

Collegevoorstel



Onderwerp	Coll inzake Collegevoorstel vroegsignalering
Datum collegevergadering	25-06-2019
Zaaknummer	17016-2019:605396
Steller	Wanda Nijboer
Portefeuillehouder(s)	Laura Broekhuizen
Medeverantwoordelijke(n)	

Eerdere besluitvorming en/of vastgesteld beleid	Niet van toepassing
Voorgesteld collegebesluit	Het college besluit: 1. Met ingang van 1 oktober 2019 te starten met de pilot vroegsignalering van schulden voor een periode van een jaar. 2. In te stemmen met het voorstel om de Stichting Welzijn Oldambt en de Volkskredietbank in gezamenlijkheid de rol van bezoekende partij te laten vervullen. 3. In te stemmen met het voorstel om de pilot vroegsignalering van schulden te financieren met de incidentele extra middelen voor schuldhelpverlening van in totaal € 152.000,- (€ 76.000,- per jaar voor 2019 en 2020) die is opgenomen als stelpost in de begroting 2019. 4. De financiële middelen voor 2019 die in 2019 nog niet in zijn volledigheid zijn uitgekeerd aan de samenwerkingspartners door te schuiven naar 2020, mits vooraf op basis van een duidelijke prijsafpraak inzichtelijk is dat resterend budget van 2019, in 2020 nodig is om de pilot te voltooien.
Samenvatting	In dit collegevoorstel is het advies opgenomen om te starten met het project vroegsignalering. Aan de VKB en SWO wordt gevraagd of zij inwoners willen bezoeken waarvan bekend is door de samenwerking met woningcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeringen dat zij een achterstand hebben in de betaling van één of meerdere van deze vaste lasten. Het doel van het bezoek is het ondersteunen van de inwoners en het herstellen van de regelmatige betaling.
Bijlage(n)	

TOELICHTING

Inleiding

- De schuldenproblematiek heeft zich de afgelopen jaren verhard. Naar schatting hebben bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of een risico daarop.
- Het kabinet geeft hoge prioriteit aan dit probleem. Dit doet zij enerzijds door het beschikbaar stellen van extra financiële middelen in het interbestuurlijk programma, 'problematische schulden voorkomen en oplossen' Anderzijds via de brede schuldenaanpak van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. Daarin vormt preventie en vroegsignalering de eerste van drie actielijnen.¹ Het kabinet heeft inmiddels een internetraadpleging gehouden over een concept-wijziging van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) waarin vroegsignalering als gemeentelijke verplichting is opgenomen. Verder wordt de noodzakelijke gegevensuitwisseling van een expliciete wettelijke grondslag voorzien.

In Oldambt is in 2015 al een poging ondernomen om tot vroegsignalering te komen, maar deze is gestrand door vrees voor de privacywetgeving. De wetwijziging biedt nieuw perspectief. In 2017 heeft het Ministerie van SZW bovendien een handreiking laten ontwikkelen voor gemeenten hoe zij bij vroegsignalering van schulden de privacy kunnen waarborgen.² Om deze redenen zijn in 2019, in vervolg op de prestatieafspraken met de woningcorporaties van december 2018, de gesprekken over dit onderwerp weer herstart. Dit heeft geresulteerd in het onderstaande voorstel om per 1 oktober 2019 een pilot vroegsignalering van schulden te starten. Daarbij wordt gekozen voor een brede aanpak waarbij, naast meldingen over huurachterstanden, ook signalen over betalingsachterstanden bij energie en zorg reden zijn om contact te zoeken met het betreffende huishouden.

Motivatie

Wat is 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 signaleren en outreachende hulpverlening.³ De afgelopen jaren zijn in navolging van Vroeg Eropaf in Amsterdam meer dan honderd gemeenten aan de slag gegaan met vroegsignalering en inmiddels meer dan vijftig projecten gestart.

De eerste resultaten uit deze gemeenten laten, ondanks de korte duur van de projecten, een positief beeld zien. Zo neemt de betalingsachterstand af bij de groep die wordt bereikt en er komt een nieuwe groep huishoudens in beeld die niet eerder een beroep op hulpverlening heeft gedaan. Reden voor deze gemeenten om vroegsignalering voort te zetten en ook de resultaten met elkaar te delen. Maar het zal een aantal jaren duren voor de effecten in volle omvang zichtbaar worden.

Waarom vroegsignalering?

Bij het bestrijden van schuldenproblematiek is een belangrijk probleem dat mensen met schulden zich in een te late fase melden bij de schuldhulpverlening, vaak pas vijf jaar na het ontstaan van de eerste betalingsachterstanden. Redenen hiervoor is vooral schaamte om te bekennen dat het niet lukt om de eigen financiën te managen. Gevolg is dat wanneer iemand zich uiteindelijk tot de schuldhulpverlening wendt, de schuld inmiddels is opgelopen tot gemiddeld ruim € 40.000,- en er gemiddeld 14 crediteuren zijn. Het is dus zaak om er 'eerder bij' te zijn. Vroegsignalering van schulden vormt hiervoor het geëigende instrument.

Vroegsignalering past heel goed binnen het speerpunt 'schuldslopersteam' dat naar aanleiding van input vanuit de raad is opgenomen in de programmabegroting 2019. Doel van het team is immers om (problematische) schulden eerder te signaleren en inwoners te ondersteunen bij het oplossen van deze en aangrenzende problematiek. Ook hierin is gekozen voor een brede aanpak: in het schuldslopersteam zijn signalerende partijen opgenomen als zorgverzekeraars en woningcorporaties. Gestart zal worden met signaalpartners in de sfeer van de vaste lasten (huur, energie en zorgverzekering). Naar verwachting ontstaat er op termijn meer ruimte in de relevante wetgeving en kunnen andere signaalpartners worden toegevoegd.

¹ TK, 2017-2018, 31322 nr. 361, blzn 5 en 6

² PBLQ, 'Handreiking vroegsignalering van schulden en bescherming persoonsgegevens', 2017

³ Leidraad Vroegsignalering- J.Kuiper en M.Fleuren, NVVK april 2015

Vroegsignalering heeft positieve maatschappelijke effecten:

- Voor de inwoner met schulden ontstaat perspectief op een stabiele financiële situatie. Dit geeft ruimte voor andere zaken als werk en/of opvoeding van de kinderen.
- Tijdige aanpak van financiële problemen voorkomt ziekmeldingen (stressvolle financiële situatie leidt tot twee dagen ziekteverzuim).
- Voor de gemeente is belangrijk dat inwoners zich eerder melden bij de schuldhulpverlening met een (problematische) schuld die minder complex is en effectiever aangepakt kan worden. Er komt een doelgroep in beeld die zich niet of te laat meldde (in Deventer was 85% van de klanten onbekend bij de gemeente en in Amsterdam 70%). Op langere termijn betekent dit minder kosten voor intensieve hulp bij schulden en voor andere hulpverlening.

Vroegsignalering heeft positieve financiële effecten:

- De verhouding tussen kosten en baten is voor de gemeente: € 1:€ 1,65,-. Voor de woningcoöperatie: € 1: € 1,24 en voor de maatschappij € 1: € 2,46. Dit betekent dat elke euro die de gemeente investeert € 1,65 oplevert.⁴
- Preventieve inspanningen leveren een besparing op duurdere curatieve zorg. Bijvoorbeeld minder doorverwijzingen naar minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening; minder kosten van bewindvoering. Er is een versnelde uitstroom mogelijk uit de uitkering. Door minder financiële zorgen is er geen stress en meer focus op werk.
- De crediteur heeft het voordeel dat achterstanden minder hoog oplopen en eerder tot een oplossing komen.
- Voorkomen van huurderving
- Voorkomen van afsluitingen van nutsbedrijven en huisuitzettingen

Voorstel:

Vroegsignalering omvat de volgende elementen:

- Een tijdig signaal van verschillende creditoren.
- Snel contact maken en het goede gesprek voeren met de beginnende wanbetaler door middel van een huisbezoek.
- Het voorkomen van ernstige sancties en afsluitingen dan wel ontruiming.
- Het opstellen van een budgetplan en een voorzieningencheck, zijn inkomsten en uitgaven in balans, zijn alle toeslagen waar iemand recht op heeft aangevraagd?
- Een stevige basis leggen voor regelmatige betalingen van vaste lasten.
- Inzet van best passende dienstverlening. Bijvoorbeeld, indien sprake is van een bijstandsuitkering dan kan de regelmatige betaling, indien daar ruimte voor is, rechtstreeks aan de crediteur worden gedaan (zogenoeten derden betalingen).
- Investeren in administratieve vaardigheden.
- Het inventariseren van oorzaken. Versterken van competenties om herhaling te voorkomen.
- Een integraal plan van aanpak.

Het voorstel is om gebruik maken van meerdere categorieën meldingen (signalen).

In Oldambt bestaat 27% van het woningenbestand uit sociale woningbouw. Acantus geeft aan dat er op jaarbasis ongeveer 65 huurders in aanmerking komen voor vroegsignalering. Dit komt redelijk overeen met de ervaringscijfers waarin men uitgaat van 1,5% van het totale bestand aan sociale woningen (74). Woonzorg geeft aan dat zij bijna geen huurders hebben met een betalingsachterstand van twee maanden of meer. Van Groninger Huis hebben wij helaas na meerdere verzoeken geen cijfers ontvangen. Het aantal huurmeldingen zal naar verwachting beneden de 10 per maand liggen. Voor een pilot is dit een smalle basis. Bovendien blijft, wanneer alleen met deze huurmeldingen gewerkt wordt, het grootste deel van de inwoners van Oldambt buiten beschouwing.

In veel gemeenten wordt gekozen voor een brede aanpak, waarbij ook melding van betalingsachterstanden bij energie- en zorgverzekeraars aanleiding kunnen zijn voor een huisbezoek. Voordeel is dat deze betalingsachterstanden meestal op een eerder moment optreden dan bij huur ('de huur wordt het langst betaald'), zodat in een eerdere fase contact gezocht kan worden met het

⁴ Leidraad NwvK, blz. 11

huishouden. Om toch voldoende indicatie te hebben dat sprake is van een dreigende problematische schuldsituatie, worden dergelijke signalen vaak 'gematcht'. D.w.z. dat wordt nagegaan of sprake is van een samenloop van betalingsachterstanden bij meerdere categorieën schuldeisers of meerdere maanden achter elkaar. Pas dan wordt een huisbezoek gedaan.

Ons voorstel is om ook in Oldambt voor een brede aanpak te kiezen, maar in eerste instantie nog geen gebruik te maken van matching. Hier kan alsnog toe worden overgegaan wanneer het aantal meldingen structureel hoger dreigt te worden dan de beschikbare bezoekcapaciteit.

Privacy

Eén van de eerste vragen die vroegsignalering oproept luidt: 'Is dit wel verenigbaar met de privacy voorschriften?' Het gegeven dat contact wordt gezocht met de betrokkene zonder dat een hulpvraag is gesteld, geeft daartoe aanleiding.

De verwerking van persoonsgegevens binnen het project vindt alleen plaats voor zover dat is toegestaan op grond van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van privacy bescherming. Als het gaat om de vaste lasten, bestaat er t.a.v. betalingsachterstanden voor nutsvoorzieningen en ziektekostenverzekeringen specifieke regelgeving die uitwisseling van informatie zonder toestemming van de debiteur onder voorwaarden toestaat⁵. Dergelijke specifieke regelgeving ontbreekt voor meldingen van woningbouwverenigingen over huurachterstanden. Daarvoor geldt dus de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Door adviesbureau PBLQ is in 2017 onderzoek gedaan naar de privacy aspecten rondom vroegsignalering. De conclusie is dat vroegsignalering van schulden als publiekrechtelijke taak kan worden beschouwd in het kader van de Wgs. Omdat in de Wgs vroegsignalering op dit moment alleen in de Memorie van Toelichting is opgenomen, moet het daartoe expliciet vermeld worden in het integrale beleidsplan schuldhulpverlening van de gemeente. Dit zal eind 2019 gebeuren. Omdat sprake is van een publieke taak is het verwerken van meldingen over betalingsachterstanden in de sfeer van de vaste lasten is dan toegestaan, omdat deze een significante indicator vormen voor het bestaan van of risico op problematische schulden. Daarmee is sprake van een gerechtvaardigd belang om gebruik te maken van deze persoonsgegevens. Eerder starten is een theoretisch, maar de facto verwaarloosbaar risico. Ook andere gemeenten zijn al begonnen op deze manier en passen later hun beleidsplan aan. Mocht de Autoriteit Persoonsgegevens onderzoek gaan doen (waar nog nergens sprake van is), dan komen ze eerst met een aanwijzing. Boetes komen pas aan de orde wanneer die niet worden opgevolgd. De pilot kan dan altijd nog worden stopgezet.

Uitvoering

Door de omstandigheden waarin mensen met schulden verkeren (vaak meerdere schulden, schroom, trots, achterliggende problematiek e.d.) en de complexiteit van de materie, heeft het de voorkeur professionals in te zetten bij het oppakken van meldingen en het onderzoeken van onderliggende oorzaken. Vrijwilligers kunnen ondersteuning bieden bij het op orde brengen van administratie, het aanvragen van voorzieningen e.d. Een optimaal team bestaat uit twee typen professionals waarvan één met financiële kennis en één met een maatschappelijke dienstverleningsachtergrond, zodat, naast de financiële analyse van de situatie, breed naar alle leefgebieden wordt gekeken en geen signalen worden gemist.

Wanneer we kijken naar de visie op het sociaal domein en de te ontwikkelen visie op schuldhulpverlening voor Oldambt is het wenselijk dat preventieve schuldhulpverlening, waaronder dus vroegsignalering, met zowel de Volkskredietbank (VKB), het Sociaal Werk Oldambt (SWO) als de vrijwillige preventieve schuldhulp wordt ontwikkeld. Dit past ook bij het hierboven genoemde speerpunt van het schuldslopersteam zoals in de programmabegroting is opgenomen. Het voorstel is dan ook om de pilot in eerste instantie te starten met zowel SWO als de VKB.

Wat gaat het kosten

Vroegsignalering is in opkomst in Nederland. Er zijn daardoor nog maar weinig realisatiecijfers beschikbaar. Hieronder zal derhalve onder meer gewerkt worden met ramingen op basis van gegevens uit andere gemeenten.

⁵ Regeling wanbetaling zorgverzekering en Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruiker

- Vaste kosten: deze kosten bestaan uit een projectleider vanuit de gemeente die samen werkt met de verantwoordelijke teamleiders van SWO en de VKB. Zij vormen de stuurgroep van het project. Samen met SWO en de VKB moet gekeken worden op welke wijze er geregistreerd en eventueel in de toekomst gematcht kan worden, hiervoor wordt € 10.000,- gereserveerd. De projectleider is zo'n 8 uur per week bezig met het project. Het verzoek aan SWO en de VKB is om hiervoor geen extra kosten in rekening te brengen omdat het gezien kan worden als investering in 'innovatie' waarmee zij vervolgens ook andere gemeenten kunnen bedienen.
- Bezoekkosten: de bezoekkosten zijn afhankelijk van het aantal meldingen. Zoals eerder geschetst gaan we voor huurmeldingen uit van 6 per maand. Dit is vergelijkbaar met andere gemeenten waarin 1,5% van het totale bestand aan huurwoningen in aanmerking komt voor vroegsignalering. In eerste instantie werken we alleen samen met Acanthus. We gaan het Groninger Huis opnieuw benaderen alvorens het convenant wordt ondertekend, maar zij konden niet meer meegenomen worden in de analysefase. Op dit moment ontvangen wij en/of de VKB (wordt momenteel onderzocht) signalen van energieleveranciers op basis van de ministeriële regeling afsluitbeleid kleinverbruikers van elektriciteit van gas en elektriciteit. Inwoners krijgen bericht dat over tien dagen de netbeheerder langs komt om hen af te sluiten. Deze bief ontvangt de gemeente ook. Het meest ideale is dat we ook van energieleveranciers een melding ontvangen wanneer er sprake is van twee maanden betalingsachterstand. Echter zijn er zo'n 100 energieleveranciers en is het momenteel niet mogelijk om als individuele gemeente afspraken met hen te maken. Landelijk is men hier wel mee bezig. Momenteel maken we een concrete analyse van de energiemeldingen op basis van deze ministeriële regeling in Oldambt. Ervaringscijfers uit andere vergelijkbare omvanggemeenten laten zien dat zij zo'n 7 meldingen per maand hebben. Hierbij moet wel de opmerking worden gemaakt dat de gemeente Oldambt vaak hoger uit komt wanneer het thema schulden betreft. Dit zien wij ook bij de zorgmeldingen waarbij wij inmiddels van Menzis informatie hebben ontvangen dat er maandelijks zo'n 47 verzekerden een achterstand hebben van 2 maanden of meer. Sommige gemeenten kiezen vanwege de bezoekcapaciteit voor een betalingsachterstand van 4 maanden of meer op de premie en dan is er sprake van 24 verzekerden met een achterstand op de premiebetaling in Oldambt. Totaal hebben we dan 60 meldingen per maand. Wanneer we voor de zorgpremie de meldingen vanaf 4 maanden gebruiken hebben we 37 meldingen per maand.

Voor een inschatting van de kosten per maand gaan we uit van een medewerker in schaal 9 die deze werkzaamheden verricht. De kosten voor een fulltime medewerker bedraagt € 69.944,-. We gebruiken de volgende ervaringscijfers. 70% van de meldingen leidt tot een vroegsignaleringstraject. Een vroegsignaleringstraject kost gemiddeld 10 uur. Het advies is om te werken met een combinatie van een medewerker VKB met een maatschappelijk werker van SWO. De VKB medewerker besteed 7 uur per traject i.v.m. de financiële analyse en de maatschappelijk werker 3 uur. De niet bereikte huishoudens kosten gemiddeld 2 uur, omdat meerdere pogingen worden gedaan om hen te bereiken. Bij zorgmeldingen van 2 maanden zijn de bezoekkosten € 221.489,- en bij zorgmeldingen van 4 maanden zijn de bezoekkosten € 137.090,-. Inclusief IT komen we op € 231.489,- respectievelijk € 147.090,-. Het gaat hier nadrukkelijk om een inschatting. Met de VKB en SWO moeten nog afspraken worden gemaakt over de inzet van hun medewerkers en de kosten daarvan.

Beschikbare financiële middelen

Het schuldslopersteam is een speerpunt in de programmabegroting 2019. Voor 2018, 2019 en 2020 zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld aan de gemeente voor schuldhelpverlening. Het bedrag van € 91.000,- voor 2018 is weggevallen in de algemene reserve doordat er nog geen concreet plan onder ten grondslag lag. In dit collegevoorstel is het plan opgenomen, waarmee het advies is om het totale bedrag € 152.000,- (2019 € 76.000,-) en 2020 € 76.000,-) beschikbaar te stellen voor de pilot vroegsignalering voor de periode 1 oktober 2019 tot 01 oktober 2020.

Op basis van bovenstaande is de conclusie dat er voldoende **incidenteel** budget is voor de uitrol van vroegsignalering wanneer we de achterstand van de zorgpremie van 4 maanden gebruiken. De meest wenselijke situatie is de signalen van twee maanden te hanteren in het project vroegsignalering, echter is het huidige budget hiervoor niet toereikend. Daar komt bij dat we momenteel niets doen met deze signalen. Dus het feit dat we in eerste instantie de vier maandelijks signalen gaan gebruiken is winst ten opzichte van de huidige situatie.

Betrokkenheid (externe) partners

Bij vroegsignalering wordt gebruik gemaakt van meldingen van signaalpartners op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Wat betreft de woningcorporaties wordt met het voorstel invulling gegeven aan de prestatieafspraken van december 2018. Wat betreft energie is sprake van een zeer groot aantal leveranciers. Voor de pilot zullen daarom geen specifieke afspraken met hen gemaakt kunnen worden. Er zal daarom gebruik worden gemaakt van de verplichte meldingen van dreigende afsluiting die bij de gemeente en/of VKB binnenkomen. Meldingen vanuit het waterbedrijf zijn in de analyse nog niet meegenomen, maar gedurende het project wordt de afweging gemaakt om ook deze signalen te gebruiken. Momenteel vindt hier geen outreachende aanpak op plaats. Als bezoekende partijen wordt gedacht aan een combinatie van de Volkskredietbank en Sociaal Werk Oldambt. Voor de Volkskredietbank past dit in de beweging naar meer preventieve inzet. Nabijheid is een thema waarop zij graag gevoed willen worden door de deelnemende gemeenten.

Consequenties

Juridisch

In het kader van privacy is het belangrijk dat vroegsignalering wordt opgenomen in een beleidsplan. Dit kan in het nieuwe beleidsplan van de VKB, wanneer zij ook de formele opdracht voor vroegsignalering krijgen. Een tweede optie is het preventieplan sociaal domein. Beide staan voor eind 2019 op de planning. Dit betekent dat er voor de periode oktober, november en december geen formele grondslag bestaat. Echter zijn er inmiddels 50 gemeenten die aan vroegsignalering doen en ligt er een wetswijziging voor de WGS, waarin vroegsignalering naar alle waarschijnlijkheid als plicht wordt opgenomen.

Financieel:

De kostenraming is ingeschat op basis van ervaringen vanuit collega gemeenten die een soortgelijke pilot uitvoeren. De daadwerkelijke definitieve uitgaven zijn afhankelijk van de afspraken die gemaakt worden met de samenwerkingspartners; Volkskredietbank en Sociaal Werk Oldambt. Wij hebben hen in de oriëntatiefase betrokken bij dit project, maar kunnen hen pas formeel vragen deel te nemen aan dit project op het moment dat er een collegebesluit voor de pilot is genomen. Op dat moment maken wij ook prijsafspraken met hen. Gezien de looptijd van het project, namelijk 1 oktober 2019- 1 oktober 2020 is het mogelijk dat een deel van het incidenteel budget van 2019 doorgeschoven moet worden naar 2020. Echter is dit afhankelijk van de concrete afspraken met de samenwerkingspartners. Wij hebben dit uiteraard wel meegenomen in de besluitvorming.

Vervolg

Er wordt voor de pilotperiode met de deelnemende partijen een projectplan vroegsignalering geschreven. Er wordt een projectleider, stuurgroep en werkgroep samengesteld.