

Vroegsignalering is een belangrijke sleutel tot een succesvolle aanpak van schulden. Daar wijzen bestuurders nog eens op in het onderzoek van de Ombudsman.¹ Maar tegelijkertijd worstelen gemeenten met de vraag: hoe doe je dat nou? Vindplaats van Schulden is een nieuw instrument om gemeenten daarbij te helpen.

DOOR Yvette Bommeljé

Vindplaats van Schulden

BKR hulpmiddel voor vroegsignalering

Schuldhulpverlening lijkt de laatste jaren dweilen met de kraan open. Zeker als we kijken naar de toename van het aantal mensen met schulden en de toegenomen complexiteit van de schulden. Die ontwikkelingen zullen zich nog wel even doorzetten gezien de economische situatie die misschien wel gunstig voor het bedrijfsleven is, maar nog niet voor werkzoekenden, de ongewisse negatieve effecten van de Brexit, het feit dat al sinds jaren de bijstandsuitkering niet meer toereikend is en de vaste lasten steeds blijven toenemen (zie het artikel van het Nibud op p. 25). En dan ook nog te bedenken dat tachtig procent van de mensen met financiële problemen niet eens in beeld is bij gemeenten.² Het probleem is dus nog vele malen groter. Vroegsignalering is belangrijk, maar de praktijk laat op zich wachten, signaleerde de Inspectie SZW.³ De kraan moet dicht, maar hoe?

Gezond

'Door financiële overbelasting tegen te gaan en financiële problemen sneller te detecteren', stelt Peter Hofman, manager bij Bureau Krediet Registratie (BKR). 'Wij maken ons al ruim een halve eeuw sterk voor een financieel gezonde samenleving, dus voor een maatschappelijk belang. En voor het minimaliseren van de financiële risico's voor kredietverstrekk-

kers.' Om deze twee doelen te realiseren heeft BKR een aantal signaleringssystemen. Het Centraal Krediet Informatiesysteem is de bekendste, ook bij consumenten. Peter Hermsen, woordvoerder van BKR, legt uit hoe dat systeem werkt: 'Bij BKR worden leningen en betalingsachterstanden daarop geregistreerd. Van hypotheek worden alleen betalingsachterstanden van meer dan vier maanden vastgelegd. Kredietverstrekkers kunnen met deze informatie een goed beeld krijgen van de schuldpositie van

beter inschatten welke risico's hij loopt als hij nog een krediet verstrekt.' Het CKI bevat gegevens van de, conform de Wet financieel toezicht (Wft), aangesloten kredietverstrekkers. 'We hebben geen gegevens over betalingsachterstanden bij gemeenten, woningcorporaties, nutsbedrijven, ziektekostenverzekeraars, DUO en de belastingdienst. Terwijl juist deze informatie wel essentieel is omdat juist hier veel betalingsachterstanden zitten.' Hofman haalt veel waardevolle feiten uit onderzoek: 'Een op de drie



Peter Hofman van BKR: 'De meeste betalingsachterstanden zijn te vinden bij de belastingdienst, zorgverzekeraars, nutsbedrijven en woningcorporaties.'

een consument. Wil een consument een nieuwe lening aangaan, bijvoorbeeld door het kopen op afbetaling of het sluiten van een hypotheek, dan kan de kredietverstrekker zien hoeveel er al geleend is en of er achterstanden zijn op de afbetalingen. Zo kan hij hier rekening mee houden bij de inkomens-lastentoets en de consument een verantwoord krediet verstrekken. Bovendien kan hij zo

huishoudens heeft betalingsachterstanden. De maatschappelijke kosten zijn enorm. Volgens onderzoek van het Nibud kost een huishouden met ernstige financiële problemen de samenleving al snel honderdduizend euro. Onderzoek van Panteia wijst uit dat de meeste betalingsachterstanden te vinden zijn bij de belastingdienst, zorgverzekeraars, nutsbedrijven en woningcorporaties.

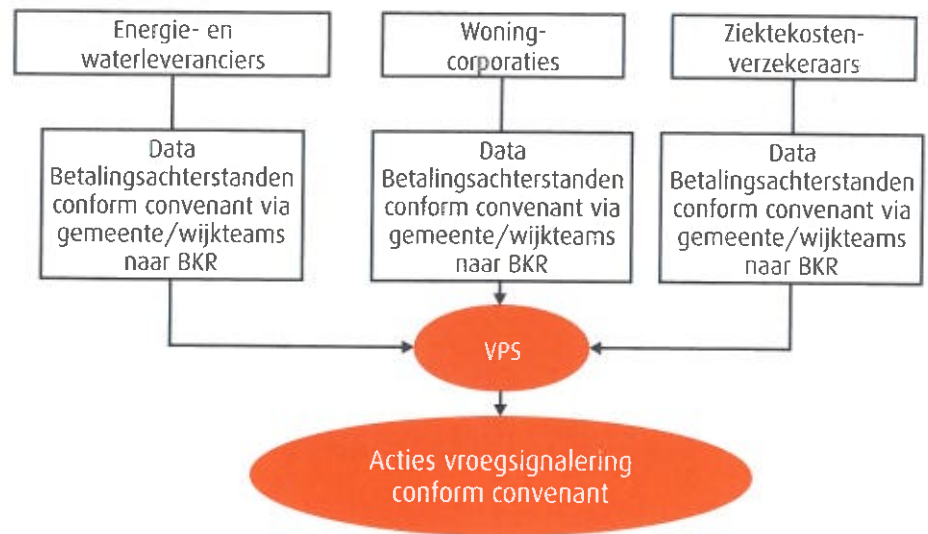
Schulden bij telecombedrijven komen op de zevende plaats.’

Goochelen

Volgens de NVVK kun je in Nederland vrij snel een aanzienlijke schuld opbouwen. ‘In 48 maanden wel tot 38 duizend euro. Dat komt onder andere omdat je vrij lang met schulden kunt goochelen. De ene keer betaal je dit niet en de andere keer dat niet. Zo kan iemand het lang uitzingen voordat de financiële problematiek zichtbaar wordt. En dan is het vaak al te laat. Daarom is het van belang dat er centraal zicht op de betalingsachterstanden in de diverse sectoren komt.’ De toenemende studieschulden die nu in de praktijk een probleem gaan vormen, zijn momenteel bijvoorbeeld onzichtbaar. ‘De studieschulden nemen in omvang toe, in totaal gaat het om 15,6 miljard. Studenten moeten steeds meer lenen, en kunnen om verschillende redenen niet altijd aan de terugbetaalverplichtingen voldoen. De banken zien die schulden en afbetalingsproblemen nu niet, want die staan alleen bij DUO geregistreerd. DUO deelt die informatie niet. Dat leidt nu al in de praktijk tot problemen, bijvoorbeeld bij het afsluiten van leningen die niet kunnen worden afbetaald en het afsluiten van te hoge hypotheeklen. Iets waar ook consumentenorganisatie Vereniging Eigen Huis begin dit jaar nog expliciet voor waarschuwde in een persbericht. Maar ook schulden zoals huur, energie en ziektekosten zijn niet voor kredietverstrekkers zichtbaar. Daar worden juist wel de grootste risico’s gelopen. Het gaat immers om de meest basale voorzieningen voor je bestaan. Een huisuitzetting leidt tot een situatie waar je nauwelijks meer uitkomt. Wij staan voor een financieel gezonde samenleving, vandaar dat wij al jaren geleden de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben gezocht.’

VPS

In 2003 namen het Leger des Heils, de NVVK, de NVB, de VNG, Aedes, Energie Nederland en de VFN het initiatief om te kijken of er een systeem opgezet kon worden voor vroegsignalering van schulden in de publieke sector. BKR was de beoogde uitvoerder van dit systeem.⁴ Hofman: ‘Dit Landelijk Informatiesysteem Schulden strandde uiteindelijk op financiële en uitvoeringsaspecten die



Figuur 1. De drie kamers binnen de werking van VPS

samenhingen met de grootschalige opzet. Ook privacy-aspecten speelden een rol. Na het LIS is BKR gaan onderzoeken hoe we een vroegsignaleringsysteem kunnen opzetten om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, rekening houdend met de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens.’ Met de nieuwe verkenning is in 2013 begonnen. De definities van de NVVK zijn inmiddels leidraad en de businesscases vroegsignalering zijn inspiratiebron, zoals het Amsterdamse Vroeg Eropaf.⁵ Een eerste winstpunt was dat staatssecretaris Klijnsma haar steun uitsprak voor het initiatief. In haar brief aan de Kamer van juli 2013 schrijft zij dat problematische schulden eerder moeten worden gesignaleerd, de rol van gemeente daarbij moet worden versterkt en dat BKR daarbij een taak krijgt. ‘Ik wil de rol van gemeenten bij vroegsignalering versterken en de gegevens van BKR uitbreiden. Door BKR als vindplaats voor schulden te laten functioneren, kan BKR worden gebruikt als instrument voor vroegsignalering.’⁵ Hermsen: ‘We zijn toen met gemeenten en schuldeisers uit het private domein gaan samenwerken aan een concept van data uitwisseling dat vroegsignalering van probleemschulden mogelijk maakt. Met als doel om gemeenten met data(analyses) in staat te stellen om hun beleid gericht op het tegengaan van problematische schulden en armoede, effectiever te helpen uitvoeren. Zodat zij gericht kunnen acteren binnen de kaders van de Wgs. Vanuit het private domein zijn daar meestal woningcor-

poraties, ziektekostenverzekeraars en of energiebedrijven bij betrokken. Op lokaal niveau zijn er nu een aantal pilots waaraan gewerkt wordt om de Vindplaats van Schulden verder vorm te geven.’

Privacy

Het idee van de vindplaats bestaat uit drie van elkaar gescheiden ‘kamers’. Een voor betalingsachterstanden op nutsvoorzieningen (energie en water), een voor achterstanden op de huur bij woningcorporaties en een kamer voor achterstanden op ziektekostenverzekeringen. Hofman: ‘Iedere gemeente heeft een eigen beleid voor schuldhulpverlening. Het systeem zit zo in elkaar dat iedere gemeente zijn eigen criteria kan formuleren voor wat zij als een achterstand zien waar ze een interventie op moeten plegen. Bij de ene gemeente is dat bijvoorbeeld een huurachterstand van drie maanden in combinatie met een achterstand op de ziektekostenverzekering van twee maanden. Een andere gemeente kan een andere definitie hanteren. Wij zorgen ervoor dat de indicatoren worden gevuld met de NAW-gegevens van de persoon die voldoet aan de criteria. En dat ze worden getoond aan degene die daarvoor is geautoriseerd door de gemeente.’

Om VPS te kunnen gebruiken moeten de gemeenten met de dataleveranciers een convenant sluiten. Daarnaast sluiten de gemeenten met BKR een bewerkersovereenkomst op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens en

een security-overeenkomst, waarin de beveiliging van data en gegevens goed is geregeld. In een aantal pilots gaan een aantal, maximaal vijf, gemeenten kijken hoe er het beste met VPS gewerkt kan worden. Hofman: 'Het belangrijkste is hoe je de processen inricht die volgen op

de belangrijkste factor bij de oplossing en hij moet ervoor zorgen dat het probleem zich in de toekomst niet herhaalt. We bepalen of een schuld het gevolg is van pech of dat er aan het gedrag gesleuteld moet worden. Als dat laatste het geval is kijken we of een algemene

zettingen terug te dringen. VPS paste goed bij die afspraken. De pilot begint zeer kleinschalig: veertig huishoudens met een huurachterstand van meer dan twee maanden worden bezocht. 'Dat doen mensen van de GGD. Daar hebben we bewust voor gekozen. De GGD kent de meeste gezinnen vanuit de jeugd gezondheidszorg en vanuit de GGZ. Ze hebben ook niet het stempel gemeente of huisbaas en genieten daardoor meer vertrouwen. Ze zijn gewend om met multiproblematiek om te gaan en kennen de sociale kaart en hebben het netwerk.' De GGD-ers bieden hun hulp aan, of de bewoner het aanbod aanneemt bepaalt deze zelf.

Na de zomer wordt de pilot geëvalueerd en wordt gekeken naar de vervolgstap. Rijnberg is wel al overtuigd van de positieve bijdrage van VPS. 'Je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn om te voorkomen dat mensen in steeds grotere problemen terecht komen. Het ideaal is dat wij te zijner tijd gebruik kunnen maken van de signalen van de Big Five: naast de huur, ook de zorgverzekeringen, energie en waterleveranciers en de belastingdienst. Dat past bij ons idee van een brede intake om curatie te voorkomen en de burger zo vroeg mogelijk weer financieel zelfredzaam te laten worden.' ■

Yvette Bommeljé is redactievoorzitter van Sociaal Bestek en eigenaar van Yvet Bommeljé, advies & onderzoek.



Peter Hermsen van BKR: 'Tiel is één van de pilotgemeenten om Vindplaats van Schulden verder vorm te geven.'

een signaal. Wie gaat erop af en wat doe je vervolgens, wat verwacht je van de schuldenaar en welke hulp kun je hem bieden. Dat wordt in de pilots toegepast en daar kunnen alle bij de pilot betrokken partijen weer van leren.'

Proeftuin

Tiel is zo'n pilotgemeente. Cees Rijnberg, algemeen manager bij de gemeente: 'Logisch dat wij meedoen, BKR zit hier om de hoek. En bij ons kwam die mogelijkheid van VPS net op het goede moment, omdat we bezig zijn met een stapsgewijze innovatie van het sociaal domein. Die ontwikkeling doen we in enkele proeftuinen. Ons uitgangspunt is: behouden wat goed loopt, vernieuwen kleinschalig aanpakken. Dan is het behapbaar en kun je bijsturen. Dat geldt ook voor onze proeftuin VPS.'

Rijnberg wijst op de van oudsher slechte financiële situatie van de Tielenaren. 'Je kunt stellen dat wij grootstedelijke problematiek hebben. Veel laag opgeleiden, laaggeletterden, veel dak- en thuislozen, relatief hoge werkloosheid, veel mensen met schulden en mensen met multiproblematiek. We hebben bij het doorlichten van het bijstandsbestand gezien dat tien procent analfabeet is en veertig procent niet binnen twee jaar bemiddelbaar. Dat tekent de ernst van de situatie hier.' Tiel hanteert een strikte aanpak. 'Wij zijn streng aan de poorten, ook die van de financiële dienstverlening. Onze hulp is niet vrijblijvend en wij maken duidelijk dat wij op welke manier dan ook medewerking van de cliënt verwachten. Het is immers zijn probleem, hij is

voorziening kan helpen. Zo kunnen we de cliënt naar het activeringscentrum sturen als we denken dat daar een sleutel ligt voor gedragsverandering. Of we kunnen meer gespecialiseerde aanpakken inzetten. In dat geval hebben we een breed scala van mogelijkheden bij het maatschappelijk middenveld.'

De voorbereidingen van de proeftuin zijn samen met BKR al in 2014 begonnen. Nu gaat de uitvoering in de proeftuin VPS van start. Die voorbereidingstijd was volgens Rijnberg hard nodig. 'Die past bij onze stap voor stap en kleinschalige benadering. Alle blauwdrukken moeten klaar liggen als je daadwerkelijk met VPS wilt werken. De data-leverende partijen moeten toestemming van hun klanten hebben om data over achterstanden te leveren. De convenanten en security agreements moeten opgesteld en geaccordeerd door de partijen. Je moet nadenken over hoe je een signaal definieert, dus wanneer je echt op een burger moet afstappen. Processen moeten worden uitgedokterd, je moet nadenken over wie je het veld gaat insturen en met welke boodschap. Je moet bedenken hoe een gesprek kan gaan verlopen, wat je in welke situatie moet doen, ook bij agressie of in uiterst complexe situaties. Je moet een totaal draaiboek klaar hebben liggen.'

Big Five

Tiel heeft ervoor gekozen om met een woningcorporatie in zee te gaan, namelijk de corporatie waarmee al werd samengewerkt om het aantal huisuit-

Noten

1. Burgerperspectief op schuldhulpverlening. www.nationaleombudsman.nl
2. Huishoudens in de rode cijfers 2015. Panteia 2015.
3. Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Inspectie SZW, 2015.
4. Partijen betrokken bij VSP: gemeenten, Leger des Heils, Aedes, VNG, NVVK, Energie Nederland, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Nederlandse Vereniging van Financieringsmaatschappijen, Zorgverzekeraars Nederland.
5. Drie businesscases vroegsignalering. Panteia 2014. Leidraad vroegsignalering NVVK. Module Preventie, NVVK.
6. Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, 3 juli 2013.