

Pilot Schulden in Beeld Hilvarenbeek, Oisterwijk en Goirle
in samenwerking met Stichting Leystromen

Plan van aanpak

december 2018

Aanleiding

De gemeenten Goirle, Oisterwijk en Hilvarenbeek gaan mensen met betalingsachterstanden zo vroeg mogelijk in beeld brengen. Dit om ze tijdig te kunnen helpen en om escalatie te voorkomen. De bestuurders van de drie gemeenten en stichting Leystromen hebben op 11 januari 2018 een intentieverklaring ondertekend om samen de pilot Schulden in Beeld op te zetten.

Inleiding

Vroegsignalering heeft als doel om mensen met betalingsachterstanden in een vroeg stadium hulp te bieden. Betaalachterstanden hebben een grote voorspellende waarde voor het ontstaan van financiële problemen. Bij vroegsignalering wordt er op basis van deze signalen *outreaching* hulp geboden. In den lande wordt hier al ervaring in opgedaan en de eerste successen worden gedeeld. Door gebruik te maken van deze kennis, gaan we in onze pilot onderzoeken of en hoe vroegsignalering in onze gemeenten van aanvullende waarde is. Afhankelijk van de resultaten wordt Schulden in Beeld daarna in de reguliere aanpak opgenomen.

Vanuit de bestaande samenwerking van de gemeenten Hilvarenbeek, Oisterwijk en Goirle ligt het voor de hand samen op te trekken in deze pilot. Hiermee vergroten we de slagkracht en de aantallen van de pilot, maken we gebruik van elkaars kennis en expertise en hoeven we niet ieder apart de overkoepelende zaken te regelen. De betrokkenheid van woningcorporatie Leystromen - die in alle 3 de gemeenten actief is - maakt dat we onze inzet slim en gericht laten aansluiten op dat wat er al gedaan wordt.

Vaak denken mensen dat het ze zelf lukt hun financiële problemen op te lossen. Daarbij is voor veel mensen met schulden de drempel om hulp te vragen nog steeds erg hoog. Ook weten mensen vaak niet goed waar ze terecht kunnen voor hulp bij financiële problemen. Hierdoor trekken zij vaak pas aan de bel als het water hen al aan de lippen staat. Door afspraken te maken met onze partners over het signaleren van betaalachterstanden, kunnen we schulden in beeld brengen en *outreaching* hulp bieden. We denken dan aan partners zoals de zorgverzekeraars, energieleveranciers en Brabant Water. Door proactief hulp te bieden op basis van daadwerkelijke betaalachterstanden proberen we grotere financiële problemen in de toekomst te voorkomen. In een vroeg stadium is het vaak makkelijker om een oplossing te bieden. Schulden zijn vaak minder hoog en er zijn minder schuldeisers. En omdat financiële problemen vaak niet alleen komen, kunnen we andere ondersteuning bieden als dat nodig blijkt. Hiermee voorkomen we ook grote(re) maatschappelijke kosten die complexe problematiek vaak met zich meebrengt.

In dit plan zetten we uiteen hoe we vorm geven aan de pilot Schulden in Beeld. Op basis van welke signalen van betaalachterstanden ondernemen we actie? Hoe en wanneer benaderen we de mensen? Hoe monitoren we de resultaten?

Doel

Het doel van vroegsignalering is het *outreaching* benaderen van mensen met betalingsachterstanden die zelf nog geen hulpvraag gesteld hebben, ter voorkoming van zwaardere (schulden)problematiek. Bij vroegsignalering wordt niet gewacht tot een inwoner zich meldt, maar wordt hulp aangeboden op basis van tijdige signalen van schuldeisers. Voor het signaleren wordt gebruik gemaakt van significante indicatoren voor financiële problemen. Zo mogelijk wordt het betalingsritme van de vaste lasten hervat en wordt de inwoner doorverwezen naar de juiste hulpverlening. Behalve financiële problemen, worden ook problemen op andere leefgebieden gesignaleerd. Het doel is een integrale, structurele en duurzame oplossing.

Naast de brede doelstellingen van vroegsignalering draagt de pilot bij aan de volgende specifieke doelstellingen van de deelnemende gemeenten:

- Opdoen van ervaringsinformatie met nieuwe werkwijzen met het oog op inbedding in het reguliere beleid. De pilot kan inzicht bieden in welke aanpak en interventies werken en/of missen in huidige hulpaanbod (blinde vlekken).
- Inwoners met financiële problemen in beeld krijgen die nog niet bekend zijn bij de gemeente ("onzichtbare" doelgroepen bv. de zgn werkende armen)

Tevens levert de pilot een bijdrage aan:

- Bekendheid bij en gebruik door inwoners van het hulpaanbod in de gemeenten en de beschikbare inkomensondersteunende regelingen.
- Versterking van de samenwerking met/tussen de netwerkpartners in de gemeenten.

Wat gaan we doen?

De keuze op basis van welke signalen we aan de slag gaan, is gebaseerd op de afwegingen: wat is vroeg, wat is effectief, wat is haalbaar. Eerdere ervaringen in vroegsignaleringsprojecten door andere gemeenten leren dat het verstandig is om 'klein te beginnen'¹. Bij vroegsignalering ligt het voor de hand om voort te bouwen op al bestaande afspraken tussen specifieke schuldeisers en gemeenten.

Onderzoek laat zien dat betalingsachterstanden op primaire voorzieningen (huur, zorgverzekering, energie, water) samenhangen met betalingsachterstanden elders en een goede voorspellende waarde hebben voor dreigende problematische schulden². Inwoners met (beginnende) huurachterstanden worden door Leystromen reeds actief benaderd. De doelstelling van Leystromen is om hierin zoveel mogelijk preventief te werken. Huur is een post die vaak pas als laatste niet betaald wordt. Op dat moment zijn er vaak al betalingsachterstanden op andere posten. De ingrijpende gevolgen van betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar, rechtvaardigen het opvragen van gegevens en het afleggen van een *outreaching* huisbezoek³. Het is al wettelijk geregeld dat zorgverzekeraars informatie over betalingsachterstanden van hun verzekerden mogen delen met gemeenten⁴. Volgens deze regeling is sinds 9 november 2015 in de Zorgverzekeringswet een bepaling opgenomen dat specifieke (in de regeling genoemde) gegevens tussen zorgverzekeraars en gemeenten mogen worden uitgewisseld voor werkzaamheden gericht op het voorkomen of verminderen van achterstand van de betaling door een verzekeringnemer (vroegpreventie). Door aanvullende afspraken te maken - vastgelegd in een convenant - kunnen we die informatie gericht inzetten voor de pilot Schulden in Beeld.

Voor deze (eerste) vroegsignaleringspilot is bewust gekozen om (nog) niet signalen van meerdere schuldeisers te gaan combineren/matchen. Voor leerdoeleinden houden we het voor deze relatieve kleine gemeenten in eerste instantie klein en werkbaar. We werken in de pilot samen met de 2 zorgverzekeraars in de regio van de deelnemende gemeenten historisch gezien een groot aandeel hebben, te weten CZ en VGZ (en de daaronder vallende zorgverzekeraars).

Maandelijks selecteert iedere gemeente 5 inwoners met een betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Bij die 5 is het doel om contact te leggen, de problematiek in kaart te brengen en in 1 maand tijd een plan van aanpak op te stellen.

Signaal 1:

In eerste instantie kijken we maandelijks of er inwoners zijn die een betalingsachterstand hebben van 3 of 4 maanden bij zorgverzekeraar VGZ of CZ. Voor de aanlevering doet de hoogte van de betalingsachterstand niet ter zake, omdat we van mening zijn dat iedere achterstand die 3 of 4 maanden of langer niet voldaan wordt, een interventie rechtvaardigt.

De ervaring leert dat dit een goed moment is: het probleem is nog goed op te lossen en de instroom in de wanbetalersregeling (bij 6 maanden achterstand) kan voorkomen worden. Ook voor de inwoner is dit een goed moment omdat een gevoel van urgentie nodig is om het probleem aan te pakken. Indien een vroeger signaal (bv. 2 maanden) wordt gebruikt, dan bestaat de kans dat mensen nog niet voldoende een probleem (en de noodzaak van hulp) ervaren. Het niet betalen van zorgverzekeringspremie heeft geen directe gevolgen en is derhalve vaak een vaste lasten post die als eerste wordt uitgesteld. De gegevens die door de zorgverzekeraars standaard worden aangeleverd aan de gemeente in het kader van vroegsignalering bevatten voor CZ 2/4/6 maanden achterstand op verzekerdenniveau en voor VGZ 30-100 dagen achterstand op verzekerdenniveau.

¹ Stappenplan Vroegsignalering project "Landelijke Uitrol vroegsignalering".

² Referentiemodel vroegsignalering. 7 december 2017.

³ Referentiemodel vroegsignalering. 7 december 2017.

⁴ Wijziging van de regeling Zorgverzekering met betrekking tot uitwisseling van gegevens in verband met schuldpreventie en afmelding uit het bestuursrechtelijk premierégime (ministerie VWS 9 november 2015).

Op deze lijsten zijn ook cliënten opgenomen waar al wel een betalingsregeling is afgesproken maar die niet is nagekomen. Voor de cliënten op deze lijsten is door de verzekeraars de reguliere incassoprocedure doorlopen (herinneringsbrieven, incassobrieven, brieven melding procedure CAK), maar heeft nog geen overdracht naar een deurwaarder plaatsgevonden⁵. Dit kan door inzet van de pilot derhalve nog worden voorkomen.

Signaal 2:

Uit een eerste inventarisatie van beschikbare data blijkt dat het aantal inwoners met een achterstand van 3 of 4 maanden beperkt is. Wel zien we dat er veel mensen een betalingsachterstand langer dan 6 maanden hebben. Wettelijk is bepaald dat mensen met een betaalachterstand van 6 maanden of langer in de wanbetalersregeling (uitgevoerd door CAK) komen: ze worden niet meer aanvullend verzekerd (met de nodige risico's en zorgmijding van dien) en betalen een hogere bestuursrechtelijke premie. Laat het duidelijk zijn dat dit averechts werkt op een duurzame oplossing van de financiële problemen. Ook kan het een signaal zijn dat er meerdere (financiële) problemen spelen. In het geval dat er onvoldoende of geen inwoners zijn die uit de eerste selectie op basis van signaal 3/4 maanden achterstand komen, richten we ons die maand op een (aanvullende) selectie uit de groep (ook verzekerd bij VGZ of CZ) die in de wanbetalersregeling zit. Deze gegevens worden aangeleverd door het CAK op basis van een wettelijke regeling⁶. De lijst bevat o.a. gegevens over datum instroom/uitstroom wanbetalersregeling; qua bedragen staan hierop alleen gegevens over de premie/schuld bij CAK (niet de achterstand bij zorgverzekeraar).

Volgens de wettelijk regeling is sinds 1 juli 2017 in de Zorgverzekeringswet een bepaling opgenomen dat specifieke (in de regeling genoemde) gegevens desgevraagd aan gemeenten mogen worden verstrekt voor werkzaamheden die zijn gericht op uitstroom uit het bestuursrechtelijke regime. Hierbij wordt dus een ander doel gedefinieerd dan het doel schuldpreventie (zoals bij uitwisseling van gegevens door zorgverzekeraars). De groep die behoort tot wanbetalers wordt niet primair gezien als doelgroep voor vroegsignalering, omdat bij deze groep met meer dan 6 maanden achterstand een hoog risico bestaat dat de (schulden)situatie al problematisch is. Het betreft echter wel inwoners met significante financiële problemen die wellicht nog niet bekend zijn bij gemeente of schuldhulpverlening en waarop we op deze manier zicht kunnen krijgen.

In dat kader kiezen we ervoor om in deze pilot toch actie ondernemen om de situatie van deze inwoners alsnog in beeld te krijgen en te kunnen verbeteren (en te leren hoe het komt dat zij nog niet eerder bij (schuld)hulpverlening in beeld zijn gekomen).

We denken door op deze manier te werken, de grootste opbrengst en lering te krijgen. Mogelijk blijven de aantallen signalen van inwoners met 3/4 maanden betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar laag. In dat geval zetten we in op het terugdringen van het aantal mensen dat in de wanbetalersregeling zit. We denken zo op termijn goed grip te hebben op de (dreigende) instroom in de wanbetalersregeling, waar we met reguliere inzet escalatie proberen te voorkomen.

Uitgangspunten voor opzet werkproces:

Bij de opzet van het werkproces in de pilot zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Gericht op het kunnen uitvoeren van vroegsignalering (= gezamenlijke/verenigbare doel).
- Inwoners met financiële problemen in beeld krijgen die nog niet bekend zijn bij hulpverlening.
- Dubbele inzet voorkomen => ervoor zorgen dat kwetsbare inwoners niet door meerdere partijen benaderd worden voor dezelfde hulpvraag.
- Het proces inrichten binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) => voor de uitvoering baseren we ons op de handreiking over de bescherming van persoonsgegevens van het project Landelijke uitrol vroegsignalering schulden⁷. De handreiking Referentiemodel Vroegsignalering opgenomen in dit rapport biedt gemeenten handvatten om het proces vroegsignalering zo in te richten dat wordt voldaan aan de vereisten van de AVG.

⁵ Overdracht naar deurwaarder door VGZ bij 105 dagen achterstand; door CZ bij 5 maanden achterstand

⁶ Wijziging van de regeling Zorgverzekering met betrekking tot uitwisseling van gegevens ter bevordering van uitstroom uit het bestuursrechtelijk premiereregime (ministerie VWS 9 juni 2017).

⁷ Rapport PBLQ: Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens (7-12-2017)

Huurders Leystromen:

De betrokkenheid van woningcorporatie Leystromen, die in alle 3 de gemeenten actief is, maakt dat we onze inzet slim en gericht willen en kunnen laten aansluiten op dat wat er al gedaan wordt. Binnen Leystromen is een budgetcoach actief die wordt ingezet voor huurders met (beginnende) huurachterstanden. De budgetcoach brengt de financiële situatie van huurders in beeld en helpt naar een oplossing inclusief evt. doorverwijzing naar (schuld)hulpverlening. Ook de doelstelling van Leystromen is om hierin zoveel mogelijk preventief te werken.

Het signaal huurachterstand wordt voor inwoners die huren bij Leystromen in basis dus afgedekt door de eigen inzet van de budgetcoach van Leystromen. We gebruiken huurachterstand niet als primair signaal in de pilot.

Wel stemmen we onze werkwijze in (het selectieproces voor) de pilot zodanig met Leystromen af dat dubbele inzet voor huurders met financiële problemen wordt voorkomen.

De gemeente mag de informatie over betaalachterstand bij zorgverzekeraars niet zomaar met Leystromen delen; er gelden strikte eisen onder AVG. Ook Leystromen mag onder AVG niet zomaar persoonsgegevens van huurders aan de gemeente verstrekken, zij heeft deze gegevens immers voor een ander doel verkregen (in dit geval verhuren van woonruimte). Als wettelijk niet is voorgeschreven dat deze partij de gegevens aan de vragende partij moet verstrekken, dan kan dat alleen onder strikte voorwaarden en als er sprake is van een verenigbaar doel.

De doelstellingen bij de samenwerking met Leystromen in de pilot zijn:

- Doelgroep pilot: inwoners met financiële problemen in beeld krijgen die nog niet bekend zijn bij hulpverlening danwel budgetcoach Leystromen.
- Dubbele inzet voorkomen => budgetcoach Leystromen biedt feitelijk dezelfde ondersteuning als met de uitvoerder in de pilot wordt beoogd (inventarisatie financiële situatie/hulpvraag, begeleiding bij quick fix danwel doorverwijzing naar schuldhulpverlening/andere netwerkpartners); Leystromen kijkt hierbij verder dan alleen de huurachterstand en neemt ook andere schulden mee. Leystromen heeft hierbij ook vroegsignalering als doel.
- We willen Leystromen geen “verwerker” (in het kader van de AVG) maken binnen de pilot; Leystromen is ook geen partij in het convenant met CZ/VGZ; dit betekent dat alle huisbezoeken (en terugkoppelingen richting convenantpartners) binnen de pilot door 1 uitvoerder (vanuit gemeente) worden gedaan.

Uit de doelstellingen volgt dat het bij de selectie van adressen in de pilot relevant is om te weten:

- of het adres een woning van Leystromen betreft; en zo ja:
- of de budgetcoach van Leystromen (recentelijk) al inzet heeft gepleegd op dit adres of voornemens is om inzet te gaan plegen op dit adres; zo ja: het adres wordt niet meegenomen in de selectie voor de pilot (Leystromen pakt de casus verder op; benadering van de huurder loopt volgens het reguliere proces van Leystromen).

Op deze manier maken we optimaal gebruik van wat er door Leystromen al wordt gedaan op het gebied van vroegsignalering en voorkomen we dubbele inzet.

De inzet van de budgetcoach van Leystromen zal afhankelijk zijn van het feit of er huurachterstand is en wat de uitkomsten zijn geweest van eventuele eerdere acties door Leystromen op dit adres. We achten het niet noodzakelijk/relevant dat Leystromen in deze selectiefase richting gemeente aangeeft of er wel/geen huurachterstand is op het betreffende adres (heeft geen invloed op de keuze voor de gemeente om adres wel of niet te bezoeken) en wat de reden is van Leystromen om geen inzet te plegen op een adres. Volgens de AVG mag dit inhoudelijk niet worden aangegeven zonder akkoord van de huurder. We steunen op de interne beoordeling van Leystromen, als partners in de pilot hebben we vertrouwen in elkaar.

Om zo goed mogelijk aan te sluiten op wat al wordt gedaan door onze samenwerkingspartner en elkaars capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, zijn met Leystromen tevens werkafspraken gemaakt voor inzet in het verdere uitvoeringsproces van de pilot. De budgetcoach van Leystromen kan als onderdeel van de vervolghulp in de pilot worden ingezet voor het oppakken en begeleiden van een casus. Dit als onderdeel van het netwerk van hulpverlening. Zie verdere toelichting in paragraaf “*Netwerkpartners hulpverlening*”.

In bijlage 3 is een nadere onderbouwing voor de rechtvaardiging van gegevensuitwisseling in het kader van de AVG en de vastlegging van de werkafspraken met Leystromen opgenomen.

Voor de plaats van Leystromen in het werkproces en het selectieproces wordt verwezen naar bijlagen 1 en 2.

Selectie:

Uit de door de zorgverzekeraars aangeleverde signalen wordt een selectie gemaakt van adressen waarop actie wordt ondernomen in het kader van de pilot. Ten behoeve van de leerdoelen van deze pilot, houden we de selectiecriteria eenvoudig. Bij de selectie zoeken we mensen met betaalachterstanden die nog niet in beeld zijn bij hulpverlening. Is een inwoner al bekend bij de Kredietbank of het IMW/Juvans (wegens mogelijke financiële problemen), dan blijft deze inwoner in eerste instantie buiten deze pilot. Dit geldt ook als er reeds hulp is/wordt ingezet via de budgetcoach van Leystromen. Daarom gaan we na of inwoners van de signaallijsten een actieve klant zijn (voor wat betreft een financiële hulpvraag) bij de Kredietbank, IMW (Goirle) of Juvans (Hilvarenbeek/Oisterwijk) of zijn/worden benaderd door de budgetcoach van Leystromen.

Tevens wordt een interne check (via een contactpersoon binnen de gemeente) gedaan of het adres al in beeld is bij een lokaal multidisciplinair "sociaal team" (bv. SamenZorgTeam Hilvarenbeek en Sociaal Team Oisterwijk). De AVG staat deze controles toe⁸. In het kader van vroegsignalering mag de Kredietbank het gegeven of een inwoner een actieve klant is van de Kredietbank aan de gemeente verstrekken. Dit is bevestigd door de functionaris gegevensbescherming van de Kredietbank. Bij de externe check richting IMW/Juvans wordt uitwisseling gegevens (met het oog op de AVG) zo minimaal mogelijk gehouden. We delen niet het signaal maar alleen naam en adres met de vraag of deze inwoner in afgelopen 3 maanden is ondersteund met betrekking tot financiële problematiek. Voor de externe check richting Leystromen geldt hetzelfde (zie voorgaande paragraaf "*Huurders Leystromen*"). Deze checks worden noodzakelijk⁹ geacht om dubbele inzet te voorkomen en ervoor te zorgen dat kwetsbare inwoners niet door meerdere partijen benaderd worden voor dezelfde hulpvraag. Zijn inwoners voor hun financiële hulpvraag al "opgepakt" door Kredietbank/IMW/Juvans/Leystromen/"sociaal team", dan worden ze niet benaderd voor de pilot.

Bij selectie uit de wanbetalerslijst van CAK nemen we alleen verzekerden bij CZ of VGZ mee in de selectie omdat we met deze partijen specifieke samenwerkingsafspraken hebben gemaakt in het kader van deze pilot. Verder worden voor de wanbetalerslijst dezelfde selectiecriteria (zoals hierboven uiteengezet) toegepast met als aanvulling dat we inwoners kiezen die nog niet lang in de wanbetalersregeling zitten. Dit met de gedachte dat hoe korter iemand erin zit, hoe sneller deze eruit is te krijgen.

In bijlage 2 is het totale stroomschema voor de maandelijkse selectie van de signalen opgenomen.

Door bovenstaande werkwijze in het selectieproces te hanteren, waarborgen we dat we handelen binnen de kaders van de AVG met als basis:

- vanuit een verenigbaar doel minimale noodzakelijke informatie uitwisselen;
- geen informatie delen die niet relevant is om vroegsignalering te kunnen plegen/dubbele inzet te voorkomen.

We delen niet het signaal maar alleen het adres met de vraag of op dit adres inzet is/wordt gepleegd.

Algemeen:

Een betalingsachterstand van minimaal 3 maanden is voor deze pilot gekozen als uitgangspunt. Uit vroegsignaleringsoogpunt bestaat hierbij het risico op gevallen waarbij sprake is van reeds problematische/niet zelf hanteerbare schulden, zeker naarmate er meer posten vanuit de wanbetalerslijst worden toegevoegd aan de selectie.

⁸ p. 13 Referentiemodel vroegsignalering. Twee checks mogelijk: bij SHV en (indien aanwezig) bij een regisseur die overzicht heeft over de hulpverlening in het sociaal domein.

⁹ p.22 Referentiemodel vroegsignalering. Als gemeenten andere gegevens gaan betrekken bij de beoordeling van meldingen, dient rekening gehouden te worden met het noodzakelijkheidsbeginsel vanuit de AVG, bv. als onderzocht wordt of er andere vormen van hulp verleend worden. Elke keer zal de vraag beantwoord moeten worden of deze gegevens noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze gebruikt gaan worden.

Tijdens de pilot kan besloten worden de selectie eventueel nog aan te passen/uit te breiden naar posten met 2 maanden betalingsachterstand als dat nodig of wenselijk blijkt te zijn om daadwerkelijke vroegsignalering van schulden te bereiken (bv. als blijkt dat casussen vanuit 3/4 en 6 maanden veelal toch al problematisch zijn). De gegevens over 2 maanden achterstand zijn voor beide verzekeraars ook beschikbaar in de standaard aangeleverde vroegsignaleringslijst.

De pilot is om te leren. Als we tot inzicht komen dat een andere selectie effectiever is, kunnen de selectiecriteria tijdens de uitvoering van de pilot eventueel worden aangepast. Het aantal van 5 signalen per gemeente per maand waarop actie wordt ondernomen, is een richtlijn die voorlopig wordt aangehouden om voldoende ervaringen op te kunnen doen in pilot. Als in de praktijk blijkt dat dit niet haalbaar is, kan ervoor worden gekozen het aantal aan te passen.

Overige checks:

Voordat we met een signaal daadwerkelijk aan de slag gaan, gaan we de actuele gegevens na. De vraag of de gegevens juist en actueel zijn (conform artikel 5 AVG), kan door de gemeente voor wat betreft naam en adres getoetst worden in de Basisregistratie Personen. Tevens wordt gecheckt welke WMO/Jeugd voorzieningen door de gemeente zijn toegekend op het adres en of de betreffende inwoner een Participatiewet (PW)-uitkering ontvangt. Deze informatie wordt noodzakelijk¹⁰ geacht als basis achtergrondinformatie als er vanuit de gemeente contact wordt gezocht met de inwoner in het kader van de pilot. De inwoner mag er vanuit gaan dat als er iemand namens de gemeente contact zoekt, deze bekend is met de voorzieningen waarvan door de inwoner reeds gebruikt wordt gemaakt. De uitvoerder gebruikt deze informatie niet actief in de communicatie richting inwoner bij het leggen van het eerste contact.

Inwoners met een PW-uitkering hebben al een contactpersoon bij Werk & Inkomen (W&I) binnen de gemeente. Bij deze inwoners moeten we (in de communicatie) richting inwoner derhalve oog hebben voor het aanvullende karakter van de pilot, met goede afstemming met de betrokken professional vanuit W&I.

Voor wat betreft de groep mensen die in de wanbetalersregeling zitten en een jaar of langer een uitkering levensonderhoud hebben, onderzoeken de deelnemende gemeenten of de WUB-aanpak ingezet wordt. Deze uitstroom wanbetalersregeling loopt via de gemeente, die de premie en het eigen risico doorbetaalt vanuit de bijstand. De inwoner is weer aanvullend verzekerd, betaalt geen hogere (bestuursrechtelijke) premie meer en lost de betalingsachterstand af. Dit valt in basis echter niet direct binnen de scope van deze pilot: die richt zich immers primair op vroegsignalering van casussen vanuit de achterstandsmeldingen van VGZ en CZ (waar nog geen wanbetalersregeling van toepassing is). Maar omdat het vanuit de eventuele aanvullende selectie uit de wanbetalerslijst van CAK in de pilot wel aan de orde zou kunnen komen, benoemen we het hier wel.

Werkwijze

De gemeente is verplicht om tevoren te bepalen hoe zij de burger wil benaderen. De procedure voor deze pilot is als volgt:

Inwoners worden via lokale en sociale media geïnformeerd over de pilot en de daarin gevolgde aanpak (zie paragraaf "Privacy"). De zorgverzekeraars hebben in hun algemene voorwaarden opgenomen dat betreffende gegevens kunnen worden uitgewisseld. Omdat deze gegevensuitwisseling voor zorgverzekeraars wettelijk is toegestaan, hebben zij voor de werkwijze in deze pilot geen verdere specifieke informatieplicht richting de betreffende cliënten¹¹.

De beleidsmedewerker van de gemeente bepaalt met behulp van het stroomschema (bijlage 2) welke 5 huishoudens die maand proactief benaderd worden. De zorgverzekeraar wordt daarover geïnformeerd en de gegevens worden doorgegeven aan de uitvoerder. Deze gaat, zonder vooraankondiging, aan huis langs¹².

¹⁰ Zie voetnoot 9.

¹¹ CZ geeft in haar brieven geen info over schuldhulpverlening (SHV); VGZ geeft in brieven wel advies/info over SHV (maar in algemene zin). Het is niet haalbaar voor CZ/VGZ om specifieke klanten op ons verzoek i.v.m. deze pilot separaat te informeren.

¹² Vanuit privacy-optiek is dit toegestaan. Zie p.7 Referentiemodel vroegsignalering.

Als de betreffende bewoner thuis is, wordt allereerst verteld wie (en welke instantie) er aan de deur staat, hoe de gemeente het signaal van betalingsachterstand heeft gekregen en wat de bedoeling is van het gesprek (informatieplicht conform AVG). In het gesprek probeert de uitvoerder in kaart te brengen welke problematiek speelt. Indien mogelijk wordt in samenspraak een tweede afspraak gepland om een nadere diagnose van de (financiële) situatie te kunnen maken en samen te komen tot een plan van aanpak (zie werkzaamheden in paragraaf “Uitvoerder” onder “Betrokken partijen”). Dat wordt binnen 4 weken geleverd.

Het plan van aanpak kan een quick fix betreffen. Dat zijn een of enkele kortdurende acties waarna er geen interventie meer nodig is (bv. aanvragen bijzondere bijstand, toeslagen, teruggave belastingen, andere regelingen/voorzieningen (inkomensverruiming) en/of budgetadvies (verlaging uitgaven), afspreken betalingsregeling met zorgverzekeraar en mogelijk andere schuldeisers).

Deze acties worden in eerste instantie geïnitieerd via de uitvoerder van de huisbezoeken. Waar nodig kan hierbij inzet van andere partners (bv. vrijwilliger thuisadministratie/formulierenhulp) worden gevraagd.

Het kan ook zijn dat er een uitgebreider plan volgt bv. bij niet zelf hanteerbare schulden, psychosociale problematiek. De uitvoering daarvan valt binnen het reguliere aanbod van de netwerkpartners binnen de gemeente(n). Er worden afspraken gemaakt dat dit aansluitend op de interventie van de pilot wordt opgepakt (zie paragrafen “Netwerkpartners hulpverlening” en “Overgang naar reguliere hulpverlening / Nazorg”).

Het kan ook zijn dat de deur niet opgedaan wordt. De uitvoerder laat dan een flyer of brief met informatie over de pilot en een bezoekaartje met contactgegevens achter. Via het kaartje wordt de bewoner geïnformeerd dat de uitvoerder aan huis is geweest, wanneer het volgende huisbezoek plaatsvindt en ontvangt de bewoner contactgegevens om zelf contact op te kunnen nemen. De flyer/brief en het bezoekaartje moeten de aandacht trekken en niet afschrikken. Om het persoonlijk te maken worden op het bezoekaartje een aantal gegevens handmatig ingevuld inclusief een persoonlijke ondertekening. Mocht iemand bij het tweede huisbezoek ook niet opendoen of geen gesprek wensen, dan worden nogmaals de contactgegevens achtergelaten. De bewoner wordt op het hart gedrukt dat hij te allen tijde contact kan opnemen voor het bespreken van een hulpvraag. Om de kans te verhogen dat inwoners thuis worden getroffen, wordt voor het eventuele tweede huisbezoek een ander dagdeel gekozen dan het eerste bezoek. Doelstelling is om het eerste huisbezoek einde middag te doen ('s avonds doen mensen de deur wellicht niet zo snel open) en bij geen gehoor het (aangekondigde) tweede huisbezoek in de vooravond te doen. Dat zijn tijdstippen waarop mensen die werken naar verwachting het meeste thuis zullen zijn.

In het convenant zijn afspraken gemaakt met de zorgverzekeraars wanneer zij welke informatie teruggekoppeld krijgen. Binnen 4 weken nadat een signaal is opgepakt door de uitvoerder, ontvangen de zorgverzekeraars een terugkoppeling over de uitkomsten van het traject, c.q. afspraken met de cliënt, zodat zij de consequenties voor hun eigen incassotraject kunnen bepalen. Bij het oppakken van een signaal door de uitvoerder wordt het incassotraject door de zorgverzekeraars voor 4 weken “on hold” gezet. Afhankelijk van het plan van aanpak kan in overleg met de zorgverzekeraars deze blokkade eventueel nog verlengd worden. CAK is geen partij in het kader van terugkoppeling van acties in de pilot. Het oplossen van de schuld tussen cliënt en zorgverzekeraar heeft prioriteit. CAK neemt deze schuld niet over. Betalingsafspraken moeten met de originele zorgverzekeraar worden gemaakt. Het CAK acteert alleen als ze een signaal van de zorgverzekeraar krijgen (voor afmelding wanbetalersregeling).

Als een inwoner aangeeft in woord of daad geen hulp te willen, dan wordt dat gerespecteerd. Daarnaast is het mogelijk dat het niet gelukt is om contact te leggen. In beide gevallen wordt dit dan ook teruggekoppeld aan de zorgverzekeraars. Vanzelfsprekend bevat de terugkoppeling alleen die informatie die noodzakelijk is voor het behalen van het doel: dat is in het geval van de zorgverzekeraar slechts die informatie die verband houdt met de betalingsachterstand aldaar. Dat betekent dus geen inhoudelijke informatie uit gesprekken (tenzij de cliënt hiervoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven).

De inwoner wordt in het persoonlijke gesprek gevraagd het toestemmingsformulier gegevensuitwisseling te tekenen om gegevens uit te kunnen wisselen met andere partijen in het kader van opvolgende hulpverlening en afspraken met schuldeisers (zie paragraaf “Privacy”).

Er wordt een vast format voor terugkoppeling aan de zorgverzekeraars gebruikt (zie bijlage 5).

In basis is vroegsignalering een korte interventie (benaderen met hulpaanbod, financiële situatie in kaart brengen, afspraken over hervatten betalingen): een proces met een duidelijk start en eindpunt, ter onderscheiding van de reguliere schuldhulpverlening. Zijn er signalen van andere financiële (bv. meerdere schulden) of niet-financiële problematiek, dan volgt doorgeleiding naar reguliere schuldhulpverlening of andere relevante hulpverlening (zie paragraaf “*Netwerkpartners hulpverlening*”).

In bijlage 1 is een schematisch overzicht van het werkproces in de pilot opgenomen. De werkafspraken voor de pilot zijn vastgelegd en afgestemd met de betrokken partijen (zie bijlage 4).

De doorlooptijd van de dossiers in de pilot wordt gesteld op 1 maand. In basis eindigt na 1 maand de inzet in de pilot. Ofwel er zijn quick fixes gedaan/geïnitieerd, of er ligt een plan van aanpak voor aansluitende hulpverlening waar uitvoering aan gegeven wordt.

De betrokkenheid van de uitvoerder in de pilot kent dus in principe een afgebakende inzet; vooraf zijn afspraken gemaakt met de netwerkpartners voor het oppakken van de vervolghulp in een casus via een warme overdracht (zie paragraaf “*Netwerkpartners hulpverlening*”).

Loslaten van een casus na 1 maand is ambitieus; stappen zetten en realiseren van acties door een schuldenaar heeft veelal tijd nodig. We willen zodanig flexibel zijn in de pilot dat, als er langer inzet nodig is van de uitvoerder om een casus tot een succes te brengen, dit dan ook kan. Dit betekent: de casus niet loslaten als het gevoel er is dat langer begeleiding nodig is en de (vervolg)hulpverlening nog niet voldoende is overgedragen/opgepakt in de keten. Hierbij moeten we er wel voor waken dat het niet ten koste gaat van oppakken nieuwe casussen in volgende maand.

Het speerpunt van zelfredzaamheid is in overweging genomen voor de pilot. In de pilot maken we een bewuste keuze voor deze aanpak van warme overdracht (niet loslaten). Dit om zelfredzaamheid van de inwoner op lange termijn te realiseren.

De pilot is om te leren. Als we bij uitvoering van de pilot tot inzicht komen dat een andere werkwijze effectiever is, kunnen tijdens de pilot eventueel aanpassingen worden gedaan in aanpak/werkwijze.

Betrokken partijen

Gemeente

De 3 gemeenten zijn gezamenlijk opdrachtgever en coördinator van de pilot. Ook zijn zij het meldpunt waar de signalen gedeeld worden, de gegevens vanuit de zorgverzekeraars worden per gemeente separaat naar het persoonlijke (gemeentelijke) mailadres van de betrokken beleidsmedewerker verzonden. De gemeenten selecteren maandelijks welke inwoners proactief benaderd worden. Daarnaast monitoren en registreren de gemeenten gegevens om later conclusies aan te kunnen verbinden. De gemeenten dragen zorg voor goede afstemming en samenwerking met haar partners.

Leystromen

De woningbouwcorporatie is samen met de gemeenten initiatiefnemer van de pilot. Naast haar rol als verhuurder van betaalbare woningen aan mensen met een kleine portemonnee, ziet ze een maatschappelijke opdracht om haar huurders met financiële problemen tijdig ondersteuning te bieden. In deze pilot onderzoeken we of we met slimme samenwerking komen tot een sluitender aanbod om mensen met betalingsachterstanden, vroegtijdig en proactief ondersteuning te bieden.

Leystromen zet hiervoor waar nodig haar interne budgetcoach in. Voor de rol van Leystromen en de gekozen wijze van samenwerking in de pilot wordt verwezen naar de paragrafen “*Huurders Leystromen*” en “*Netwerkpartners hulpverlening*”.

Schuldeisers

Zorgverzekeraars VGZ en CZ zijn private partijen en leveren als samenwerkingspartner maandelijks een lijst aan de gemeenten van personen met betalingsachterstanden. Zij zijn verantwoordelijk voor het verwerken van persoonsgegevens voor vroegsignalering tot en met het doen van de melding bij het meldpunt (de gemeenten Oisterwijk, Hilvarenbeek en Goirle). De proces- en werkafspraken hierover zijn vastgelegd in een convenant (conform de AVG). Zie bijlage 4 voor convenanten en werkafspraken.

Voor inwoners die in het kader van de pilot bezocht worden, wordt het incassotraject met betrekking tot betalingsachterstanden tijdelijk bevroren, totdat er terugkoppeling vanuit de gemeente heeft plaatsgevonden (zie paragraaf “*Werkwijze*”).

In het kader van de pilot zijn er maatwerk betalingsafspraken mogelijk (indien nodig). Er is rechtstreeks contact/overleg met zorgverzekeraar mogelijk voor afspraken over het hervatten van betalingen en een betalingsregeling/betaalafpraak voor de achterstand in specifieke casussen.

CAK

Het CAK levert op aanvraag informatie aan de gemeente van de wanbetalers in de gemeentegrenzen. Deze gegevens mogen gebruikt worden voor deze pilot. CAK is geen partij in het kader van terugkoppeling van acties in de pilot.

Oplossen van de schuld tussen cliënt en zorgverzekeraar heeft prioriteit. CAK neemt deze schuld niet over. Betalingsafspraken moeten met de originele zorgverzekeraar worden gemaakt. Het CAK acteert alleen als ze een signaal van de zorgverzekeraar krijgen (voor afmelding wanbetalersregeling). Om deze reden is er ook geen convenant/samenwerkingsovereenkomst in het kader van de pilot tussen gemeente en CAK nodig. CAK stelt enkel de lijst wanbetalers per gemeente beschikbaar.

In eerste instantie worden inwoners geselecteerd die verzekerd zijn bij CZ en VGZ, omdat we met hen in het convenant afspraken hebben gemaakt over het stilzetten van de incasso tijdens de quick fix. Als de noodzaak volgt om ook inwoners met achterstanden bij andere zorgverzekeraars te bezoeken, dan gaan we na of er afspraken gemaakt moeten worden met deze andere verzekeraars. De verwachting is dat dit niet nodig zal zijn omdat CZ en VGZ (en de daaronder vallende zorgverzekeraars) historisch gezien veel klanten bedienen in deze regio.

Uitvoerder

Het gesprek met de inwoners, het opstellen van het plan van aanpak waaronder eventueel het maken van afspraken over het herstel van betalingen, is belegd bij een uitvoerende partij.

De persoon die bij de inwoner met betalingsachterstanden aanbelt, is een professional die gemotiveerd en flexibel is, goede gespreksvaardigheden heeft ('van de deur naar tafel kunnen komen'), breed kan kijken (alle leefgebieden) en kennis van zaken heeft en dus kan ondersteunen bij quick fixes.

De uitvoerder krijgt per gemeente de 5 huishoudens per maand door voor een huisbezoek. Er wordt geen nadere informatie verzameld: er blijkt een betalingsprobleem met een schuldeiser. Mogelijk is dat een signaal dat er meer problemen spelen. De uitvoerder gaat zo open het gesprek in.

Het eerste gesprek is gericht op kennismaking en verheldering van de situatie op alle leefdomeinen, waarbij vooral aandacht is voor iemands financiële situatie. Afhankelijk van de bevindingen vindt er een tweede gesprek plaats, wordt er een quick fix geïnitieerd en/of wordt in samenspraak een plan van aanpak opgesteld. Binnen 4 weken is het plan van aanpak gereed. Zo nodig vindt er een warme overdracht plaats naar een netwerkpartner. In ieder geval worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Oorzaken van financiële problemen worden geïnventariseerd (diagnose).
- De financiële positie en de schulden worden in kaart gebracht.
- Bepalen of de betalingsachterstand kan worden opgelost met een quick fix. Dat zijn een of enkele kortdurende acties waarna er geen interventie meer nodig is (bv. aanvragen bijzondere bijstand, toeslagen, teruggave belastingen, andere regelingen/voorzieningen (inkomensverruiming) en/of budgetadvies (verlaging uitgaven), afspreken betalingsregeling met zorgverzekeraar en mogelijk andere schuldeisers). Hierbij kan evt. inzet van andere partners (bv. vrijwilliger thuisadministratie/formulierenhulp) worden gevraagd.
- Afspreken wanneer de betalingen worden hervat, indien nodig in afstemming met de zorgverzekeraar. Herstel van lopende betalingen vaste lasten is belangrijk doel zodat schuld niet verder oploopt; hierbij kan indien nodig het hulpaanbod van netwerkpartners worden ingezet.
- Signaleren of er meer schulden zijn en zo nodig met toestemming en warme overdracht doorverwijzen naar schuldhulpverlening.
- Signaleren of er andere problemen spelen en toestemming vragen om naar andere hulpverlening door te verwijzen met een warme overdracht. Bij psychosociale problemen wordt altijd direct doorverwezen naar Juvans/IMW.

Er wordt breed gekeken naar alle eventuele achterstanden/schulden die er zijn. We richten niet alleen/primair op de betaal- en aflosafspraken met de zorgverzekeraars; dat zou immers geen integrale oplossing zijn. De inwoner en oplossing van zijn/haar problemen staan centraal in de pilot.

Bij betalingsachterstand en relatief kleine schulden wordt via kortstondige begeleiding getracht een quick fix te realiseren. Als dit geen oplossing biedt, wordt een plan van aanpak voor de vervolghulp opgesteld om de financiële situatie beheersbaar te maken of schuldhulpverlening in te zetten. Bij het bepalen van het plan van aanpak en de inzet van vervolghulp wordt een onderscheid gemaakt tussen hanteerbare schulden (de omvang is zodanig dat deze zelfstandig binnen de afloscapaciteit zijn op te lossen) en niet zelf hanteerbare (problematische) schulden. Bij niet zelf hanteerbare schulden vindt directe doorverwijzing/overdracht naar Kredietbank plaats. Indien wordt ingeschat dat de inwoner (nog) niet voldoende leerbaar/toegerust is om de oplossing van hanteerbare schulden zelfstandig te realiseren, wordt hiervoor (vervolg)ondersteuning ingezet via het hulpaanbod van netwerkpartners.

De afspraken worden door de uitvoerder vastgelegd in een plan van aanpak, waar de inwoner een afschrift van ontvangt.

Een schematisch overzicht van het werkproces is opgenomen in bijlage 1.

Netwerkpartners hulpverlening

Het is van belang om onderscheid te maken tussen vroegsignalering en hulpverlening. Bij vroegsignalering gaat het primair om het vaststellen wat er bij het huishouden aan de hand is. Wat maakt dat zij niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen? Diagnose vormt dus de kern van vroegsignalering. Als een simpele oplossing mogelijk is, dan gebeurt dat direct, maar als de situatie daar te complex voor is, dan wordt een plan van aanpak opgesteld voor de hulpverlening die nodig is. Via een warme overdracht wordt een aansluitende start van het vervolgetraject gewaarborgd.

Cruciaal voor het succes van vroegsignalering is dat sprake is van een 'doorlopende voorstelling' (aansluitende follow up), dat wil zeggen dat geen vertraging optreedt door wachttijden of intakes bij de vervolghulp. Zodat schulden niet onnodig verder oplopen en ook om het vertrouwen in de flow naar een oplossing bij deze moeilijke doelgroep vast te houden. De betreffende instanties dienen het plan van aanpak dus als een voldoende indicatie te beschouwen dat een interventie gewenst is en de analyse dus niet over te doen.

In de 3 betrokken gemeenten zijn de volgende netwerkpartners actief:

- Leystromen (alle 3 de gemeenten)
- Kredietbank (alle 3 de gemeenten)
- Juvans (Hilvarenbeek en Oisterwijk)
- IMW (Goirle)
- Contour de Twern (alle 3 de gemeenten)
- Formulierenbrigade Goirle (vrijwilligers)
- MEE (alle 3 de gemeenten)

Leystromen:

Met de gekozen werkwijze voor uitvraag bij Leystromen in het selectieproces, kan het voorkomen dat er toch een adres van Leystromen in de selectie van de pilot valt (waarvoor nog geen inzet is geweest van de budgetcoach van Leystromen). Dit kan zowel een adres met huurachterstand of een adres zonder huurachterstand zijn. Indien uit het huisbezoek in de pilot blijkt dat er op een adres ook een huurachterstand is, zal de uitvoerder in overleg met de bewoner (en alleen met uitdrukkelijke toestemming van de bewoner conform AVG) alsnog afstemming zoeken met Leystromen. Hierbij wordt bekeken of de budgetcoach van Leystromen (in overleg met inwoner) alsnog kan worden ingezet voor het verder oppakken en begeleiden van de casus (als onderdeel van de vervolghulp in de pilot/netwerk hulpverlening).

Ook voor de adressen van Leystromen die in de pilot zijn opgenomen waar nog geen huurachterstand is (en waar de budgetcoach nog niet eerder is geweest), kan de budgetcoach van Leystromen waar nodig alsnog ingezet worden als vervolghulp (na 1^e huisbezoek uitvoerder). Dit als onderdeel van het netwerk van hulpverlening voor de vervolghulp in de pilot; altijd met toestemming van de inwoner (conform AVG).

Door deze wijze van samenwerking met Leystromen kan de noodzakelijke inzet van de uitvoerder in de pilot worden beperkt; we sluiten hiermee zo goed mogelijk aan op wat al wordt gedaan door onze samenwerkingspartner. In deze gevallen wordt getracht zo snel mogelijk in het proces de overdracht naar de budgetcoach van Leystromen te realiseren (zodat deze de verdere inventarisatie van de situatie en inzet van de benodigde hulp voor de huurder kan oppakken).

Overige netwerkpartners:

Niet in alle 3 de gemeenten zijn dezelfde netwerkpartners actief; tevens verschilt per gemeente het concrete hulpaanbod van de partners en de wijze waarop dit is georganiseerd. Werkafspraken in het kader van de inzet van partners voor de pilot moeten per gemeente derhalve deels verschillend gemaakt worden.

Deze partners moeten “klaar” staan ten behoeve van het opvolgend/flankerend hulpaanbod in de pilot; daartoe zijn ze betrokken in het maken van concrete werkafspraken ten behoeve van de pilot. Het gaat hierbij over afspraken op het gebied van: voor welke hulp kunnen we doorverwijzen, wijze van overdracht, wachttijden/doorlooptijd vervolghulp, voorkomen van dubbele intakes/dubbele gegevensverzameling, coördinatie/onderlinge afstemming en contactpersonen in het vervolgtraject. De werkafspraken voor de pilot zijn vastgelegd en afgestemd met de netwerkpartners (zie bijlage 4).

De dienstverlening/hulpaanbod van de netwerkpartners is per gemeente (deels) verschillend. In het algemeen vragen we voor de pilot inzet aan de netwerkpartners op de volgende gebieden:

- Vervolghulp voor structurele oplossing van de financiële problematiek na diagnose in de pilot; dit als een quick fix onvoldoende oplossing biedt. Door de uitvoerder in de pilot wordt dan een plan van aanpak opgesteld om de financiële situatie beheersbaar te maken of schuldhulpverlening in te zetten. Dit sluit aan bij het reguliere gemeentelijke proces schuldhulpverlening met alle instrumenten die daar bij horen (bv. financiële begeleiding voor oplossing niet-problematische schulden, budgetbeheer, budgetcoaching, schuldregeling/ schuldsanering bij problematische schulden).
- Flankerende hulp die kan worden ingezet igv signalen van (bredere) psychosociale problematiek of chronische beperkingen (via Juvans/IMW/MEE).
- Ondersteuning die evt. reeds tijdens het diagnosetraject in de pilot kan worden ingezet of bij het realiseren van een quick-fix. Bv. hulp bij ordenen administratie, aanvragen toeslagen/inkomensregelingen, tijdelijke financiële (thuis)begeleiding.

Welke interventie/hulpaanbod via welke netwerkpartner(s), en eventueel in combinatie, wordt ingezet is o.a. afhankelijk van of er sprake is van hanteerbare of niet zelf hanteerbare (problematische) schulden. Zie toelichting in voorgaande paragraaf. Bij niet zelf hanteerbare schulden vindt directe doorverwijzing/ overdracht naar de Kredietbank plaats.

Voor een overzicht van de plaats en rol van betrokken partijen in het werkproces van de pilot wordt verwezen naar het werkproces schema in bijlage 1.

Overgang naar reguliere hulpverlening / Nazorg

Op het moment dat er een plan van aanpak ligt, is de inzet vanuit deze pilot afgerond. Dat betekent dat er een goede overdracht plaatsvindt naar het reguliere ondersteuningsaanbod in de gemeente.

De organisatie die aan zet is voor de ondersteuning zoals vastgelegd in het plan van aanpak zorgt vervolgens voor de uitvoering.

In dit soort trajecten is het van groot belang dat de voortgang behouden blijft, daar is dan ook goed aandacht voor.

Voor de casussen die tot gesprekken met een inwoner hebben geleid, wordt na 6 maanden contact opgenomen om na te gaan of de interventie geholpen heeft en of er nog nadere ondersteuning of begeleiding nodig is. Dat kan de uitvoerder zijn, maar na verloop van tijd en afhankelijk van het verloop van de pilot, kan dat ook een andere hulpverlener of contactpersoon zijn. Zo nodig kan iemand op dat moment naar de juiste ondersteuning worden begeleid. Die kan dan binnen het reguliere kader in de gemeente geboden worden.

Het gesprek heeft een signaleringsfunctie en geeft ook informatie over de effectiviteit van de pilot in het kader van monitoring van de resultaten (zie paragraaf “Beoogde resultaten en monitoring pilot”).

Privacy

Privacy is en blijft een belangrijk goed, en is daarmee een specifiek aandachtspunt in deze pilot. Daarom is in dit plan van aanpak uitgewerkt hoe er met de persoonsgegevens wordt omgegaan.

Bij vroegsignalering worden persoonsgegevens verwerkt, maar geen *bijzondere persoonsgegevens*. Financiële gegevens worden niet expliciet als bijzondere gegevens benoemd in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), maar zijn wel zo gevoelig dat we er extra zorgvuldig mee om moeten gaan.

Voor de uitvoering baseren we ons op de handreiking over de bescherming van persoonsgegevens van het project Landelijke uitrol vroegsignalering schulden¹³. De handreiking Referentiemodel Vroegsignalering opgenomen in dit rapport biedt gemeenten handvatten om het proces vroegsignalering zo in te richten dat wordt voldaan aan de vereisten van de AVG.

De AVG vereist dat een welomschreven doel wordt geformuleerd waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt. Het college is de verwerkingsverantwoordelijke, zij stelt het doel en de middelen van de verwerking vast. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is hiervoor de grondslag. Het moet duidelijk zijn dat de activiteiten en gegevens nodig zijn om het doel (efficiënt) te bereiken.

Het doel vroegsignalering past binnen het kader van de integrale schuldhulpverlening, een wettelijke taak van de gemeente op grond van de Wgs.

De gemeente kan gegevens opvragen bij een andere partij als daarvoor een grondslag bestaat en als die gegevens noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze worden gevraagd (in dit geval de WgS en vroegsignalering). Betalingsachterstanden die diep ingrijpen op de primaire leefomstandigheden van burgers, zijn achterstanden bij woningcorporaties, zorgverzekeraars, energieleveranciers en waterbedrijven.

Achterstanden bij deze partijen hangen bewezen samen met andere schulden en zijn een gerechtvaardigde reden om gegevens op te vragen, en zonder verzoek *outreaching* de burger met een hulpaanbod te benaderen en daarbij persoonsgegevens te verwerken¹⁴.

De gegevens van het CAK zijn op basis van duur en omvang van betalingsachterstand (> 6 maanden) niet aan te merken als vroegsignalering. Het CAK mag deze gegevens op basis van de wettelijke regeling verstrekken voor werkzaamheden die zijn gericht op uitstroom uit het bestuursrechtelijke regime. Dit is een ander doel. Voor het gerechtvaardigde gebruik/verwerking van de gegevens van het CAK in deze pilot kan aansluiting worden gevonden bij de doelen binnen het kader van de Wgs. Uitstroom van inwoners met schulden (die niet eerder in beeld waren) uit de wanbetalersregeling, draagt immers bij aan het oplossen van schulden en kan daarmee als onderdeel worden gezien van de taken op grond van de Wgs. We beogen hiermee dus eenzelfde resultaat te bereiken en achten de doelen verenigbaar onder de AVG.

De vereisten voor verwerking van persoonsgegevens volgens de AVG zijn:

- er mogen alleen gegevens worden verwerkt die *noodzakelijk* zijn om het doel te bereiken;
- burgers worden *geïnformeerd* over het wat, hoe en waarom van deze activiteiten;
- de burger heeft *inzagerecht* en *correctierecht*; de gemeente dient burgers in staat te stellen deze rechten uit te oefenen;
- verwerkte gegevens zijn juist en verwerking moet goed beveiligd plaatsvinden.

Wat moeten gemeenten - met het oog op een zorgvuldige gegevensverwerking in de zin van de AVG- regelen voordat ze de vroegsignalering mogen gaan uitvoeren?:

- Allereerst moet duidelijk zijn welke actoren (betrokken partijen) er zijn én welke rol zij hebben. In dit plan is dat in onder "Betrokken partijen" opgenomen.
- Het verwerken van persoonsgegevens moet volgens de AVG rechtmatig zijn. Dat is geregeld doordat de taak vroegsignalering en het doel daarvan is opgenomen in het beleidsplan. Ten behoeve van de uitvoering van de publiekrechtelijke taak is dit belegd in de Wgs.
- Zorgverzekeraars melden de betaalachterstanden op grond van de voor hen geldende wettelijke bepalingen. De rechtmatige grondslag voor de melding die zij doen zit in de met de klant gesloten overeenkomst. De melding is verenigbaar met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld¹⁵.
- De bewaartermijn van gegevens van de zorgverzekeraar mag niet langer zijn dan noodzakelijk is voor het behalen van het doel. Na de looptijd van de pilot worden de signalen van de zorgverzekeraars verwijderd. Wel worden geanonimiseerde gegevens opgenomen ten behoeve van de monitoring en meting van resultaten van de pilot. De op de zaken betrekking hebbende papieren en digitale dossiers en de persoonsgegevens inclusief de gegevens die tijdens het proces zijn verzameld, worden overeenkomstig de daarvoor geldende regelgeving gearhiveerd en vernietigd¹⁶.

¹³ Rapport PBLQ: Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van persoonsgegevens (7-12-2017)

¹⁴ p. 5 referentiemodel vroegsignalering, PBLQ, 7-12-2017.

¹⁵ Zie juridische toelichting par.3.2 in Handreiking Vroegsignalering PBLQ.

¹⁶ p. 16 Handreiking Vroegsignalering PBLQ

Aangezien het proces vroegsignalering schulden beschouwd moet worden als een vorm van schuldhelpverlening ter uitvoering van de Wgs en derhalve als een publiekrechtelijk taak van het college van burgemeester gelden voor wat betreft de bewaartermijnen de Archiefwet en daarop gebaseerde gemeentelijke verordeningen¹⁷.

De uitvoerder draagt alle gegevens na afronding van het traject ter archivering over aan de gemeente.

- De gegevens van het CAK worden via een portaal ter beschikking gesteld voor de duur van de pilot. De lijst van het CAK zal in eerste instantie eenmalig worden aangevraagd; mocht actualisatie tijdens de pilot gewenst/noodzakelijk zijn, dan zal de lijst opnieuw worden aangevraagd en de informatie in het portaal door het CAK worden geactualiseerd.
- De zorgverzekeraars hebben in hun algemene voorwaarden opgenomen dat betreffende gegevens kunnen worden uitgewisseld. Voor meldingen van zorgverzekeraars en CAK bestaat specifieke regelgeving die informatie-uitwisseling met gemeenten over betalingsachterstanden zonder toestemming van de betrokkene vooraf, mogelijk maakt (zie paragraaf "Wat gaan we doen"?). Zij hebben voor de werkwijze in deze pilot geen verdere specifieke informatieplicht richting de betreffende cliënten.
- Om recht te doen aan de positie van de inwoner die in het kader van de pilot benaderd kan worden op basis van de gegevens van de melders (informatieplicht), dient de pilot voldoende kenbaar gemaakt te worden (wat, hoe en waarom). Dat kan bijvoorbeeld in de lokale krant, op de website en eventueel in een nieuwsbrief. De deelnemende gemeenten verstrekken informatie over de pilot en de daarin gevolgde aanpak van vroegsignalering via lokale en sociale media en website. Dit privacy statement is voor alle inwoners ter inzage beschikbaar. Ook Leystromen heeft een informatieplicht richting haar cliënten om te communiceren dat ze meedoet in de pilot en wat dat inhoudt (via website, nieuwsbrief etc). Leystromen sluit hiervoor zoveel mogelijk aan bij de communicatie van de gemeenten over de pilot. Bij het benaderen van specifieke inwoners wordt door de uitvoerder expliciet toelichting gegeven hoe de gemeente het signaal van betalingsachterstand heeft gekregen en wat de bedoeling is van het gesprek.
- De inwoner wordt in het persoonlijke gesprek gevraagd een toestemmingsformulier gegevensuitwisseling te tekenen (zie bijlagen). Hiermee wordt expliciet toestemming aan de inwoner gevraagd om gegevens uit te wisselen met andere partijen in het kader van opvolgende hulpverlening en afspraken met schuldeisers CZ/VGZ; we bereiken hiermee een extra waarborg dat cliënt toestemming heeft gegeven om gegevens te delen met de schuldeisers én de AVG-risico's voor het delen van gegevens met hulpverlenende instanties (ten behoeve van vervolg hulpverlening) worden hiermee afgedekt.
- Onderdelen van de vroegsignalering worden uitgevoerd door een externe partij (de uitvoerder in de pilot). Hiervoor is het noodzakelijk dat persoonsgegevens worden uitgewisseld. Deze partij is een verwerker onder de AVG wat betekent dat de gemeenten een verwerkersovereenkomst met de uitvoerder afsluiten waarin het onderwerp en de duur van de verwerking, de aard en het doel van de verwerking, het soort persoonsgegevens en de categorieën van betrokkenen, en de rechten en verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de gegevensverwerking worden omschreven.
- In de uitvoering van deze pilot wordt de noodzakelijkheidsvereiste nageleefd, op basis waarvan alleen de gegevens worden bewerkt die noodzakelijk zijn voor het behalen van het doel. De onderbouwing hiervan is vastgelegd in dit plan van aanpak.

Beveiliging gegevens

Conform de AVG dienen passende technische en organisatorische maatregelen genomen te worden voor een passende beveiliging van de verwerking van persoonsgegevens en bescherming tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. Bijzondere aandacht bij vroegsignalering van schulden verdient de beveiliging van gegevens bij de overdracht van die gegevens tussen de verschillende actoren, zijnde de melding van de crediteuren aan de gemeente en tussen gemeente en uitvoerder. Als daarbij van digitale middelen gebruik wordt gemaakt, is het van belang dat dit op een beveiligde manier gebeurt, bijvoorbeeld door versleuteling van de gegevens.

Ook is denkbaar dat de gegevens op een centraal systeem digitaal worden opgeslagen en dat gemeente en/of een verwerker toegang krijgt tot dit systeem.

¹⁷ p. 22 Handreiking Vroegsignalering PBLQ

De informatie-uitwisseling tussen de zorgverzekeraar, de gemeente en de uitvoerder in de pilot wordt digitaal gedaan. Mails met persoonsgegevens worden beveiligd verzonden. De standaardlijst van het CAK komt na aanvraag in een beveiligd portaal beschikbaar.

Algemeen

Omdat de gemeenteraad haar toezichtstaak moet kunnen uitvoeren, moet zij kunnen beschikken over een verantwoordingsverslag over de gegevensverwerking. Dit wil zeggen dat de gemeente inzicht biedt in hoe de gegevensverwerking plaats vindt en of privacy-vereisten in de praktijk worden nageleefd. Voor een rechtmatige grondslag van de verwerking moet de gemeente in haar beleidsplan vastleggen dat zij (als taak ter uitvoering van de Wgs) vroegsignalering wil uitvoeren, wat ze eronder verstaat en wat ze ermee wil bereiken. In Goirle is dit opgenomen in het beleidsplan. De gemeenten Hilvarenbeek en Oisterwijk stellen op korte termijn een nieuw beleidsplan vast waar dit een plek in krijgt.

Het plan van aanpak, de beoogde werkwijze en inhoud van de convenanten is afgestemd met de functionaris gegevensbescherming die werkzaam is voor de 3 betrokken gemeenten.

Beoogde resultaten en monitoring pilot

Met de pilot vroegsignalering is extra geld en inzet gemoeid. Daarom is het van groot belang om een goede evaluatie mogelijk te maken op basis waarvan besloten kan worden of de aanpak wordt opgenomen in het reguliere beleid. De indicatoren waarop we gaan evalueren en monitoren, stellen we voorafgaand aan de uitvoering vast: welke informatie is relevant/belangrijk voor een goede evaluatie en wanneer spreken we van een succes? Hiervoor dienen tijdens de pilot een aantal gegevens geregistreerd te worden.

Wat gaan we registreren?

Om te meten wat het effect is van de pilot gaan we de volgende zaken registreren:

Bij de eerste selectie (per gemeente per maand):

- Het totaal aantal meldingen dat is binnen gekomen op de lijsten van CZ en VGZ (separaat voor meldingen CZ en VGZ).
- Hoeveel van deze oorspronkelijke meldingen worden opgenomen in de pilot en leiden dus tot een actie.
- Hoeveel casussen aanvullend geselecteerd zijn vanuit CAK-lijst.
- Hoeveel inwoners van de oorspronkelijke meldingen zijn wel/niet bekend bij de netwerkpartners (checks in het selectieproces).
- We maken een onderscheid tussen de inwoners die deelnemen aan de pilot met 3/4 maanden betalingsachterstand en inwoners die deelnemen aan de pilot met 6 maanden of langere achterstand. Hiertoe wordt geregistreerd of een casus komt van lijst CZ, lijst VGZ of lijst CAK.

Bij het vervolgtraject:

- Wanneer is sprake van een geslaagd contact? We onderkennen hierbij de volgende fases van succes:
 - Hoeveel van de uitgezette acties (huisbezoeken) heeft geleid tot daadwerkelijk contact met de inwoner.
 - In hoeveel gevallen is de inwoner bereid geweest om in gesprek te gaan over de problematiek (diagnose-fase; gesprek achter de voordeur).
 - In hoeveel gevallen is het traject naar een oplossing volledig doorlopen (diagnose, initiatie quick fix/plan van aanpak en waar nodig overdracht naar vervolghulp).
- Tot welke acties hebben de gesprekken geleid: hoeveel van de gesprekken leidt tot een quick fix – doorverwijzing naar Kredietbank – inzet andere (schuld)hulpverlening (en zo ja, welke).
- In hoeveel gevallen het traject met een oplossing wordt afgerond. Een oplossing wordt hierbij gezien als: een afname in de betalingsachterstand/schulden of stabilisatie van schulden en een opgestart traject voor vervolghulp in de problematische gevallen. Eventueel kunnen we hiertoe CZ/VGZ laten aangeven in hoeveel gevallen de afspraken over hervatten van de reguliere betalingen en/of de betalingsregeling daadwerkelijk zijn nagekomen (en met ingang van welk moment). De oplossing zal beter kunnen worden beoordeeld na verloop van tijd. Derhalve hanteren we een meetmoment na 6 maanden (zie hieronder).

Om een goed beeld te krijgen van de groep inwoners die benaderd wordt, registeren we per casus:

- Wat de schuldenproblematiek is in euro's en in het aantal schuldeisers (bij aanvang).
- Of er sprake is van hanteerbare of niet zelf hanteerbare (problematische) schulden.

Dit om te zien of het doel vroegsignalering daadwerkelijk is bereikt.

- Wat de gezinssamenstelling en burgerlijke staat is, het soort inkomen (arbeid, uitkering (WW/PW/ZW/WIA), AOW/pensioen) en in hoeverre sprake is van een zgn "life-event" als oorzaak van de financiële problematiek (scheiding/verlating, werkloosheid/ontslag, overlijden partner of ander familielid, faillissement onderneming, ziekte/ongeval (lichamelijk/geestelijk), zorg voor (ziek) familielid, detentie, (ongewenste) zwangerschap, jongerenproblematiek (bereiken leeftijd 18 jaar/gestopt met school etc).

Door deze aspecten te registreren is naderhand analyse mogelijk om een beeld te krijgen op welke doelgroepen de gemeenten meer willen/moeten gaan inzetten.

Doorlooptijd:

- Begindatum en einddatum van contact/traject binnen de pilot (fase betrokkenheid uitvoerder tot moment van overdracht naar vervolghulp netwerkpartner). Data en uitkomsten van huisbezoeken zullen worden vastgelegd.
- Doorlooptijd vervolghulp (moment/datum overdracht netwerkpartner en moment/datum eerst gesprek vervolghulp).

Meetmoment na 6 maanden

Om te meten wat het effect van de pilot is, wordt er (mits er toestemming voor gegeven is door de inwoner) na 6 maanden contact met de inwoner gezocht om in beeld te brengen of de financiële situatie verbeterd (afname schuldenproblematiek), verergerd (toename schuldenproblematiek) of gelijk/stabiel is gebleven (schuldenproblematiek is ongewijzigd gebleven). Ook kan worden vastgesteld in hoeverre de hervatting van de reguliere (vaste lasten) betalingen is gerealiseerd en wat de status en voortgang is in het traject van ingezette vervolghulp (indien van toepassing).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat vaste lasten stabilisatie ook een winst kan zijn. In dat geval is de hoogte van de schulden (nog) niet afgenomen, maar ook niet toegenomen omdat herstel in de regelmatige betaling van de vaste lasten is gerealiseerd. Eventueel kan informatie bij CZ/VGZ worden opgevraagd over de hervatting van de premiebetalingen en nakomen van betalingsregelingen.

Hoe gaan we registeren?

Gezien de grootte van de pilot kunnen we de gegevens monitoren in Excel. Zo nodig wordt dit op basis van voortschrijdend inzicht aangepast. Aangezien de uitvoerder de primaire informatie vergaart tijdens het uitvoeringsproces van de pilot, is het meest efficiënt om de benodigde gegevens tijdens dit traject te laten registreren door de uitvoerder. De registratie van de gewenste gegevens bij de selectie van de casussen zal plaatsvinden door de beleidsmedewerkers van de 3 gemeenten die de maandelijkse selectie en bijbehorende checks uitvoeren.

Financiën

Uit onderzoek blijkt dat iedere euro die geïnvesteerd wordt in vroegsignalering van schulden gemeenten een besparing oplevert tussen € 1,57 tot € 2,91¹⁸. De overheid vraagt gemeenten ook om te investeren in de aanpak van schulden en armoede. Hiervoor stelt ze in de jaren 2018, 2019 en 2020 extra budget beschikbaar aan gemeenten. Oisterwijk, Hilvarenbeek en Goirle bepalen zelf of de kosten van deze pilot uit die middelen gefinancierd worden.

¹⁸ Dit blijkt uit berekeningen van het onderzoeksbureau Panteia. Het bureau stelde drie zogenoemde 'business cases' op van projecten uitgevoerd in de gemeenten Amsterdam, Almere en Tilburg, allen gericht op het eerder aanbieden van hulp in situaties waarin schulden dreigen of zich al beginnen op te stapelen. Daaruit komt naar voren dat iedere euro die is geïnvesteerd in de aanpak van de 3 onderzochte projecten de samenleving tussen de € 2,46 en € 4,22 oplevert en de gemeenten tussen de € 1,57 en € 2,91.

Kostenraming per gemeente is als volgt:

Een deel van de benodigde inzet wordt geleverd door de beleidsmedewerkers van de gemeente (selectie uit signalen inclusief check BRP/WMO/Jeugd en bekendheid bij gemeente/partners) en vallen onder de reguliere inzet. De kosten voor het inhuren van de uitvoerder moeten wel separaat worden bekostigd. De inschatting is dat het totale proces per cliënt voor de uitvoerder een tijdsinvestering van circa 8 uur vraagt. Hierin is alles meegeteld vanaf het oppikken van de geselecteerde signalen, pogingen tot contact door langs te gaan bij de bewoner thuis tot en met de diagnose, het verrichten van een quick fix, het opstellen van een plan van aanpak, registratie van gegevens ten behoeve van monitoring en terugkoppeling naar VGZ/CZ.

Uitgaande van een looptijd van de pilot van 6 maanden x 5 cliënten per gemeente per maand x 8 uur tijdsinvestering per cliënt x uurtarief professional € 60,00 = € 14.400,00. Per deelnemende gemeente wordt hier budget voor vrijgemaakt. Na 6 maanden wordt, afhankelijk van de resultaten, beoordeeld of de pilot wordt verlengd. In het convenant met de zorgverzekeraars is vastgelegd dat na evaluatie van de pilot, de partijen kunnen besluiten de pilot te verlengen of de samenwerking structureel te maken.

Leystromen zet waar nodig de budgetcoach in. Petra van der Meys kan in totaal 4 uur per week een bijdrage leveren.

Communicatie

Om de pilot bekend te maken en te voldoen aan de informatieplicht conform de AVG wordt door de gemeenten gezamenlijk een communicatieplan opgezet en uitgevoerd, waarbij ook samenwerkingspartner Leystromen wordt betrokken.

Het is belangrijk dat alle 3 de gemeenten en Leystromen eenzelfde boodschap uiten richting inwoners over de pilot. In de paragraaf "Privacy" zijn de inhoudelijke eisen en verspreidingswijze aangegeven.

In de communicatie over de pilot wordt richting inwoners ook de mogelijkheid benadrukt om zich zelf aan te melden voor hulp bij financiën (in de trant van: "Heeft u vragen of wenst u hulp, wacht niet op de pilot"). Hierbij worden de reguliere lijnen benoemd binnen de gemeente waar inwoners zich kunnen melden met financiële problematiek. In de pilot richten we de actie op de 5 eigen gekozen signalen in het kader van vroegsignalering. Eventuele hulpvragen vanuit inwoners zelf, vallen niet per se onder vroegsignalering en dat is wel het doel van de pilot.

Bijlagen:

1. Werkproces schema / overzicht betrokken partijen
2. Stroomschema selectie
3. Rechtmatigheid gegevensuitwisseling/werkafspraken Leystromen
4. Werkafspraken
 - 4a: convenanten zorgverzekeraars
 - 4b: werkafspraken pilot
 - 4c: werkafspraken netwerkpartners
5. Format terugkoppeling aan schuldeisers
6. Registratieformat monitoring
7. Flyer/kaartje bij niet thuis
8. Diagnose-instrument
9. Format Plan van Aanpak hulpverlening
10. Toestemmingsformulier gegevensuitwisseling
11. Verwerkersovereenkomst uitvoerder