen (als er een (minnelijke) schuldregeling wordt getroffen).

Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening, moet ook een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening worden afgegeven. Een reden voor een beschikking tot beëindiging kan bijvoorbeeld zijn (blijkt uit de Memorie van Toelichting) als gestelde voorwaarden onvoldoende worden nageleefd.

Artikel 6. Inlichtingenplicht

| IST-situatie: Artikel 6 Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 6 Wgs (nieuw) |
|---|--|
| De verzoeker doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en | De cliënt doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en |

¹⁵⁸ Aanvullende informatie ministerie van SZW.

| | |
|--|--|
| omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening of voor de uitvoering van deze wet. | omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening of voor de uitvoering van deze wet, voor zover gegevens over deze feiten en omstandigheden niet door het college kunnen worden verkregen. |
|--|--|

De inlichtingenplicht voor de cliënt wordt beperkt tot de gegevens die niet door het college zelf zijn te verkrijgen (ook vanwege de grotere bevoegdheid voor de gemeente om gegevens op te vragen die nodig zijn voor de schuldhulpverlening).

Daarbij is de term ‘verzoeker’ gewijzigd in ‘cliënt’, hetgeen betekent dat de informatieplicht zoals opgenomen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening alleen van toepassing is op cliënten voor wie een beschikking is afgegeven (wel blijft de algemene inlichtingenplicht op grond van artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht van toepassing).

Artikel 8a. Verwerking persoonsgegevens schuldhulpverlening

| IST-situatie: Artikel 8a Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 8a Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|--|
| - | Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, van de Algemene verordening gegevensbescherming en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a. |

In het nieuwe artikel 8a is de bevoegdheid opgenomen voor de gemeente om persoonsgegevens te verwerken voor de uitvoering van de taak om schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente te geven. Blijkens de Memorie van Toelichting is het college bevoegd gegevens op te vragen en te verwerken vanaf het moment dat het (eerste) gesprek is ingepland tussen het college en de inwoner. In de Memorie van Toelichting is hiervoor als reden gegeven dat het voor het vaststellen van een beschikking al noodzakelijk is om gegevens te verwerken, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Artikel 8b. Verwerking persoonsgegevens wanneer college uit eigen beweging een gesprek aanbiedt

| IST-situatie: Artikel 8b Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 8b Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|--|
| - | <ol style="list-style-type: none"> 1. Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de inwoner voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b. 2. Onder noodzakelijke gegevens wordt verstaan de gegevens uit de basisregistratie personen en gegevens die noodzakelijk zijn om de signalen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid, onderdeel b, of 10, te verwerken. |

In het nieuwe artikel 8b is toegelicht welke gegevens kunnen worden verwerkt in het kader van de vroegsignalering. Dit is een beperktere set van gegevens dan voor de schuldhulpverlening.

Artikel 8c. Gebruik burgerservicenummer

| IST-situatie: Artikel 8c Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 8c Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|---|
| - | Het college gebruikt het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer van een inwoner bij het verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 8a en 8b met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet te verwerken persoonsgegevens op die inwoner betrekking hebben. |

In het nieuwe artikel 8c is opgenomen dat het burgerservicenummer mag worden verwerkt zodat de hulp aan de juiste persoon kan worden aangeboden. In de Memorie van Toelichting is ook toegelicht dat gemandateerden voor dezelfde doeleinden ook gebruik kunnen maken van het burgerservicenummer.

Artikel 8d. Gebruik gegevens sociaal domein

| IST-situatie: Artikel 8d Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 8d Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|---|
| - | Het college is bevoegd persoonsgegevens van de inwoner, die het college heeft verkregen voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan het college zijn opgedragen, ook te verwerken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet. |

Het nieuwe artikel 8d maakt in voorkomende gevallen – conform de Memorie van Toelichting - binnengemeentelijke dossieroverdracht mogelijk om zo tot goede integrale dienstverlening en goede uitvoering van de schuldhulpverlening te komen. In artikel 12 Bgs is verder toegelicht over welke gegevens verstrekt kunnen worden (contactgegevens hulpverleners of klantmanagers, gegevens opgenomen in de Basisregistratie Personen en gegevens over de inkomsten- en vermogenspositie).

Artikel 10. Tijdelijke regeling

| IST-situatie: Artikel 10 Wgs (oud) | SOLL-situatie: Artikel 10 Wgs (nieuw) |
|------------------------------------|--|
| (Artikel niet ingevuld)- | 1. In afwijking van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, kan bij ministeriële regeling voor de duur van maximaal vijf jaren een signaal van een schuldeiser over betalingsachterstanden, die een betere indicatie vormen voor meer schulden, worden aangewezen, waarna bij ontvangst daarvan door bij die regeling aangewezen gemeenten, het college uit eigen beweging een eerste gesprek aanbiedt als bedoeld in artikel 4, eerste lid. |

| | |
|--|---|
| | <p>2. Als toepassing is gegeven aan het eerste lid kunnen in afwijking van artikel 8, eerste lid, bij ministeriële regeling personen en instanties worden aangewezen die een signaal over betalingsachterstanden aan het college verstrekken en zijn artikel 8, tweede tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat waar «bij algemene maatregel van bestuur» staat gelezen wordt «bij ministeriële regeling».</p> |
|--|---|

In artikel 10 is opgenomen dat ook andere signalen van vroegsignalering kunnen worden aangewezen om mee te experimenteren naast de reeds genoemde signalen.

C.2. Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening

Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening is een nieuwe regeling, voor deze regeling is een vergelijking tussen de IST- en de SOLL-situatie dan ook wat minder relevant. Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening kent de volgende artikelen.¹⁵⁹

Artikel 1. Begripsbepaling

| |
|---|
| <p>SOLL-situatie: Artikel 1 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)</p> <p>In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>boedel</i>: goederen van de cliënt ten tijde van de uitspraak tot instelling van een afkoelingsperiode, alsmede goederen die hij tijdens de afkoelingsperiode verkrijgt; - <i>plan van aanpak</i>: plan van aanpak voor de schuldhulpverlening als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, onderdeel a, van de wet; - <i>schuldhulpverlener</i>: degene die namens het college de cliënt ondersteunt in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening; - <i>wet</i>: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. |
|---|

In artikel 2 zijn verschillende begrippen nader uitgewerkt.

Artikel 2. Gegevensverstrekking huurachterstand

| |
|--|
| <p>SOLL-situatie: Artikel 2 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)</p> <p>De verhuurder van een tot bewoning bestemde onroerende zaak verstrekt als er achterstand is in het betalen van de huur de contactgegevens van de huurder en de hoogte van de achterstand aan het college voor schuldhulpverlening, als hij:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. inspanning heeft geleverd om in persoonlijk contact te treden met de huurder om deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen; b. de huurder gewezen heeft op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening; c. de huurder ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering heeft gestuurd over de betalingsachterstand; en |
|--|

¹⁵⁹ Paragraaf 3 Breed moratorium met de artikelen 4 tot en met 11 vallen buiten de scope van deze analyse en zijn daarom niet opgenomen in deze alinea.

d. bij die schriftelijke herinnering heeft aangeboden om met schriftelijke toestemming van de huurder zijn contactgegevens aan het college te verstrekken en de huurder daarop niet afwijzend heeft gereageerd.

In diverse regelingen is de verplichting opgenomen voor signaalpartners om de gemeente te informeren, voordat wordt overgegaan tot beëindiging van de dienstverlening. Het betreft dan regelingen voor zorgverzekeraars (Regeling zorgverzekering), energiebedrijven (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en Warmteregeling) en drinkwaterbedrijven (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater). Voor woningverhuurders was er nog geen vergelijkbare regeling en daarom is artikel 2 gegevensverstrekking huurachterstand in het besluit opgenomen.

In dit artikel is opgenomen wat de minimumeisen zijn aan de incassoprocedure voordat de woningverhuurder een huurachterstand meldt aan de gemeente. Het betreft hier verplichtingen voor zowel woningcorporaties als particuliere woningverhuurders. Gegevens mogen alleen worden verstrekt met instemming van de huurder. In lid d artikel 2 Bgs is opgenomen dat de huurder toestemming dient te geven om zijn contactgegevens aan het college te verstrekken, in de Nota van Toelichting is dit nog nader afgebakend en opgenomen dat gegevens niet mogen worden doorgegeven als de huurder schriftelijk of mondeling heeft aangegeven dat hij geen gebruik wil maken van schuldhulpverlening.¹⁶⁰

Artikel 3. Signalen

SOLL-situatie: Artikel 3 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

Als signaal als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de wet wordt aangewezen de gegevens die worden verstrekt:

- a. op grond van artikel 2;
- b. krachtens artikel 9, tweede lid, van de Drinkwaterwet;
- c. op grond van artikel 89, eerste juncto negende lid, van de Zorgverzekeringswet;
- d. krachtens artikel 95b, achtste lid, van de Elektriciteitswet 1998;
- e. krachtens artikel 44, achtste lid, van de Gaswet; of
- f. krachtens artikel 4, derde lid, van de Warmtewet.

In artikel 3 zijn de signalen opgenomen op grond waarvan de gemeente een aanbod moet doen aan de inwoner om een gesprek te voeren om te kijken of en hoe hulp kan worden geboden. In de Nota van Toelichting is geëxpliciteerd dat zowel een enkelvoudig signaal als combinaties van signalen op een adres aanleiding zijn om een aanbod tot een gesprek te doen.

¹⁶⁰ De toelichting in de Nota van Toelichting lijkt daarbij niet helemaal aan te sluiten op de bepaling in de wet (doorgeven van contactgegevens versus gebruik willen maken van schuldhulpverlening), maar dat is vooral een uitvoeringsvraag voor de woningverhuurders. Vandaar dat dit hier verder niet is uitgewerkt.

Artikel 12. Interne verstrekking

SOLL-situatie: Artikel 12 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

Om een plan van aanpak op te stellen verstrekt het college intern voor schuldhulpverlening op verzoek de volgende gegevens die zijn verwerkt over de inwoner bij de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet:

- a. contactgegevens hulpverleners of klantmanagers;
- b. gegevens opgenomen in de basisregistratie personen; en
- c. gegevens over de inkomsten- en vermogenspositie.

In artikel 12 is opgenomen dat de gemeenten voor het opstellen van het plan van aanpak ook gebruik kan gaan maken van reeds beschikbare gegevens die zijn verwerkt voor de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Deze gegevens hoeven niet nogmaals aan de inwoner te worden gevraagd.

Artikel 13. Gegevensverstrekking voor het besluit tot verlenen van schuldhulp

SOLL-situatie: Artikel 13 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

1. Colleges van andere gemeenten verstrekken op verzoek van een college voor het besluit tot verlenen van schuldhulp gegevens over eerder gebruik van schuldhulpverlening door de inwoner.
2. Op verzoek van een college worden voor het besluit tot verlenen van schuldhulp gegevens over een onherroepelijke bestuurlijke boete die aan een inwoner is opgelegd in verband met financiële benadeling van een bestuursorgaan, verstrekt door:
 - a. het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen;
 - b. de Sociale verzekeringsbank;
 - c. de colleges van andere gemeenten;
 - d. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in verband met de uitvoering van de Wet Studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
 - e. de Belastingdienst in verband met de uitoefening van de aan hem opgedragen taken, bedoeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen; en
 - f. de Belastingdienst/Toeslagen in verband met de uitvoering van de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen.
3. Het college raadpleegt de in de basisregistratie personen opgenomen gegevens van de inwoner in verband met de verificatie van de identiteit en de gegevens over het verblijfsrecht om vast te stellen of hij in aanmerking komt voor schuldhulpverlening als bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de wet.
4. Een verzoek als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt alleen gedaan als de gemeenteraad in zijn plan, bedoeld in artikel 2 van de wet, heeft opgenomen dat toepassing kan worden gegeven aan artikel 3, tweede en derde lid, van de wet.

In dit artikel is de wettelijke doelbinding geregeld voor de verstrekking van de gegevens aan de gemeenten nodig voor het besluit over de toegang tot de schuldhulpverlening. Het gaat hier om informatie over de uitsluitingsgronden zoals opgenomen in artikel 3 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Gegevens over recidive of financiële benadeling van een bestuursorgaan mogen alleen worden opgevraagd als de gemeente in het gemeentelijk plan (artikel 2 Wgs) heeft opgenomen dat deze gegevens relevant zijn voor het besluit over de toegang.

Artikel 14. Gegevensverstrekking van inkomsten en vermogen voor vaststelling plan van aanpak

SOLL-situatie: Artikel 14 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

De hieronder genoemde bestuursorganen verstrekken op verzoek van het college de volgende gegevens om de inkomsten- en vermogenspositie van de inwoner te bepalen om een plan van aanpak vast te stellen:

- a. de Belastingdienst: de gegevens over inkomen en vermogen die verkregen zijn bij de heffing van belastingen en de premies volksverzekeringen op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- b. de Belastingdienst/Toeslagen: de gegevens over de toekenning van tegemoetkomingen en de daarop verleende voorschotten met toepassing van de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen;
- c. de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers: de gegevens die worden verwerkt in de basisregistratie kadaster;
- d. de Dienst wegverkeer, bedoeld in artikel 4a van de Wegenverkeerswet 1994: de gegevens die worden verwerkt in de basisregistratie voertuigen;
- e. de Kamer van Koophandel: de naam of de handelsnaam waaronder een inwoner handelt en de ondernemingen en rechtspersonen waarbij een inwoner blijkens het handelsregister betrokken is;
- f. het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen: de gegevens over de kinder- en partneralimentatie;
- g. de Sociale verzekeringsbank: de hoogte van uitkeringen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Nabestaandenwet, de Algemene Ouderdomswet, de Participatiewet en de Wet uitvoering wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen;
- h. het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen: de inkomensgegevens uit de polisadministratie, bedoeld in artikel 33, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

In dit artikel is de verplichting opgenomen voor de verstrekking van de gegevens over de inkomsten- en vermogenspositie van de inwoner aan de gemeente op verzoek van de gemeente voor de vaststelling van het plan van aanpak voor de inwoner. In de verschillende onderdelen zijn de relevante bestuursorganen opgenomen, voor wie deze verplichting geldt.

Artikel 15. Gegevensverstrekking van openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen voor vaststelling plan van aanpak

SOLL-situatie: Artikel 15 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

De hieronder vermelde bestuursorganen, personen en instanties verstrekken op verzoek van het college de volgende gegevens om inzicht te krijgen in de omvang van de openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen op de inwoner om een plan van aanpak vast te stellen:

- a. de Belastingdienst: de gegevens over belastingvorderingen;
- b. de Belastingdienst/Toeslagen: de gegevens over terugvordering van of aansprakelijkstelling voor onverschuldigd betaalde huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget en verplichtingen tot het betalen van de opgelegde bestuurlijke boete;
- c. een stelsel van kredietregistratie als bedoeld in artikel 4:32 van de Wet op het financieel toezicht: de bij het stelsel beschikbare gegevens betreffende verleende kredieten;
- d. het CAK, genoemd in artikel 6.1.1 van de Wet langdurige zorg: de gegevens met betrekking tot de inning van de eigen bijdragen, bedoeld in artikel 3.2.5 van de Wet langdurige zorg, artikel 2.1.4b, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de gegevens met betrekking tot de heffing en inning van de bestuursrechtelijke premie, bedoeld in de artikelen 18d en 18e van de Zorgverzekeringswet;

- e. Onze Minister van Justitie en Veiligheid voor zover het inning- en incassowerkzaamheden betreft: de gegevens met betrekking tot de openstaande vorderingen en bestuurlijke boetes;
- f. de gerechtsdeurwaarders: de gegevens over openstaande vorderingen en beslagen;
- g. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: de gegevens over een schuld uit een lening als bedoeld in de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
- h. het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank: de gegevens over de terugvordering van uitkeringen, toeslagen, tegemoetkomingen of bijstand en over verplichtingen tot het betalen van de door deze bestuursorganen opgelegde bestuurlijke boetes;
- i. het college van deze en andere gemeenten: de gegevens over de gemeentebelasting, de terugvordering van uitkeringen, tegemoetkomingen of bijstand en over verplichtingen tot het betalen van de door deze bestuursorganen opgelegde bestuurlijke boetes;
- j. het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen: de gegevens met betrekking tot de inning van kinder- en partneralimentatie;
- k. andere bestuursorganen, personen en instanties dan genoemd in de onderdelen a tot en met h voor zover bij het college bekend: de gegevens over de openstaande vorderingen.

In artikel 15 is de verplichting opgenomen voor de verstrekking van de gegevens over openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen van de inwoner aan de gemeente op verzoek van de gemeente voor de vaststelling van het plan van aanpak voor de inwoner. In de verschillende onderdelen zijn de relevante bestuursorganen, overige personen en instanties en type gegevens opgenomen, voor wie deze verplichting geldt.

Artikel 16. Gegevensverstrekking voor de uitvoering van het plan van aanpak

SOLL-situatie: Artikel 16 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

1. Het college verifieert, gedurende de uitvoering van het plan van aanpak, minstens eenmaal per jaar de in de artikelen 14 en 15 van dit besluit genoemde gegevens van de cliënt om te zorgen dat de gegevens juist en actueel blijven.
2. Als bij een verificatie door het college wordt vastgesteld dat de gegevens van de cliënt niet meer juist of actueel zijn, en die ten gevolge hebben dat het plan van aanpak niet meer voldoet, wordt door het college het plan van aanpak gewijzigd.

In artikel 16 is de mogelijkheid én de verplichting opgenomen voor gemeenten om ten minste eenmaal per jaar te verifiëren of eerder ontvangen gegevens (voor de vaststelling van het plan van aanpak) tijdens de uitvoering van het plan van aanpak nog steeds correct zijn.¹⁶¹ Indien gewijzigde gegevens daar aanleiding voor geven (bv. cliënt heeft een baan gekregen, waardoor zijn afloscapaciteit is toegenomen), wijzigt de gemeente het plan van aanpak en – als de rechtspositie van de cliënt wijzigt - ook de beschikking.

¹⁶¹ In dit artikel is een directe relatie gelegd met de artikelen 14 en 15 uit het Bgs. Gegevensverstrekkingen voor het besluit tot verlenen van schuldhulp (artikel 13) vallen niet onder de verplichting om eenmaal per jaar te verifiëren.

Artikel 17. Gegevensverstrekking door gemeenten aan derden

SOLL-situatie: Artikel 17 Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (nieuw)

1. Het college verstrekt het gegeven dat de cliënt schuldhulpverlening ontvangt op grond van de wet aan de gerechtsdeurwaarders, verstrekkers van de signalen, genoemd in artikel 3, schuldeisers, bewindvoerders en kredietverstrekkers.
2. De gerechtsdeurwaarders en bewindvoerders ontvangen de gegevens ter uitoefening van hun wettelijke taak.

In dit artikel is opgenomen dat de gemeente derden (gerechtsdeurwaarders, verstrekkers van signalen, schuldeisers, bewindvoerders en kredietverstrekkers) informeert op het moment dat een inwoner een beschikking heeft ontvangen met toegang tot de schuldhulpverlening. In de Nota van Toelichting is ook opgenomen dat verstrekkers van een signaal van vroegsignalering een terugkoppeling krijgen op hun signaal, zodra iemand hulp heeft geaccepteerd.

In het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening wordt verwezen naar de Regeling zorgverzekering (voor zorgverzekeraars), de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (voor elektriciteit en gas), de Warmteregeling (voor warmtebedrijven) en de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (voor drinkwaterbedrijven). In die regelingen is opgenomen in welke gevallen de bedrijven een signaal kunnen verstrekken aan de gemeente in het kader van vroegsignalering. Deze regelingen zijn niet gewijzigd.

Als voorbeeld is hier de Regeling voor afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater gepresenteerd. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de paragraaf over de procedure voorafgaand aan afsluiting wegens wanbetaling.

Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater

| | IST-situatie & SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|--|---|
| Art. 2 Verplichte procedure | De eigenaar van een drinkwaterbedrijf beëindigt de levering van drinkwater aan een kleinverbruiker wegens wanbetaling niet voordat de in de artikelen 3 en 4 beschreven procedure is gevolgd. |
| Artikel 3. Schriftelijke herinnering | <ol style="list-style-type: none">1. Indien een kleinverbruiker niet binnen de gestelde termijn voldoet aan een eerste vordering tot betaling door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf, zendt die eigenaar ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering daaromtrent aan die kleinverbruiker.2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf:<ol style="list-style-type: none">a. wijst de kleinverbruiker bij die herinnering op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening,b. biedt bij de schriftelijke herinnering aan om met schriftelijke toestemming van de kleinverbruiker diens contactgegevens, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is, enc. vermeldt bij de schriftelijke herinnering dat de kleinverbruiker niet wordt afgesloten indien hij een medische verklaring als bedoeld in artikel 6, onderdeel d, overlegt, onverlet de omstandigheden genoemd in de onderdelen a tot en met c van dat artikel. |
| Artikel 4. Inspanning tot persoonlijk contact | De eigenaar van een drinkwaterbedrijf spant zich in om in persoonlijk contact te treden met de kleinverbruiker teneinde deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen, en om uitsluitel te krijgen over het al of niet geven van toestemming als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel b. |

| | IST-situatie & SOLL-situatie o.b.v. dit artikel/lid |
|---------------------------------------|--|
| Artikel 5. Verstreken gegevens | Indien een kleinverbruiker niet heeft gereageerd op het in artikel 3, tweede lid, onderdeel b, bedoelde aanbod verstrekt het drinkwaterbedrijf de contactgegevens van de kleinverbruiker, diens klantnummer en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening, tenzij de kleinverbruiker geen natuurlijk persoon is. |

Deze bepalingen zijn min of meer vergelijkbaar met de bepalingen zoals deze zijn opgenomen in de andere regelingen met betrekking tot het afsluitbeleid. Grootste verschil is dat er in de Regeling Zorgverzekering geen inspanning tot persoonlijk contact (of andere vorm van sociaal incasseren) is opgenomen.

C.3. Landelijk convenant vroegsignalering

Het Landelijk Convenant Vroegsignalering¹⁶² is een convenant tussen NVVK, VNG, Aedes, Energie-Nederland, Vewin en Zorgverzekeraars Nederland met samenwerkingsafspraken over vroegsignalering van schulden. Naast een convenant – te ondertekenen door de brancheorganisaties - is er ook een overeenkomst met als doel om een basis te leggen voor nieuwe afspraken tussen partijen die nog geen convenant of overeenkomst met elkaar hebben afgesloten.

In het overzicht hieronder zijn de meest relevante bepalingen uit de overeenkomst met uitvoeringsconsequenties voor de gemeenten opgenomen.

| | SOLL-situatie: Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering |
|-----------------|--|
| Art. 1.1 | Vaste lasten partner en uitvoerder stellen vanuit hun organisaties voldoende menskracht ter beschikking om vroegsignalering op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zo goed mogelijk uit te voeren en dragen elk voor zich de kosten van hun organisatie-inzet. |
| Art. 2.1 | Als de vaste lasten partner, conform de in haar sector geldende wet- en regelgeving zoals genoemd in artikel 5.1, betalingsachterstanden aanlevert aan de uitvoerder heeft de vaste lasten partner eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso geprobeerd, dat wil zeggen: <ul style="list-style-type: none"> e. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd; f. zich inspanssen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen;^{a)} g. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening; h. aangeboden gegevens door te geven aan de betreffende gemeente. |
| 3.1 | De vaste lasten partner meldt aan de uitvoerder, ten behoeve van het doel als geformuleerd in artikel 1.1 van het Convenant, klanten aan met één van onderstaande achterstanden, gespecificeerd per sector. Er is sprake van een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering: <ul style="list-style-type: none"> e. inzake de energierekening (elektriciteit, gas en/of warmte) van 50 tot 100 dagen; f. inzake de drinkwaterrekening van 30 tot 100 dagen; |

¹⁶² Zie https://www.nvbk.nl/library/download/urn:uuid:12911128-7477-4f4b-a2fb-da5bc447752/20201109+landelijk+convenant+vroegsignalering+def.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf.

| | SOLL-situatie: Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering |
|-------------|---|
| | <p>g. inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, eigen risico en eigen bijdragen van 30 tot 100 dagen;</p> <p>h. inzake de huur vanaf 30 dagen.</p> |
| 3.2 | Signalen die zijn aangeleverd waarvoor nog steeds sprake is van een betalingsachterstand, door oude vorderingen die zijn blijven staan of waar nieuwe vorderingen bij zijn gekomen, kunnen opnieuw aangeleverd worden. |
| 3.3 | De uitvoerder, dan wel de gemeente in haar rol als opdrachtgever, ondertekent een verwerkersovereenkomst met de gekozen organisatie die het digitaal meldpunt faciliteert. |
| 3.4 | <p>Het melden door de vaste lasten partner aan de uitvoerder gebeurt maandelijks door middel van het uploaden van een csv-bestand via een beveiligd digitaal meldpunt, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> BKR (VPS) <input type="checkbox"/> Inforing (RIS Matching) |
| 3.5 | De uitvoerder, dan wel het digitaal meldpunt komt op basis van de signalen tot een maandelijks lijst adressen die wordt behandeld. |
| 3.6 | De uitvoerder behandelt alle signalen bij voorkeur binnen 2 weken, doch uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst. |
| 3.7 | De uitvoerder maakt een (beleids-)plan hoe signalen te behandelen; in dit plan is opgenomen wanneer signalen in aanmerking komen voor een huisbezoek en welke overige (communicatie-)middelen worden ingezet om de overige signalen op te pakken. |
| 3.8 | Als een klant al bekend is bij schuldhulpverlening, kan de uitvoerder besluiten om signalen niet in aanmerking te laten komen voor interventie door de uitvoerder in het kader van vroegsignalering, maar het signaal door te zetten naar de schuldhulpverlenende organisatie waar het huishouden reeds bekend is. |
| 3.9 | <p>De uitvoerder maakt een selectie van klanten die in aanmerking komen voor een huisbezoek. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> d. signalen van vaste lasten partners worden gelijkwaardig behandeld; e. klanten kunnen geselecteerd worden op het aantal signalen (matching); f. de uitvoerder is transparant hoe de rangorde tot stand komt. |
| 3.10 | Indien het aantal af te leggen huisbezoeken in 1 maand kleiner is dan de beschikbare capaciteit van de uitvoerder, kan de uitvoerder besluiten om vanuit het digitaal meldpunt een lijst te laten produceren van adressen waarop niet binnen 1 termijn, maar in een ruimere periode van 2 of meer opeenvolgende termijnen door 2 of meer vaste lasten partners signalen zijn gedaan van betalingsachterstanden conform artikel 3.1. |
| 3.11 | Als het aantal af te leggen huisbezoeken in 1 maand groter is dan de beschikbare capaciteit van de uitvoerder, kan de uitvoerder besluiten om een rangorde aan te brengen volgens de uitgangspunten als benoemd in 3.9. |
| 3.12 | Alle signalen die niet geleid hebben tot een huisbezoek worden op andere wijze behandeld conform het (beleids-)plan van de uitvoerder. |
| 3.13 | De uitvoerder streeft er naar om binnen 2, doch uiterlijk 4 weken na het ontvangen van het signaal het eerste gesprek met de klant te hebben waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Er wordt gestreefd binnen deze 4 weken een plan van aanpak duidelijk te hebben. Zodra hulp geaccepteerd is, vindt terugkoppeling plaats naar de betrokken vaste lasten partners. |

| SOLL-situatie: Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering | |
|---|--|
| 3.14 | De uitvoerder wijst de klant er tijdens het eerste gesprek op dat de betalingen van de vaste lasten direct dienen te worden hervat. Mochten de inkomsten van de klant daartoe niet toereikend zijn of onmiddellijke hervatting om een andere reden niet haalbaar zijn, dan informeert de uitvoerder de betreffende vaste lasten partner(s) daarover en wordt bekeken of het periodiek verschuldigde termijnbedrag de daaropvolgende maand kan worden ingelopen of dat er een andere oplossing voorhanden is. |

- a) Hierbij, wat betreft de zorgverzekeraars, rekening houdende met de voorwaarden, zoals opgenomen in art. 6.5.4. van de Regeling zorgverzekering.

Verschillende van de hierboven beschreven bepalingen zijn in lijn met de gewijzigde Wgs of de nieuwe Bgs. In het onderstaande zijn de aanvullingen en extra verplichtingen nader uitgewerkt.

1. Organisatie

In artikel 1.1 is de bepaling opgenomen dat de signaalpartners en gemeenten voldoende menskracht ter beschikking stellen om de vroegsignalering in het kader van de Wgs zo goed mogelijk uit te voeren en dat zij elk voor zich de kosten van hun organisatie-inzet dragen.

2. Preventief beleid

In artikel 2.1 is opgenomen welke activiteiten de signaalpartner heeft ondernomen voordat een betalingsachterstand als signaal wordt doorgegeven aan de gemeente. Voorwaarde hiervoor is dat de signaalpartner eerst een maatschappelijke verantwoorde incasso heeft geprobeerd.

Hierbij, wat betreft de zorgverzekeraars, rekening houdende met de voorwaarden, zoals opgenomen in art. 6.5.4. van de Regeling zorgverzekering. In dat artikel is opgenomen welke inspanningen een zorgverzekeraar moet getroosten bij onder meer de inning van premies. Sociaal incasseren is hier geen onderdeel van.

3. Signalen vroegsignalering

In artikel 3.1 van de overeenkomst is nader uitgewerkt bij welke betalingsachterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering signaalpartners klanten kunnen aanleveren aan de gemeenten. In de Wgs en Bgs zijn deze termijnen niet gespecificeerd. Het betreft de volgende termijnen: 50 tot 100 dagen voor energieleveranciers, 30 tot 100 dagen voor drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars en 30 dagen voor woningverhuurders.

In artikel 3.2 is opgenomen dat een signaal waarvoor nog steeds sprake is van een betalingsachterstand (door oude vorderingen die zijn blijven staan of waar nieuwe vorderingen bij zijn gekomen) opnieuw aangeleverd kunnen worden. Dat betekent dat een vordering van 50 dagen oud die op 1 januari als signaal wordt aangeleverd opnieuw kan worden aangeleverd als vordering van 81 dagen oud die op 1 februari. In de Wgs en Bgs zijn geen bepalingen opgenomen over het aantal malen dat een signaal kan worden aangeleverd.

In artikel 3.4 is opgenomen dat de signalen maandelijks worden aangeleverd door middel van het uploaden van een csv-bestand via een beveiligd digitaal meldpunt, te weten: BRK (VPS) of Inforing (RIS Matching). Dat betekent dat de gemeente met één van de digitale meldpunten afspraken moet maken voor het ontvangen van deze signalen. In de Wgs en Bgs zijn alleen de nieuwe wettelijke

verplichting van vroegsignalering opgenomen, er zijn geen verplichtingen opgenomen hoe dat praktisch uit te voeren.

In artikel 3.6 is opgenomen dat de uitvoerder (de gemeente) alle signalen bij voorkeur behandelt binnen 2 weken, doch uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst. In artikel 4 van de Wgs is de bepaling opgenomen dat een eerste gesprek binnen 4 weken na ontvangst van het signaal dient plaats te vinden.

In artikel 3.7 staat dat de gemeente een (beleids-)plan maakt hoe de signalen te behandelen, waarbij in dit plan is opgenomen wanneer signalen in aanmerking komen voor een huisbezoek en welke overige (communicatie-)middelen worden ingezet om de overige signalen op te pakken. Een dergelijke bepaling staat niet opgenomen in de Wgs of Bgs. Merk daarbij op: dit (beleids-)plan is niet hetzelfde als het plan uit artikel 2 Wgs.

In artikel 3.8 is de bepaling opgenomen dat de gemeente kan besluiten om een signaal van een cliënt, die in de schuldhulpverlening zit, door te zetten naar de schuldhulpverlener. In het gewijzigde artikel 3 Wgs is opgenomen dat op ieder signaal een aanbod voor een eerste gesprek moet worden gedaan, waarbij er geen uitzondering is gemaakt bij het doen van een aanbod voor cliënten, die reeds in de schuldhulpverlening zitten.

Artikel 3.9 geeft de gemeente de mogelijkheid om een selectie te maken van de inwoners met een betalingsachterstand, die in aanmerking komen voor een huisbezoek.

In artikel 3.10 is opgenomen hoe een gemeente kan handelen als het aantal signalen hoger is dan de capaciteit voor huisbezoek en in artikel 3.11 hoe een gemeente kan handelen als het aantal signalen lager is dan de capaciteit voor huisbezoek. In artikel 3.12 is opgenomen dat alle signalen die niet hebben geleid tot een huisbezoek op een andere wijze worden behandeld conform het (beleids-)plan van de gemeente. In artikel 3 Wgs is opgenomen dat in ieder geval op ieder signaal een aanbod voor een eerste gesprek moet worden gedaan.

In artikel 3.13 is opgenomen 'De uitvoerder streeft er naar om binnen twee, doch uiterlijk vier weken na het ontvangen van het signaal het eerste gesprek met de klant te hebben waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Er wordt gestreefd binnen deze vier weken een plan van aanpak duidelijk te hebben. Zodra hulp geaccepteerd is vindt terugkoppeling plaats naar de betrokken vaste lasten partners.'. In het gewijzigde artikel 4 Wgs is opgenomen dat het eerste gesprek binnen vier weken na ontvangst van het signaal plaats dient te vinden. De termijn in de overeenkomst is wat korter al betreft het hier een streven en niet een verplichting. In het tweede deel van artikel 3.13 is opgenomen dat er ook naar wordt gestreefd om een plan van aanpak binnen vier weken gereed te hebben. Het plan van aanpak is een document waarin de afgesproken acties met de klant en de uitvoerder zijn vastgelegd. In het nieuwe artikel 4a Wgs is opgenomen dat binnen maximaal acht weken na het eerste gesprek een beschikking inclusief een plan van aanpak (op hoofdlijnen) moet

worden opgesteld. In de overeenkomst is niet nader toegelicht of dit hetzelfde plan van aanpak of een ander plan van aanpak is.¹⁶³

In artikel 3.14 is opgenomen dat dat de gemeente er tijdens het eerste gesprek op moet wijzen dat de betalingen hervat dienen te worden. In het geval dat niet haalbaar is, informeert de gemeente de signaalpartner hierover. In artikel 17 Bgs is alleen de bepaling opgenomen dat de gemeente gegevens mag verstrekken aan de signaalpartners dat de cliënt schuldhulpverlening ontvangt.

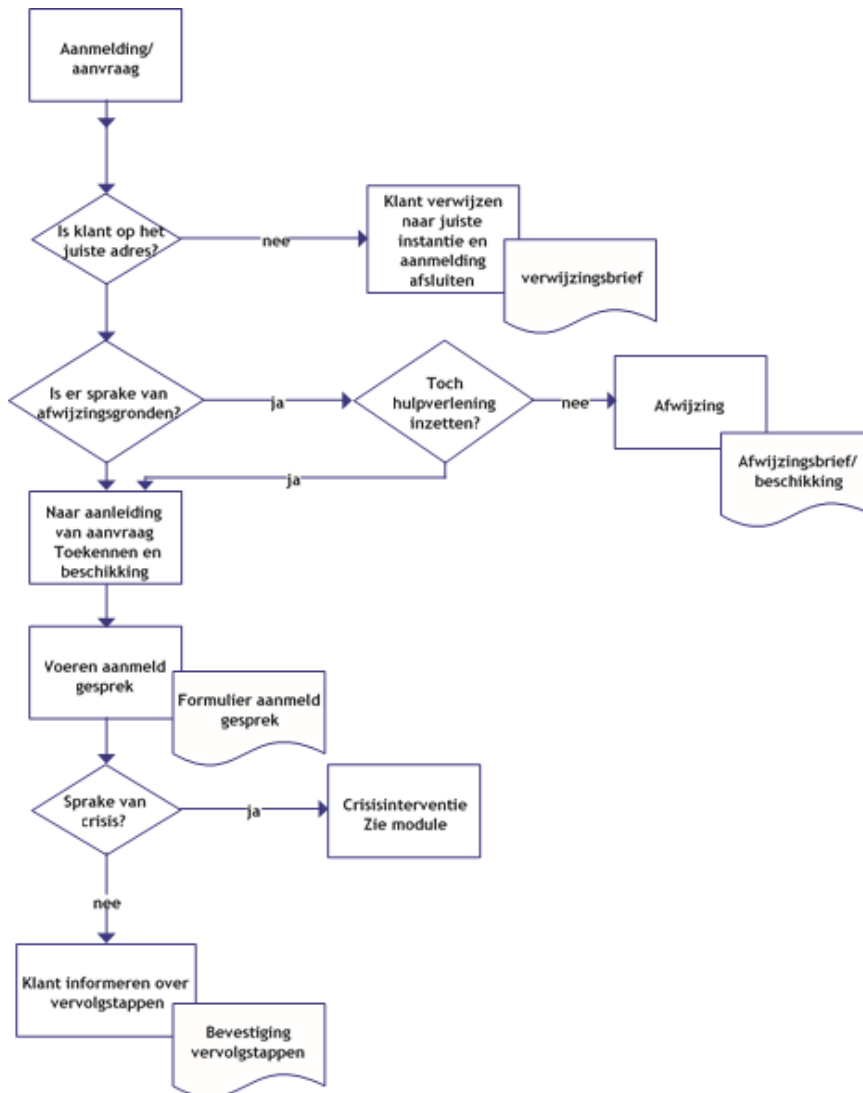
¹⁶³ Dit is nader uitgewerkt en toegelicht in de hoofdstukken 3 en 4.

Bijlage D: Modellen aanmelding en intake

Model deelproces aanmelding

Hierna is, als kapstok, het huidige modelproces voor aanmelding weergegeven, zoals overgenomen uit de NVVK-module 'Aanmelding en Intake'.¹⁶⁴ Het doel van de aanmelding is de registratie van de hulpvraag van de cliënt bij het NVVK-lid. De aanmelding leidt tot informatie die noodzakelijk is voor de intake en/of de crisisinterventie. Onderdeel van dit proces is dat een beschikking afgegeven wordt met betrekking tot de toegang tot schuldhulpverlening.

Figuur D.1: Modelproces aanmelding



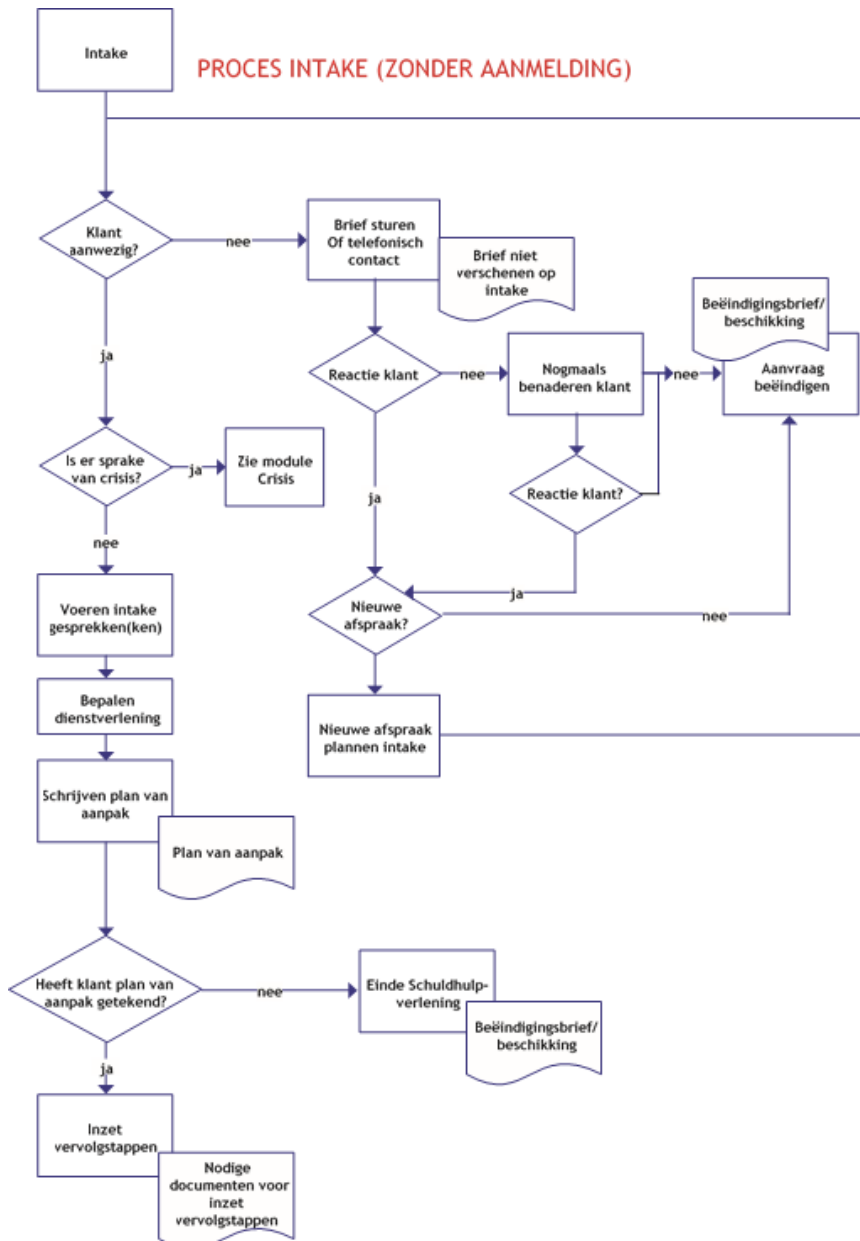
¹⁶⁴ NVVK (2015) *Module aanmelding en intake*.

De tijdspanne die bij aanmelding moet worden aangehouden wordt bepaald door de bepalingen in artikel 4 van de Wgs, te weten de maximale termijn van vier weken tot het eerste gesprek, en de maximale termijn van acht weken om een besluit te nemen in het kader van de Awb.

Model deelproces intake

Na de aanmeldingsfase volgt de intakefase. Het doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid van de cliënt en het vaststellen van het probleem van de cliënt om een plan van aanpak te ontwikkelen. De gemeente geeft de cliënt inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

Figuur D.2: Modelproces intake





VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl