

**OMBUDSMAN**  
METROPOOL AMSTERDAM

# Hoe het stelsel een stuwmeer creëert

Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers  
in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen

28 oktober 2019



## Inhoud

Voorwoord .....	4
Samenvatting.....	5
1. Schuldenaren niet op de radar .....	7
Hoe het is begonnen.....	7
Wat we hebben uitgezocht van de mensen die niet op de radar zijn .....	8
Rode draden.....	9
Early warnings .....	9
Individueel of op adresniveau en systeemniveau? .....	10
Verzameladressen .....	10
Onsamenhangende incasso's .....	10
Inzicht in schuldpositie .....	11
Interne bureaucratie en doorlooptijden .....	11
Het vervolg .....	11
Slotsom van het verkennend onderzoek.....	12
2. Wat zien we als ze wel op de radar komen? .....	12
Bereik schuldhulpverlening .....	12
Gezamenlijke huisbezoeken madi's en ombudsman.....	13
Hoe het gesprek aangaan?.....	13
Gebrekkige informatiepositie en klantbeeld .....	13
Zuidoost .....	14
Mogelijke misstanden.....	15
Financiering en verantwoording .....	16
Geen instroom mogelijk, een casus .....	16
Gemeentelijke aanpak.....	17
(Vroeg) Eropaf .....	17
Huisbezoeken bij Amsterdammers in de wanbetalersregeling, enkele cijfers .....	17
Big data analyse .....	18
Extern onderzoek naar meerwaarde proactieve aanpak .....	18
Verbeteringen binnen het systeem .....	19
Informatieverrijking.....	19
Triage .....	19
Conclusies en aanbevelingen binnen het systeem .....	20
Early warnings .....	20
Bereik van de schuldhulpverlening.....	20
Interne bureaucratie & financiering .....	21
Individuele benadering versus adres-, systemisch- en totaalbestandniveau.....	21

	Overzicht en incasso.....	21
	Hoe het gesprek aangaan?.....	22
	Informatiepositie en triage .....	22
	Mogelijke misstanden.....	22
	Slotsom participatief onderzoek .....	23
3	Radicale doorbraak.....	23
	Wat is het probleem?.....	23
	Uitgangspunten schoon schip.....	23
	Werkwijze schoon schip .....	24
	Financiering.....	24
	Tot slot.....	25
	Bijlage 1, gewenste route .....	0
	Bijlage 2, procesbeschrijving .....	0

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport dat ik heb opgesteld na een lange en intensieve samenwerking met het CAK, de gemeente Amsterdam en drie schuldhulporganisaties. Nadat het CAK mij begin 2017 had benaderd om mee te denken over het tegengaan van de ongewenste effecten van de wanbetalersregeling zorgverzekeringen, ben ik een actieonderzoek gestart in twee fases. In de eerste fase ben ik samen met het CAK en een schuldhulpverlener die niet verbonden is aan Amsterdam langs gegaan bij Amsterdammers in de wanbetalersregeling, nadat ik eerst had uitgezocht wat globaal hun schuldpositie was en wat de overheid met hen te maken had. In de tweede fase zijn wij samen met de schuldhulpverlening in drie stadsdelen (blanco) op zoek gegaan naar 150 Amsterdammers, volgens de (Vroeg) Eropaf methode. Mijn bevindingen leest u in dit rapport.

Amsterdam is al jaren zeer actief op het gebied van schuldhulpverlening en ook landelijk zijn er vele goede initiatieven, zoals - om slechts enkele te noemen - Schouders Eronder, SchuldenlabNL, Moedige Dialoog en schuldhulp in de rechtszaal. Ook hebben de inspanningen van Amsterdam en het CAK hun vruchten afgeworpen. Zo zijn er het afgelopen anderhalf jaar 5.000 Amsterdammers thuis opgezocht en is het aantal inwoners in de regeling met ongeveer 3.000 teruggelopen. Amsterdam heeft relatief, vergeleken met enkele andere grote steden, een stuk minder inwoners in de wanbetalersregeling en biedt hen die het betreft vele handreikingen.

Er is veel onderzoek gedaan naar het functioneren van het stelsel van schuldhulpverlening voor de groep die is toegelaten tot het systeem. Dit onderzoek beoogt een inkijk te geven in wat er in de leefwereld gebeurt voordat je wordt toegelaten. Het richt zich op de mensen met (veelal) problematische schulden die nog niet bekend zijn bij of geholpen worden door de schuldhulpverlening; het zogenaamde stuwmeer vóór het systeem. Deze groep is vele malen groter dan de groep die gebruik maakt van een schuldhulptraject. Door diverse toegangsbeperkingen en door eigen keuzen maken deze mensen ondanks problematische geldproblemen geen gebruik van schuldhulp. Daardoor zijn zij vaak jaren aan het overleven en is bovengemiddeld sprake van stress, schaamte en gezondheidsproblemen. Deze situatie, in sommige gevallen veroorzaakt en verergerd door de overheid, is onmenselijk en onwenselijk. Ik eindig mijn rapport met een oproep om tot een radicale doorbraak te komen voor de mensen in dit stuwmeer.

Ik wil mijn buitengewone waardering uitspreken voor de maatschappelijk dienstverleners die - dag in, dag uit, óók in de avonden en weekenden - zich inspannen om mensen met beginnende of problematische schulden te bereiken en te helpen. Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken voor de organisaties die dit actieonderzoek mogelijk hebben gemaakt: het CAK, de gemeente Amsterdam en de ministeries van VWS en SZW.



Arre Zuurmond  
Ombudsman Metropool Amsterdam

## Samenvatting

### *Schuldenaren niet op de radar – een verkennend onderzoek*

Op verzoek van het CAK begint de ombudsman in 2017 een verkennend onderzoek naar Amsterdammers in de zogenaamde wanbetalersregeling zorgverzekeringen. Van vijftien Amsterdammers zoeken wij uit wat de gemeente voor hen betekent, wat hun globale schulddispositie is en bij welke instanties deze mensen in beeld zijn. Hieruit blijkt dat een groot deel van deze groep mensen niet op de radar van (schuld)hulpverlening is. Van de vijf mensen die wel bij de schuldhulpverlening terecht zijn gekomen, is de schuldenproblematiek niet opgelost. Hard gezegd, constateren wij dat vijftien van de vijftien mensen niet zijn geholpen. Ook blijkt dat deze mensen binnen de gemeente signalen (early warnings) afgeven van het feit dat zij beginnende of problematische schulden hebben, maar dat deze niet worden opgepikt of ontsloten. Vervolgens gaan we bij hen thuis langs. Het kost de nodige tijd en inspanning om deze mensen te bereiken, maar we slagen er wel in om een redelijk deel van hen wezenlijk te helpen.

Een belangrijk resultaat van deze verkenning is dat het mogelijk is gemaakt voor het CAK om hun bestand te delen met gemeenten ten behoeve van schuldhulpverlening. Hiermee is een belangrijke nieuwe signaleringsfunctie ontsloten. Andere verbetermogelijkheden die wij signaleren – en waarvoor de gemeente in verschillende gevallen een aanpak ontwikkelt – zijn de onsamenhangende overheidsincasso's, de individueel gerichte insteek van vroegsignalering (in plaats van op adres- en systeemniveau) en interne bureaucratie.

### *Wat zien we als zij wel op de radar komen? Een participatief onderzoek*

Wij delen deze bevindingen met de gemeente, waarna wij gezamenlijk tot een vervolgaanpak komen. Alle Amsterdamse organisaties voor maatschappelijke dienstverlening (madi's) gaan actief langs bij een groot aantal Amsterdammers in de regeling. Daarnaast gaat de ombudsman met drie madi's op huisbezoek bij 150 Amsterdammers. Wat hier de meerwaarde en de uitdagingen van zijn, wordt door een extern bureau, Panteia onderzocht. Hierover leest u in hun bijgevoegde rapportage.

Uit dit deel van het onderzoek blijkt dat er enkele tekortkomingen zijn binnen het systeem van vroegsignalering en schuldhulpverlening. Zo is de informatiepositie van de hulpverleners die de huisbezoeken afleggen onvoldoende. Om te besluiten wie zich over de melding ontfermt, is een vorm van triage nodig. Ook zijn de huisbezoeken te veel gericht op het maken van oppervlakkig contact in plaats van het bieden van echte hulp, blijven nog veel early warnings onbenut en zijn er bureaucratische barrières die de instroom bemoeilijken. Hiervoor doe ik in mijn rapport verschillende aanbevelingen.

Is het daarmee opgelost? Het antwoord op deze vraag is helaas negatief. Mijn aanbevelingen richten zich op het huidige systeem, maar dat functioneert als geheel eigenlijk niet goed. Naar schatting zijn in Nederland tussen de 1,2 en 1,4 miljoen huishoudens met problematische schulden of een risico daarop. Een deel van hen zit al jaren op of onder het minimum én op de blaren. Het systeem van schuldhulpverlening bedient ongeveer 200.000 à 250.000 mensen. Ook met het optimaliseren van de werkprocessen, gaat het nooit lukken om deze veel grotere groep – een stuwmeer van mensen die vaak al jaren aan het bloeden zijn – te helpen.

### *Radicale doorbraak*

Het bestaan van het stuwmeer van mensen die zich in een uitzichtloze situatie bevinden maar niet kunnen instromen in de schuldhulpverlening, is onwenselijk en onmenselijk. De verbeteringen binnen het systeem zijn nodig, maar zorgen niet voor de nodige doorbraak. Daarvoor is een veel

radicalere oplossing buiten het systeem nodig. Wij denken aan het creëren van een schoon schip, waarbij schulden onder bepaalde voorwaarden, met aandacht voor brede maatschappelijke begeleiding en het voorkomen van recidive, in één klap worden gesaneerd. Hierbij denken wij aan een eerste groep van 100.000 mensen die minstens vijf jaar in een uitzichtloze situatie zit. Bij succes kan deze aanpak worden herhaald bij een volgende groep.

# 1. Schuldenaren niet op de radar

## *Een verkennend onderzoek*

### Hoe het is begonnen

Begin 2017 heeft het CAK de ombudsman gevraagd mee te denken over het oplossen van de uitzichtloze situatie, waarin een groot deel van de mensen in de zogenaamde wanbetalersregeling zorgverzekeringen verkeert. Op dat moment vallen meer dan 250.000 mensen in de regeling, waarvan 24.000 Amsterdammers.<sup>1</sup> Hoewel de regeling bedoeld was als tijdelijke stimulans om de zorgpremie te betalen, blijft de teller stijgen en zal een groot deel van de mensen er met de bestaande voorzieningen niet uitkomen. Omdat ondanks de forse en goede inspanningen van de gemeente bij de ombudsman regelmatig klachten binnenkomen over schuldhelpverlening en omdat het hier lijkt te gaan over een structureel probleem dat nieuwe aanpakken vergt, besluit de ombudsman om mee te denken met dit vraagstuk.

Wat dit vraagstuk extra bijzonder maakt is enerzijds dat het de laatste jaren steeds duidelijker wordt dat de overheid zelf een belangrijke mede-veroorzaker is van de schuldenproblematiek, en anderzijds dat men anders tegen schuldenaren aan is gaan kijken.

De overheid draagt door haar regelgeving, en haar beleidsmatige uitgangspunten bij aan het ontstaan, c.q. de verdere groei van schulden. Voorbeelden daarvan zijn:

- De kostendelersnorm: huishoudens met medebewoners worden gekort op hun inkomen, ook als deze medebewoners niet kunnen meebetalen. Hierdoor ontstaat minder betalingsruimte waardoor schulden kunnen ontstaan;
- De verplichte zorgverzekering, waarbij 18 jarige kinderen, wonend op hetzelfde adres, op de polis van de ouders worden bijgeschreven terwijl deze kinderen geen baan maar ook geen uitkering hebben;
- De onduidelijkheden binnen de wanbetalersregeling. Zo weet men vaak niet dat de aanvullende verzekering vervalt, dat het CAK niet de zorgverzekeraar is, dat via loonbeslag geïnde premie niet hetzelfde is als automatische afdracht door de werkgever en dat men een boete betaalt in plaats van de bestaande schuld aflost;
- De wijze waarop kinderopvangtoeslag wordt toegekend. Dit gebeurt op basis van geschat inkomen, waardoor later grote bedragen kunnen worden teruggevorderd;
- Het overmaken van toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en/of kinderopvangtoeslag) aan mensen met te weinig denk- of doenvermogen om hier verstandig mee om te kunnen gaan, in plaats van deze direct over te maken aan de betreffende organisatie (een vorm van budgetbeheer die garandeert dat woning en basisvoorzieningen gegarandeerd blijven);
- De toepassing van de beslagvrije voet waar met name de Rijksbelastingdienst zich in het verleden niet aan heeft gehouden. De belastingdienst vordert als preferente schuldeiser zoveel terug dat mensen op andere terreinen nieuwe schulden oplopen, waardoor ze ook baan en huis kunnen verliezen;
- Het ongecoördineerde incassobeleid van de overheid, waarbij veel boetes en administratieve verhogingen worden opgelegd die tot extreme stijging van de schuld leiden;
- De moeilijkheid voor burgers om aan briefadressen te komen, waardoor zij niet in aanmerking komen voor minnelijke regeling (geen stabilisatie);

---

<sup>1</sup> Medio 2019 zijn dit er 212.000 in Nederland en 21.200 in Amsterdam



- De door de overheid gehanteerde definitie van fraude is zo ruim dat een deel van de schulden niet saneerbaar is, en er dus geen regeling mogelijk is.

Aan de andere kant kijken we langzaam maar zeker anders tegen schuldenaren aan. Inmiddels weten we dat het IQ van iemand in de schulden, door de enorme, dagelijkse stress, met wel 13 punten daalt. Dit betekent dan weer dat vooral korte termijn denken overheerst, en dat mensen minder rationele beslissingen nemen dan dat ze anders zouden doen. Ook gaat de overheid teveel uit van voldoende denkvermogen bij deze groep. Uit het rapport 'weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) blijkt dat we een onderscheid moeten maken tussen denkvermogen en doenvermogen, en dat er in Nederland veel mensen zijn die niet over het doenvermogen beschikken dat de overheid als vanzelfsprekend aanwezig beschouwt. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ook "kunnen" volgens het WRR-rapport. Door het ontbreken van dat doenvermogen, verrichten deze mensen niet de noodzakelijke handelingen die de overheid wel van hen verwacht. Ophogingen, boetes, fraudetrajecten en olopende schulden zijn het gevolg.

In het verlengde hiervan heeft de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) gepleit voor vereenvoudiging van het systeem. De raad geeft drie suggesties: er moet meer verantwoordelijkheid door overheidspartijen worden genomen om schulden te voorkomen, bijvoorbeeld door vroegsignalering. Ook laat de overheid kleine schulden te makkelijk uit de hand lopen, wat door pro-actiever optreden voorkomen zou kunnen worden, aldus de raad. Een derde suggestie is dat bepaalde groepen mensen meer ontzorgd moeten worden.

Tot slot constateert het The Hague Institute for Innovation of Law (HiIL) dat de rechtstatelijke voorzieningen fantastisch zijn voor juristen, maar niet voor burgers. Die kunnen niet goed uit de voeten met de juridische voorzieningen, die in te strakke mallen zijn gegoten, en bovendien uitgaan van conflict. Er zijn te weinig innovaties en experimenten op het gebied van rechtsmiddelen die burgers nodig hebben, juist op terreinen waar zij het zwaarst hebben, zoals bij schulden.

Vanuit de vraag van het CAK en vanuit de stand van de discussie, lijkt het noodzakelijk om meer fundamenteel en innovatief naar het schuldenvraagstuk te kijken. De ombudsman heeft het verzoek van het CAK om samen op onderzoek te gaan daarom met beide handen aangegrepen.

Het onderzoek is sterk empirisch gericht en is gebaseerd op Action Research / Grounded Theory waarbij door middel van interactie en experiment naar oplossingsrichtingen wordt gezocht. Grounded Theory houdt in dat we starten vanuit waarnemingen uit de werkelijkheid, de leefwereld, in plaats van theoretische modellen. Met Action Research bedoelen we dat we als onderzoekers niet alleen analytisch, registratief te werk gaan maar vanaf dag één ook handelingen verrichten, om in de praktijk te ervaren hoe het nu werkt. Zo hebben we in een eerste huisbezoek gelijk gebeld met de zorgverzekeraar waardoor min of meer ter plekke een afbetalingsregeling werd getroffen, wat de schuldenaar enorm positief verraste.

### **Wat we hebben uitgezocht van de mensen die niet op de radar zijn**

Voordat wij op huisbezoek gingen, hebben wij in kaart gebracht wat bij de gemeente, het CJIB en de Rijksbelastingdienst bekend is van vijftien Amsterdammers die langer dan twee jaar (en voor minstens €20.000,- in de regeling vallen). De uitkomst hiervan hebben wij in anonieme persona's vastgelegd. De gemiddelde schuld bij de (enkele) overheidsinstanties die wij hebben bevroegd, bedroeg zo'n €40.000,-

In het kort valt op dat tien van de vijftien personen nooit in beeld zijn geweest bij (schuld)hulpverlening. De vijf mensen die wel hebben aangeklopt bij de schuldhulpverlening zijn, door diverse toegangsbeperkingen, niet van hun problemen verlost. Andere hulpverlening wordt evenmin geboden, terwijl er wel ongecoördineerd wordt ingevorderd door verschillende (gemeentelijke) overheidsorganisaties.

Ook hebben deze mensen binnen de gemeente vergeefs signalen afgegeven. Wij spreken van 'early warnings', plekken waar (prille) geldproblemen kunnen worden gedetecteerd, maar die niet worden benut. Zo hebben diverse mensen één of enkele jaren voordat de schulden uit de hand liepen hun onderpand bij de Stadsbank van Lening niet meer kunnen aflossen. Ook zien wij diverse aanvragen voor bijstand voor zelfstandigen onder deze vijftien mensen.

Vervolgens gaan het CAK en de ombudsman in de zomer van 2017 bij deze 15 mensen langs en wordt een externe schuldhulpverlener aangetrokken. Contact maken kost de nodige tijd en enkele mensen blijken inmiddels te zijn verhuisd naar buiten Amsterdam. Een persoon laten we buiten beschouwing omdat die vlak voor het geplande bezoek een regeling heeft getroffen. Van de vijftien mensen hebben we er twaalf daadwerkelijk bereikt. Met zeven van hen ontwikkelden we intensief persoonlijk contact. Anderhalf jaar later is één gezin volledig uit de schulden en worden vier gezinnen inmiddels geholpen. Een ander gezin dat aangaf geen hulp te willen is op eigen kracht succesvol bezig om de schulden op te lossen. In drie andere gevallen hebben we de indruk dat er sprake is van misstanden, zoals overbewoning en uitbuiting van arbeidsmigranten.

## Rode draden

Door deze casussen op te pakken, komen wij ook achter structurele barrières en tekortkomingen (rode draden) in het systeem en de uitvoering. Deze hebben wij met de gemeente gedeeld en voor diverse rode draden heeft de gemeente inmiddels een aanpak ontwikkeld. Hieronder geven wij de belangrijkste weer.

## Early warnings

Zoals hierboven al werd genoemd, blijkt uit de informatieverrijking dat het merendeel van de schuldenaren bij de gemeente al eerder bekend was door aanvragen of gedragingen die erop kunnen wijzen dat iemand financiële problemen heeft. Een niet verlengde belening bij de Stadsbank van Lening (SBvL), een afwijzing van een bijstandsaanvraag, een aanvraag bij het Bbz-loket (Besluit bijstandverlening zelfstandigen) of een afgewezen kwijtscheldingsverzoek<sup>2</sup> kan een signaal zijn dat iemand het financieel niet redt.

Om te voorkomen dat schulden problematisch worden en om eerder in te kunnen grijpen, is het van belang de vijf meest kansrijke *early warnings* in kaart te brengen en hierbij interventies te ontwikkelen. Daarbij kan gedacht worden aan momenten waarop de burger een beroep doet op de diensten van de overheid, zoals het geval is bij een niet verlengde belening bij de Stadsbank van Lening<sup>3</sup>, een afgewezen aanvraag Bbz, bijstand of een kwijtscheldingsverzoek. Maar ook aan

---

<sup>2</sup> In circa 60 procent van de gevallen waarin de gemeente een aanvraag op grond van de belastingwetgeving moet afwijzen, is volgens de medewerkers wel sprake van schrijnende armoede.

<sup>3</sup> De Stadsbank van Lening heeft inmiddels op alle locaties een inloop georganiseerd waar taxateurs afspraken kunnen maken met de madi's. Zij bieden de klant bij herbelening een gesprek aan om het over de financiën te hebben.

bepaalde *life events* en gebeurtenissen die de financiële weerbaarheid van mensen aantasten, zoals een echtscheiding, ziekte, ontslag, verblijf in een blijf-van-mijn-lijfhuis of detentie<sup>4</sup>.

### **Individueel of op adresniveau en systeemniveau?**

In eerste instantie waren de vijftien afzonderlijke Amsterdammers het uitgangspunt voor het in kaart brengen van schuldenposities. Naarmate het kwalitatieve onderzoek vorderde, en de onderzoekers de mensen en hun omstandigheden beter leerden kennen, rees de vraag of er niet ook per adres gekeken moest worden. Zo was er in de onderzochte casuïstiek sprake van situaties waarin kinderen schulden maken om de huur van hun ouders te kunnen betalen, ouders die hun meerderjarige kinderen bijschrijven op hun zorgverzekeringspolis en meerdere situaties waarin vermoedelijk sprake is van adresfraude. Deze voorbeelden toonden aan dat enkel hulp starten op basis van individuele meldingen van achterstanden, onvoldoende is. Om beter inzichtelijk te maken onder welke omstandigheden schulden worden gemaakt, en welke factoren aangepakt moeten worden om schuldenproblematiek duurzaam op te lossen is het raadzaam om niet alleen de concrete (Vroeg) Eropaf melding, maar ook het adres waar de schuldenaar is ingeschreven en zijn gezinssituatie als uitgangspunt te nemen.<sup>5</sup>

### **Verzameladressen**

Bij de uitbreiding van de adresanalyse hebben wij bekeken op hoeveel adressen in Amsterdam er vier of meer wanbetalers bij het CAK bekend zijn. Dit blijkt op meer dan 400 adressen het geval. Ongeveer 100 van die 400 adressen zijn verzamelplaatsen, zoals het daklozenloket van WPI, studentenhotels en opvanghuizen. Op deze locaties blijken niet alleen grote aantallen wanbetalers, maar ook veel onverzekerden ingeschreven te staan.

Door daklozen automatisch een zorgverzekering en schuldsanering aan te bieden wordt voorkomen dat schulden verder oplopen. Zowel de zorgverzekering als het saneringskrediet kan worden ingehouden van de daklozenuitkering, om te voorkomen dat er betalingsachterstanden ontstaan. Tevens zouden zij geholpen moeten worden met de aanvraag van zorgtoeslag en andere armoedevoorzieningen. Internationale studenten, die tijdelijk in ons land verblijven zijn vaak in hun thuisland verzekerd, maar moeten zich doorgaans ook in Nederland verzekeren. Voor deze groep kunnen andere oplossingen worden bedacht, zoals een automatische uitschrijving uit de Basis Registratie Personen (BRP), betere informatievoorziening of op termijn aanpassing van de regelgeving die bepaalt, dat zij zich - ook bij verzekering in het thuisland - ook in Nederland moeten verzekeren.

### **Onsamenhangende incasso's**

Uit de informatie die we van de vijftien personen hebben verzameld is gebleken dat allen schulden hebben bij verschillende overheidsorganisaties. Deze organisaties starten ieder voor zich (al dan niet in combinatie ) incasso- en invorderingstrajecten, besluiten tot beslaglegging, kiezen ervoor om een schuld op oninbaar te stellen of overwegen om water af te sluiten. Een collectief beeld van de schuldenaar ontbreekt, laat staan dat één lijn wordt getrokken bij de keuze om hard op te

---

<sup>4</sup> De gemeente (werk en veiligheid) biedt nazorg aan gedetineerden en de madi's zijn op verschillende blijf-locaties aanwezig, zo laat de gemeente weten.

<sup>5</sup> Een goede stap is dat de madi's per september 2019 de meldingen per postcode en niet willekeurig ontvangen. Op die manier wordt sneller zichtbaar dat er meerdere bewoners in de wanbetalersregeling zitten.

treden, niet op te treden dan wel hulpverlening in te schakelen (als dat laatste al gebeurt). In één situatie overwogen diverse overheden om over te gaan tot dwanginvordering, tot het openbreken van de woning, terwijl de andere organisatie sanering van de schuld onderzoekt. Bijkomend gevolg van onsamenhangende incassotrajecten is dat de schulden gigantisch oplopen omdat iedere instantie afzonderlijk incassokosten in rekening brengt.

Een nieuwe manier van denken en doen ten aanzien van overheidsincasso is nodig. Nog duidelijker moet het onderscheid worden gemaakt tussen niet-willers en niet-kunners. Bij niet-willers is een integrale, overheidsbrede incasso nodig zodat niet alle overheidsinstanties afzonderlijk achter hun geld aan (hoeven te) gaan. Voor de niet-kunners is doorgeleiding naar de hulpverlening noodzakelijk. De gemeente Amsterdam heeft al grote stappen gezet door de invordering van bijna alle soorten schulden bij Belastingen te beleggen. Ten aanzien van het leggen van (vereenvoudigd) derdenbeslag door overheidspartijen is de op handen zijnde aansluiting van de overheid op het beslagregister een goede stap.

### **Inzicht in schuldpositie**

Het verzamelen van informatie, is zowel voor de schuldenaar zelf, als ook voor de professional die moet helpen, tijdrovend. De informatiepositie is uitermate zwak, en het kost veel tijd en geld om de relevante informatie bijeen te krijgen. Door de langere doorlooptijden of wachttijden, is veel informatie weer verouderd tegen de tijd dat de organisatie een volgende stap wil zetten.

Om er zeker van te zijn dat alle schulden in beeld zijn, moet er veel worden afgewacht, waardoor overige schulden oplopen. De schuldenaar moet zelf overzicht krijgen en gezien vaak voorkomende beperkingen in het denk- en doenvermogen is dat eigenlijk al een onmogelijke opgave. Als de informatie onjuist of onvolledig is, loopt een schuldenaar gauw het risico beticht te worden van het maken van nieuwe schulden.

Het is van belang dat er een app of database komt, analoog aan het pensioenregister, waarmee de schuldenaar snel een overzicht krijgt van alle schulden. In ieder geval voor wat betreft schulden bij de overheid.

### **Interne bureaucratie en doorlooptijden**

Klachten die de ombudsman ontvangt over schuldhelpverlening, gaan vaak over doorlooptijden. Daarnaast hebben wij op basis van onze dossiers gemerkt dat de overdracht tussen de madi's en de kredietbank tijdrovend en administratief erg belastend en achterhaald is. Mede naar aanleiding hiervan is de gemeente in 2018 een Fixxx traject gestart. Dit traject heeft het gehele proces van aanmelding tot sanering in kaart gebracht, en er is een digitaal formulier ontwikkeld waarmee madi's met de kredietbank communiceren. Dit heeft de doorlooptijd met 7 weken verkort. Desondanks verzochten sommige professionals nog dat zij zoveel formulieren moeten invullen ten behoeve van de financiering vanuit de gemeente, op grond van de uniformeringsafspraken uit Route 020. Het vastleggen van informatie is daarmee in hun ogen een doel op zich geworden; het voegt materieel weinig toe aan hun werk. Een veelgehoorde klacht is ook dat deze afspraken onvoldoende ruimte geven om maatwerk te bieden, terwijl dat juist steeds belangrijker wordt nu de doelgroep met de jaren diverser is geworden.

### **Het vervolg**

De bevindingen op basis van deze huisbezoeken bespreken we met de direct betrokkenoverheidsinstanties, die vervolgens verschillende rode draden oppakken. Zo heeft de gemeente Amsterdam een stedelijke aanpak ontwikkeld om ook de mensen die geen

bijstandsuitkering hebben uit de wanbetalersregeling te helpen. Hierover leest u meer onder 'gemeentelijke aanpak'.

Als gevolg van ons gezamenlijke onderzoek met het CAK heeft VWS ook een rode draad opgelost: de gegevens van de wanbetalers, op zichzelf al een early warning, mogen sinds medio 2017 uitgewisseld worden tussen het CAK en de betreffende gemeente ten behoeve van schuldhulpverlening en uitstroom uit de regeling. Inmiddels heeft circa 60 procent van de gemeenten het CAK om het bestand gevraagd.

### **Slotsom van het verkennend onderzoek**

Het verkennend onderzoek heeft drie belangrijke inzichten opgeleverd. Het eerste is dat vijftien van de vijftien mensen ondanks hun forse schulden, niet zijn geholpen door het huidige systeem van schuldhulpverlening. Van de vijftien waren er tien überhaupt niet bekend bij de schuldhulpverlening. Het tweede is dat er over de personen met schulden binnen de gemeente diverse early warnings waren die geheel werden gemist. Inmiddels heeft de gemeente hier verschillende maatregelen voor getroffen, maar een goede informatiesturing ontbreekt nog. Tot slot is gebleken dat onze intensieve, outreachende en onconventionele benadering in een redelijk aantal gevallen tot een mooie, effectieve doorbraak heeft geleid.

## **2 Wat zien we als ze wel op de radar komen?**

### *Een participatief onderzoek*

In vervolg op het verkennend onderzoek naar de vijftien Amsterdammers, zijn we samen met de maatschappelijke dienstverlening in de stadsdelen Noord, West en Zuidoost op bezoek gegaan bij 50 mensen per stadsdeel die in de wanbetalersregeling zitten. Onderzoeksbureau Panteia onderzoekt wat de meerwaarde is van een dergelijke proactieve werkwijze. Ook vraagt de gemeente de madi's in alle stadsdelen om 2.000 huisbezoeken af te leggen bij inwoners in de wanbetalersregeling.

In dit hoofdstuk schetsen wij de uitvoeringspraktijk en enkele tekortkomingen binnen het systeem van vroegsignalering en schuldhulpverlening, waardoor ook de doorstroom naar schuldhulpverlening wordt bemoeilijkt. Zo is de informatiepositie van de hulpverleners die de huisbezoeken afleggen onvoldoende, zijn de huisbezoeken te veel gericht op het maken van oppervlakkig contact in plaats van het bieden van echte hulp, blijven nog veel early warnings onbenut en zijn er bureaucratische barrières die de instroom bemoeilijken.

### **Bereik schuldhulpverlening**

Voordat we hierop ingaan, willen wij het volgende schetsen. In heel Nederland zijn 200.000 à 250.000 mensen bekend bij schuldhulpverlenende instanties of via de wettelijke schuldsanering, terwijl naar schatting 1,2 tot 1,4 miljoen huishoudens behoren tot de onzichtbare schuldenaren. Zij maken geen gebruik van formele schuldhulpverlening terwijl zij problematische of risicovolle schulden hebben.

Over het algemeen weet de gemeente Amsterdam redelijk wat er op het gebied van schulden speelt bij mensen met een bijstandsuitkering, maar van andere groepen – zoals hierboven al geschetst - weet de gemeente weinig. Ook uit ons onderzoek in de eerste fase bleek dat vijftien

van de vijftien schuldenaren niet uit de schulden zijn geholpen door het huidige systeem van schuldhulpverlening. Dit kan komen door toegangscriteria of -omstandigheden, zoals het hebben van een stabiel inkomen, het als 'verwijtbaar' aangemerkt zijn van schulden of het moeten voldoen aan eisen, waaraan iemand gezien zijn denk- of doenvermogen of omstandigheden niet kan voldoen. Ook individuele omstandigheden kunnen een rol spelen zoals een problematische echtscheiding waardoor een boedelverdeling niet tot stand komt of het staken van een kleine onderneming zonder bij machte te zijn een eindafrekening te maken.

### **Gezamenlijke huisbezoeken madi's en ombudsman**

Voordat wij op bezoek gingen bij deze mensen, hebben wij ons over eventuele gegevensuitwisseling gebogen en hebben wij gesprekken gevoerd met privacy deskundigen. Daarbij werd een instemmingsverklaring opgesteld die mensen kunnen tekenen, voor het geval het van waarde was dat niet de hulpverleners, maar de ombudsman zelf informatie verzamelde. Wij besloten de bestaande route van (Vroeg) Eropaf te volgen, waarbij de informatie over (prille en problematische) achterstanden wordt verstrekt aan de madi. Daarbij sloten wij aan bij de schuldhulpverleners, maatschappelijk werkers en medewerkers van (Vroeg) Eropaf die overdag, 's avonds en soms in het weekend op pad gaan om contact te leggen met mensen in de wanbetalersregeling. Het voornaamste verschil met de reguliere (Vroeg) Eropaf methode, is dat wij binnen dit experiment zo nodig meer dan (de gebruikelijke) twee huisbezoeken aflegden om contact te maken.

### **Hoe het gesprek aangaan?**

Wie er aanbellen en hoe zij te werk gaan, is van groot belang. Doorgaans kijkt een maatschappelijk werker met een andere blik dan een schuldhulpverlener en kunnen zij elkaar daarbij goed aanvullen. In sommige gevallen is het doel van het huisbezoek vooral een eerste contact te leggen en om een vervolgspraak te maken op kantoor. Vervolgens komen andere hulpverleners in beeld. Ook zien wij verschillen in de manier waarop de medewerkers zich voorstellen. Waar de ene persoon meer overkomt als een spontane hulpverlener, gaat de ander formeler of mechanischer te werk, als een vertegenwoordiger van een officiële instantie. Sommigen beginnen gelijk over schulden en schuldhulp, terwijl anderen eerst een luisterend oor en praktische hulp aanbieden. Ook zijn er verschillen in de mate waarin de medewerkers de tijd hebben of nemen om ter plekke het gesprek aan te gaan wanneer iemand daarvoor openstaat, dan wel erop aandringen dat de bewoner in kwestie voor een vervolgesprek langskomt op kantoor. Dit laatste is van belang omdat uitval na het eerste contact veel voorkomt.

In sommige gevallen zijn er vooraf werkafspraken gemaakt over het aantal keer dat de medewerker de bel indrukt, en of er bij geen gehoor een groen, geel of rood kaartje wordt achtergelaten. Over het al dan niet door een openstaande buitendeur gaan om letterlijk één drempel over te zijn en over de vraag wat je wel en niet zegt ter introductie als burens kunnen meeluisteren, verschillen de werkwijzen.

### **Gebrekkige informatiepositie en klantbeeld**

De medewerker die op een melding van een achterstand afgaat, beschikt over een uitdraai met daarop de voorletter, achternaam, geboortedatum, inschrijfadres en de hoogte van de achterstand ten tijde van de melding. Wat de voornaam van deze persoon is en of het een man of vrouw betreft, is niet bekend. Evenmin is bekend wat het o6 nummer of e-mailadres van de schuldenaar is, zodat de schuldhulpverlener geen mogelijkheid heeft om op andere manieren contact te zoeken.

Bij het aanbellen en de gesprekjes die daarop volgden - door de intercom of vanaf het balkon - hebben wij gemerkt dat contact leggen moeilijk gaat wanneer je moet vragen of de heer of mevrouw A. Jansen thuis is. Het eerste contact is daardoor weinig persoonlijk en gemakkelijk te ontlopen ("nee, die is niet thuis" / "die woont hier niet").

Ook gebeurt het regelmatig dat degene die de deur opendoet meldt dat er inmiddels, bijvoorbeeld door het treffen van een regeling, actie is ondernomen waardoor de achterstand waarvan melding is gemaakt, niet meer actueel is. Aangezien de schuldhulpverlener alleen de papieren melding tot zijn of haar beschikking heeft, kan hij of zij dit niet checken en zit er niets anders op dit maar aan te nemen. Deurwaarders hebben daarentegen *realtime* digitale informatie, zodat ze tijdens huisbezoeken op hun tablet direct kunnen zien wat de laatste stand van zaken is. Een van schuldhulpverleners met wie we hebben meegelopen vertelde ook dat instanties als Waternet door gebruik van tablets of laptops de mogelijkheid hebben om ter plekke een regeling te treffen, waardoor ze iemand direct concreet kunnen helpen. Dit vergroot de kans dat ze worden binnengelaten, omdat ze direct iets kunnen betekenen voor degene met een betalingsachterstand.

Daarnaast worden meldingen niet verrijkt met informatie van andere partners in (Vroeg) Eropaf. Zo kan het voorkomen dat de ene instantie een melding doet, waarop (vergeefse) huisbezoeken worden afgelegd, en kort daarop opnieuw een huisbezoek wordt afgelegd wanneer een andere instantie een achterstand meldt.

Effectief gebruik van de informatie die de verschillende overheidsdiensten tot hun beschikking hebben blijkt lastig. We zien dat een integraal klantbeeld, waarbij de situatie van de burger als uitgangspunt wordt genomen, nog te vaak ontbreekt. Dit kan komen door te beperkt gebruik van informatie die voorhanden is, door tijdsdruk en/of uiteenlopende interpretaties van of belemmeringen qua privacywetgeving.

### Zuidoost

Zoals ook blijkt uit het rapport van Panteia, is het in Zuidoost erg moeilijk gebleken om mensen te bereiken. Bij het afronden van het veldwerk, zijn er nagenoeg geen mensen bereikt. In een laatste poging om alsnog mensen te bereiken, hebben wij van een tiental meldingen telefoonnummer en/of e-mailadres verzameld. Ook dit heeft helaas geen noemenswaardige resultaten opgeleverd. Een aanzienlijke mate van onderhuur, BRP-vervuiling en de manier waarop gebouwd is (met vele intercoms en tussendeuren) lijken hier een rol bij te spelen. Ook werd genoemd dat het in verschillende wijken en culturen lang niet altijd gebruikelijk is om op de deurbel te reageren als je niemand verwacht. Om een indruk te krijgen, hebben wij van negen inwoners van Zuidoost met premieachterstanden onderzocht wat de gemeente wel van hen weet. Daaruit is kort samengevat gebleken dat:

- bij vier van de negen mensen bij de gemeente onduidelijkheid bestaat over het BRP- adres – in één geval staan negen personen op één adres ingeschreven;
- ook uit deze steekproef blijkt dat veel mensen die moeilijk bereikt worden door de schuldhulpverlening wel bekend zijn bij de Stadsbank van Lening, waarbij in één geval bij de stadsbank een ander (waarschijnlijk het feitelijke) adres bekend is;
- in één van de negen gevallen door de gemeente/Waternet loonbeslag is gelegd;
- één persoon een flinke schuld heeft bij de gemeente vanwege een zelfstandigenlening;
- twee van de negen mensen zeer recentelijk een bijstandsuitkering ontvingen ondanks de inspanningen van de gemeente om deze groep uit de regeling te houden.

Wij zien hierin mogelijkheden om vanuit andere plekken binnen de gemeente met deze groep in

contact te treden. De ombudsman juicht daarom toe dat de Stadsbank, Waternet en Belastingen al met de vroegsignalering samenwerken.

### Mogelijke misstanden

Alvorens wij op mogelijke misstanden ingaan, is het goed het volgende te schetsen. Het totaalbestand van mensen in de wanbetalersregeling is gevarieerd. Grofweg stroomt de helft van het bestand weer redelijk snel uit. Oorzaak kunnen tijdelijke, overkomelijke uitdagingen zijn. De andere helft zit zo lang en diep in de regeling dat het bijna onmogelijk is om er op eigen kracht weer uit te komen. Voor een deel van deze mensen is het ook met de bestaande hulpverlening erg moeilijk om tot een doorbraak te komen, zoals ook blijkt uit het rapport van Panteia. Een laatste laag in het bestand wordt gevormd door mensen van wie wij vermoeden dat er iets niet pluis is.

In 10 à 20 procent van de gevallen hebben wij het vermoeden dat er iets niet in de haak is. Dit varieert van mogelijk illegale kamerverhuur, -onderverhuur en overbewoning, adresfraude, toeslagenfraude en misstanden rond- en uitbuiting van arbeidsmigranten. Daarnaast geldt voor geheel Amsterdam, en sommige wijken in het bijzonder, dat de informatie in de Basisregistratie persoonsgegevens lang niet altijd overeenstemt met de feitelijke situatie. We spreken dan van 'BRP-vervuiling' door bijvoorbeeld onderverhuur of spookbewoning of schijnverlating.<sup>6</sup>

In zeven gevallen waarin we structureel niemand thuis aantreffen, overdag, 's avonds noch in het weekend, hebben wij nader onderzoek gedaan. Dan blijkt dat:

- zes van de zeven adressen bekend zijn bij de politie vanwege overlast, strafbare feiten, assistentie bij de deurwaarder of hoarding;
- in twee van de zeven gevallen sprake is (geweest) van detentie;
- bij vier van de zeven adressen bij de gemeente twijfel bestaat over de juistheid van de BRP-inschrijving;
- bij één van die adressen zeer waarschijnlijk sprake is van toeslagenfraude (twee kinderen die kort na hun geboorte vanuit het buitenland in Amsterdam zijn ingeschreven en daar, zonder moeder, samen zouden wonen met vier volwassen mannen op 40 vierkante meter, blijken ook in het land van geboorte ingeschreven te staan).

Momenteel gebeurt haast niets met dergelijke signalen, in veel gevallen vanuit de gedachte dat het de hulpverleningsrelatie en de vertrouwensrol van de maatschappelijke dienstverlening zou schaden. Daarnaast, terugkomend op de gebrekkige informatiepositie, heeft het in dergelijke gevallen (als de schuldenaar gedetineerd is, het adres in onderzoek staat etc.) geen zin om een hulpverlener langs de deur te laten gaan. Wij pleiten voor een verrijking van informatie aan de voorkant, waarna het signaal wordt doorgeleid naar de best toegeruste organisatie (daarover meer onder 'verbeteringen binnen het systeem'). Ook voor vermoedens die naar aanleiding van huisbezoeken ontstaan, zoals het keer op keer niemand aantreffen in een woning die onbewoond oogt, moet een meldvoorziening worden ingericht. Wij denken dan aan een samenwerking met basisinformatie, waarbij de madi een melding kan doen ten behoeve van een adresonderzoek.<sup>7</sup> Het is in de BRP-wet bepaald dat een overheidsorganisatie bij 'gerede twijfel' een terugmelding doet aan de BRP, die zonder dit soort signalen nooit de kwaliteit kan krijgen die nodig is.

---

<sup>6</sup> Voor enkele wijken geldt daarnaast dat zij een grote populatie ongedocumenteerde mensen kennen. Dit heeft uiteraard effect op de bereidheid om te reageren op aanbellende hulpverleners.

<sup>7</sup> Wij hebben met instemming vernomen dat de gemeente deze mogelijkheden momenteel verkent.



### Financiering en verantwoording

De gemeente heeft met alle madi's dezelfde financieringsafspraken gemaakt. Voor het na twee pogingen niet bereiken van een schuldenaar staat een standaard bedrag. Dat geldt ook voor de verschillende stappen in het traject naar schuldhulpverlening. Wij horen dat hierin enkele perverse prikkels zitten, bijvoorbeeld door een zware vorm van hulp-/dienstverlening wel te financieren en een lichtere vorm niet, terwijl die lichtere vorm in veel gevallen passend is.<sup>8</sup> De gemeente stuurt sterk op prestatie indicatoren, waardoor output soms belangrijker lijkt dan outcome.

De wijze waarop (Vroeg) Eropaf wordt gefinancierd, maakt het lastig om de moeilijke gevallen te bereiken of binnenboord te houden. Er is weinig ruimte voor maatwerk, zowel ten aanzien van de individuele schuldenaar als ten aanzien van de wijkspecifieke uitdagingen.

Afgaand op de verschillen in het bereik van schuldenaren in Noord, West en Zuidoost kunnen we concluderen dat er -ondanks een min of meer dezelfde aanpak bij de madi's- verschillende factoren (architectuur, tijden en dagen waarop men op huisbezoek gaat, samenstelling van bewoners van het stadsdeel, mate waarin feitelijke bewoning afwijkt van officiële, etc.) van invloed zijn op het slagen van de (Vroeg) Eropaf methode. Amsterdam stuurt de verschillende madi's echter wel allemaal op dezelfde manier aan. De vraag is of hiermee voldoende kan worden ingespeeld op de wijkspecifieke aandachtspunten en behoeften.<sup>9</sup>

### Geen instroom mogelijk, een casus

Een 58 jarige man wendt zich tot de ombudsman. Hij worstelt sinds 2002 met schulden. Destijds was hij ernstig ziek en deed hij een aanvraag bij het toenmalige GAK. De beslissing laat erg lang op zich wachten en de man leeft van giften van vrienden. Uit wanhoop vraagt de man een bijstandsuitkering aan, die wordt toegekend. Vervolgens besluit het GAK om de ziekte-uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen. Het bedrag wordt volledig overgemaakt naar de man. Het GAK en de sociale dienst hebben geen contact om af te stemmen over verrekening. In die periode is de man opgenomen vanwege een psychose. Vanzelfsprekend is van enig doenvermogen geen sprake in die tijd, maar de gemeente rekent het de man toch aan dat hij de inlichtingenplicht heeft geschonden. Dat is boetewaardig. Het terug te vorderen bedrag wordt gebruteerd en verhoogd met een boete.

Vervolgens ontstaat er een soortgelijke situatie in 2006, als de man door een hersenbloeding wordt getroffen. Wederom gaat het mis met verrekening tussen gemeente en UWV. Tot overmaat van ramp maakt zijn toenmalige partner het geld op en ziet de man er niets van terug.

Volgens de gemeente gaat het om een man die handelingsbekwaam was ten tijde van het ontstaan van de vorderingen. Zo zou hij bij diverse werkgevers gewerkt hebben en over een bepaalde periode en ontving hij tegelijkertijd ook bijstand. De gemeente rekent het hem aan dat hij dat niet heeft doorgegeven, ondanks dat de gemeente op de hoogte is van zijn omstandigheden.

---

<sup>8</sup> Sinds dit jaar geldt een vast budget/plafond voor financiering van 'informatie en advies', een lichtere vorm van hulpverlening.

<sup>9</sup> De gemeente herkent dit niet geheel, ook omdat het sinds 2017 mogelijk is om het vervolg van (vroeg) eropaf meldingen per uur en regelarm gefinancierd te krijgen. Daarmee wordt maatwerk juist mogelijk gemaakt. De madi's maken hier in wisselende mate gebruik van.

Inmiddels - 2019 - klopt de man aan bij de ombudsman, omdat hij niet wordt toegelaten tot de schuldhulp en al helemaal niet zonder onderbewindstelling. We gaan bij hem langs en treffen hem in een schone en opgeruimde woning. De man vertelt dat zijn dochter een belangrijke rol speelt in zijn leven. Volgens de man gaat het nu veel beter met hem. Alleen de schulden, daar komt hij niet uit.

Wie zijn die schuldeisers? Het zijn allemaal oude schulden die zijn ontstaan in de periode dat hij ziek was. In ieder geval staat 95% van de schulden open bij de overheid, waarvan gemeente Amsterdam de grootste schuldeiser is. Daarna de belastingdienst in verband met de toeslagen en vervolgens het CAK en de zorgverzekeraar. Kenmerkend is hoe de situatie zo snel kan escaleren als je schulden hebt bij de overheid. Dat een burger als gevolg van externe omstandigheden niet in staat is melding te maken en het vervolgens uit de hand loopt. Terwijl deze schulden voorkomen hadden kunnen worden als de overheid onderling de uitkering had verrekend. Vervolgens maakt het fraudestempel dat de man ook 17 jaar na dato niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij inmiddels bij de gemeente €26.220,63 heeft afgelost. De man ervaart dit als een levenslange veroordeling.

### **Gemeentelijke aanpak**

Zoals hierboven is geschetst, heeft de gemeente naar aanleiding van de uitkomst van de eerste vijftien huisbezoeken door de ombudsman en het CAK besloten bij een groot aantal Amsterdammers op huisbezoek te gaan.

#### **(Vroeg) Eropaf**

Vroegsignalering is enorm belangrijk en Amsterdam is er al jaren actief mee bezig. De afgelopen twee jaar zijn opnieuw grote vorderingen gemaakt, onder andere door aansluiting van nieuwe partners en forse uitbreiding van het aantal huisbezoeken. De ombudsman juicht dit toe. Amsterdam is jaren geleden gestart met de (Vroeg) Eropaf methode. Bij een beginnende achterstand, bijvoorbeeld bij het betalen van de huur, meldt de verhuurder dit aan de gemeente, waarna de madi contact zoekt om tot een oplossing te komen. Gaandeweg hebben zich bij dit initiatief steeds meer organisaties aangesloten, waaronder diverse zorgverzekeraars en het CAK. Niet alleen bij geringe maar ook bij forse achterstanden worden huisbezoeken afgelegd.

Wanneer de madi een melding van een betalingsachterstand ontvangt, wordt een aankondiging verstuurd en worden vervolgens twee huisbezoeken<sup>10</sup> afgelegd binnen een periode van 28 dagen. Als dat niet tot contact leidt, wordt de melding gesloten en kan de madi een bedrag in rekening brengen. Wanneer er wel contact ontstaat, wordt in kaart gebracht welke hulp nodig is en vindt doorgaans een overdracht plaats. Dit kan een afspraak zijn met sociaal raadsliden, met het team zelfstandigen, met de budgetadviseurs etc. In veel gevallen komt dan iemand anders in beeld dan degene die het eerste contact heeft gelegd.

#### **Huisbezoeken bij Amsterdammers in de wanbetalersregeling, enkele cijfers**

In 2017 vallen 24.000 Amsterdammers in de wanbetalersregeling. Dat jaar besluit de gemeente een stedelijke aanpak te ontwikkelen om deze mensen uit de wanbetalersregeling te krijgen. Over de periode 2017 – 2018 zijn 5.000 Amsterdammers thuis bezocht en zijn zo'n 2.150 daadwerkelijk bereikt. Ook in 2019 zet de gemeente flink in op het bereiken van deze mensen.

---

<sup>10</sup> Doorgaans worden twee pogingen tot huisbezoeken afgelegd. Een enkele madi geeft aan twee tot zes pogingen te doen.

Het aantal Amsterdammers in de regeling is van 24.000 in 2017 naar 21.000 (medio 2019) teruggelopen. Ook ten opzichte van andere gemeenten doet Amsterdam het goed. Eind 2018 staat Amsterdam op de 17<sup>e</sup> plaats in de ranglijst van gemeenten met de meeste inwoners in de regeling. Het percentage bedraagt 2,2 procent. Dit is aanzienlijk minder dan enkele andere grote steden, die op 3,2 en 3,9 procent zitten.

### **Big data analyse**

Hoewel de gemeente de afgelopen jaren veel meer te weten is gekomen over de ongeveer 21.000 Amsterdammers die op dit moment in de wanbetalersregeling zitten, is een big data analyse nodig. Op die manier kunnen patronen en verbanden worden ontdekt en kunnen groepen -zoals bijvoorbeeld de vele onverzekerden en daklozen die staan ingeschreven op gemeentelijke adressen - een specifieke aanpak krijgen. Daarnaast kunnen groepen internationale studenten die ingeschreven staan op het adres van de onderwijsinstelling via een gerichte aanpak geholpen worden. Ook is een analyse die verder gaat dan de gemeente Amsterdam en het CAK-bestand nodig. Een illustratie van de noodzaak om ook naar andere ketenpartners te kijken blijkt uit de volgende casus:

Een Amsterdammer die zijn administratie niet meer goed kan bijhouden maar ook niet uit handen durft te geven, heeft met enige regelmaat contact met de ombudsman. Dan blijkt dat hij van zijn maandelijkse AOW uitkering steeds maar €5,- uitgekeerd krijgt. Gevraagd naar het waarom, laat de SVB weten dat het CAK heeft gevraagd de onbetaalde eigen bijdrage voor de zorginstelling waar de man woont te innen. Deze bedraagt een paar duizend euro per maand. De eigen bijdrage is zo hoog, omdat de Belastingdienst ambtshalve het inkomen van de man op €180.000,- heeft vastgesteld toen hij bij herhaling geen aangifte inkomstenbelasting deed. In werkelijkheid heeft de man een veel lager inkomen, maar omdat een eenmalige erfenis uit het verleden als structureel wordt aangemerkt, komt de Belastingdienst tot dit bedrag. Een big data analyse waarbij ook informatie van UWV, Belastingdienst, CJIB en SVB wordt betrokken, kan helpen deze ketenfouten sneller te signaleren. Navraag bij de SVB leert dat in Amsterdam circa 800 mensen wonen die slechts €5,- per maand ontvangen, velen van hen verblijven in zorginstellingen of verpleeghuizen.

### **Extern onderzoek naar meerwaarde proactieve aanpak**

Om te onderzoeken wat de meerwaarde van de proactieve, intensieve aanpak is waarbij de drie madi's met de ombudsman bij 150 Amsterdammers op huisbezoek gingen, heeft onderzoeksbureau Panteia onder andere in kaart gebracht wat er in een periode van zes à acht maanden na het eerste huisbezoek is gebeurd met een aantal mensen dat door de madi's en de ombudsman is bereikt.

Hoewel het moeilijk bleek om breed onderbouwde conclusies te trekken over de financiële kosten en opbrengsten, blijkt in de onderzochte casussen dat de inzet van de professionals tot verschillende positieve doorbraken en kostenbesparingen hebben geleid. Desondanks laat het onderzoek zien hoe weerbarstig de praktijk is, waarin de problematiek vaak zo complex is (geworden), dat er binnen het bestaande systeem moeilijk een wezenlijke verbetering gerealiseerd kan worden. Hierover leest u meer in het separate rapport van Panteia.

## Verbeteringen binnen het systeem

Om een nieuwe slag te kunnen maken ten aanzien van vroegsignalering, is een verbetering van de informatiepositie en een vorm van triage nodig. Wij stellen daarvoor de volgende werkwijze voor. Een schematisch overzicht daarvan treft u aan in bijlage 1.

### Informatieverrijking

Vroegsignalering is belangrijk en de overheid zelf beschikt, zoals wij eerder al schreven, over een enorme bron aan voorspellers.<sup>11</sup> De ombudsman acht het dan ook zeer waardevol dat meer partijen, zoals de gemeentelijke belastingdienst, de Rijksbelastingdienst, de Stadsbank van Lening, het CJIB maar ook deurwaarders deelnemen aan (Vroeg) Eropaf.

Nadat het signaal van (mogelijke of aanstaande) geldproblemen bij de gemeente is binnengekomen, zou een verrijking van informatie moeten plaatsvinden. Het doel hiervan is tweeledig.

Ten eerste kan door de verrijking een scherpere beoordeling gemaakt worden van het soort hulpverlening dat nodig is en ten tweede kan duidelijk worden in welke gevallen een huisbezoek beter achterwege kan blijven. Is de persoon in kwestie bekend bij andere hulpverlening, bij een persoonsgerichte aanpak als de top600 en 400, bij de GGZ, bij de jeugdzorg of de reclassering? In dergelijke gevallen moet er geen nieuw huisbezoek plaatsvinden, maar moet de bestaande hulpverlener ingeschakeld worden zodat die kan beoordelen wat er nodig is. En als de gemeente een adresonderzoek uitvoert omdat er twijfels zijn over de feitelijke bewoning, dan heeft een huisbezoek ook weinig zin. Is iemand vuurwapengevaarlijk of gedetineerd, dan kan een huisbezoek ook beter achterwege blijven. In die gevallen moet het signaal niet worden doorgestuurd naar de madi.

### Triage

De kern van deze verrijking is dat er een set aan informatie binnenkomt, aan de hand waarvan een keuze gemaakt wordt welke inzet van welke professional nodig is. De exacte keuze is niet te zeggen want die kan per gemeente verschillen, maar grofweg denken wij aan vier vormen van behandeling.

Inzet van schuldhulpverlening is aan de orde als er geen meervoudige problematiek is en er geen indicaties zijn van andere sociale problemen. Een vorm van maatschappelijk werk zou in beeld moeten komen als er indicaties zijn voor meervoudige problematiek en omvangrijke kwetsbaarheid, waardoor schulden maar één van de problemen is.

Daarnaast is 'bureaucratisch judo' nodig wanneer er door een bureaucratische barrière op een heel ander terrein schulden ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van het niet hebben van een inschrijfadres of ID bewijs. In eerste instantie kan een maatwerkteam/ interventieteam van de gemeente en in tweede instantie kan de ombudsman hierin een rol spelen.

Tot slot moet er aandacht zijn voor het aanpakken van misstanden. Bij het vermoeden van woonfraude moet een melding gedaan worden aan Bureau Zoeklicht, bij een vermoeden van adresfraude moet een terugmelding aan burgerzaken gedaan worden, bij een vermoeden van mensenhandel en andere criminaliteit moet de politie een signaal krijgen en wanneer sprake is van een 'niet-willer' moet de melder het bericht krijgen dat hij beter een deurwaarder kan inschakelen.

---

<sup>11</sup> Zou hebben wij in fase 1 ontdekt dat het niet verlengen van een beleend sieraad, het afwijzen van een Bbz-aanvraag of een kwijtscheldingsverzoek in veel gevallen voorafgaat aan problematische schulden

Dat een van deze laatste twee sporen – bureaucratisch judo en het aanpakken van misstanden – aan de orde is, zal in veel gevallen pas na het huisbezoek kunnen worden vastgesteld. Door de informatiepositie aan de voorkant te verbeteren, wordt de inzet van de madi's effectiever en worden zinloze huisbezoeken en ongecoördineerde hulptrajecten verholpen.

## Conclusies en aanbevelingen binnen het systeem

De ombudsman juicht de actieve houding van de gemeente ten aanzien van vroegsignalering toe. Het huidige systeem kent echter nog een aantal tekortkomingen. Zo is de informatiepositie van de professional onvoldoende, worden de meldingen niet verrijkt waardoor niet altijd de meest gerichte inzet plaatsvindt, worden early warnings niet opgepakt en kent het systeem nog een aantal barrières waardoor een grote groep niet instroomt en niet geholpen wordt.

Om nog effectiever en toekomstbestendiger te werk te gaan, komt de ombudsman tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

### Early warnings

Op diverse plekken binnen de gemeente kan gedetecteerd worden dat mensen geldproblemen hebben of gaan krijgen. Denk aan het afwijzen van een kwijtscheldingsverzoek, het niet tijdig verlengen van een onderpand, maar ook aan bijvoorbeeld betalingsproblemen bij naheffingsaanslagen. Deze signalen worden nog onvoldoende benut.

- *Maak het mogelijk dat ook deze signalen worden gedeeld ten behoeve van de inzet van (Vroeg) Eropaf.*

### Bereik van de schuldhulpverlening

De overheid speelt een belangrijke rol bij het ontstaan en verergeren van schulden. De overgrote meerderheid van mensen met problematische schulden is niet bekend bij de schuldhulpverlening. Ook uit ons onderzoek in de eerste fase bleek dat tien van de vijftien schuldenaren niet bekend waren bij de schuldhulpverlening. De vijf die er wel hadden aangeklopt, konden niet worden geholpen. Het systeem moet toegankelijker en beter worden, door toegangsbeperkingen los te laten en meer rekening te houden met de doencapaciteit. Ook het verdienvermogen van mensen kan beter worden benut. De focus ligt nu vooral op werk, terwijl bijverdiensten ook mogelijk zijn via kamerverhuur<sup>12</sup>, een schoonmaakcouponsysteem of het inzetten van mensen met goede rijvaardigheid voor aanvullend openbaar vervoer.

Naast de verbeteringen binnen de huidige schuldhulpverlening, is een andere aanpak nodig om aan te sluiten op de behoeften van méér mensen met problematische schulden. Dit geldt met name voor de groep die via vroegsignalering in beeld komt van de gemeente, en daarmee zelf nog geen wilsbeschikking heeft afgegeven, of er anderszins nog niet van overtuigd is dat hulp nodig is. Voor hen is een intensieve vorm van hulpverlening nodig (soms praktisch, soms sociaal maatschappelijk) die ook gericht is op andere levensdomeinen. Daarnaast denken wij aan een mildere vorm van bewindvoering en andere vormen van bemoeizorg.<sup>13</sup>

- *Verruim de toegangscriteria voor de schuldhulp, zodat een instabiel inkomen voor bijvoorbeeld flexwerkers en zzp-ers geen belemmering meer is.*

---

<sup>12</sup> Via een 'onder de pannen' constructie.

<sup>13</sup> Naast de vele goede initiatieven die in Amsterdam al worden genomen, zoals preventief budgetbeheer, thuisadministratie, het ontzorgcontract, doorbetaling van vaste lasten etc.

- *Ontwikkel een intensieve, proactieve en integrale vorm van hulpverlening (bijvoorbeeld geïnspireerd op de top 600-aanpak) voor mensen die nog geen wilsbeschikking hebben afgegeven maar op diverse domeinen hulp nodig hebben.*

### **Interne bureaucratie & financiering**

Het proces van aanmelding tot sanering van schulden is tijdrovend, arbeidsintensief en administratief achterhaald. Het Fixxx traject van 2018 heeft ruime verbetermogelijkheden blootgelegd en een tijdsbesparing opgeleverd. Nog lang niet alle verbetermogelijkheden zijn doorgevoerd. Daarnaast gaan professionals gebukt onder de verantwoordingslast die zich uit in de vele formulieren die zij moeten invullen, onder andere in het kader van Route 020. De financieringsafspraken staan het bieden van maatwerk in de weg.

- *Kom tot financieringsafspraken die het bieden van maatwerk vergemakkelijken en waardoor het aantrekkelijk blijft om ook ingewikkelde zaken op te pakken.*
- *Maak een digitaliseringslag in de keten, van de madi tot aan de kredietbank.*

### **Individuele benadering versus adres-, systemisch- en totaalbestandniveau**

De focus ligt op een individuele melding van een achterstand. Wat er op adres- en systemisch niveau speelt, weet de madi niet. Dit is van belang, omdat wij weten dat de kans op het doorgeven van schuldenproblematiek van ouder op kind groot is. Ook de gemeente kijkt onvoldoende naar dwarsverbanden in de periodieke analyses van het bestand aan wanbetalers. Hiervoor is een big data analyse nodig, waarbij een projectaanpak wordt gevolgd om bulkgroepen zoals dak- en thuislozen die een gemeentelijk briefadres hebben, jongeren, buitenlandse studenten, mensen die wel bekend zijn bij SVB of UWV en mensen die op verzoek van een andere overheidsinstantie gekort worden op inkomsten (de '5 euro gevallen') te benaderen.

- *Kijk breder dan de individuele melding. Betrek zo mogelijk ook andere inwonenden, kinderen en ouders met schulden om op systemisch niveau tot een doorbraak te komen.*
- *Voer een big data analyse uit en zorg dat partijen als OIS en het CBS toegang krijgen tot alle relevante gegevensverzamelingen, ten behoeve van beleidsmatige analyses.*
- *Ontwikkel een projectaanpak om specifieke groepen in de wanbetalersregeling te laten uitstromen.*

### **Overzicht en incasso**

Amsterdam heeft grote stappen gezet op het gebied van integraal incasseren met daarin een voortrekkersrol voor Belastingen. Nog enkele lokale partners, zoals WPI en Waternet, zouden hierin kunnen samenwerken. Op Rijksniveau, tien jaar na het startsein van een Rijksbrede incasso, ontbreekt nog altijd een samenhangende incasso uitvoering. Ook zou het goed zijn als overheden gebruik kunnen maken van een systeem zoals de Verwijsindex schuldhulpverlening, waarbij zij invordering kunnen opschorten als iemand door de schuldhulpverlening wordt geholpen. Ten behoeve van een goed overzicht in de eigen schuldenpositie, is het daarnaast van belang dat mensen (bijvoorbeeld gekoppeld aan het BSN en te raadplegen via DigiD) op één centrale plek kunnen inzien wat hun (overheids)schulden zijn.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Schuldenwijzer is een belangrijk initiatief maar geen (momenteel) alleen inzicht in beslagen en schulden die bekend zijn bij deurwaarders.

### Hoe het gesprek aangaan?

De (Vroeg) Eropaf methode kent in sommige gevallen een sterke proces- en routinematige uitvoering, waardoor het huisbezoek in de ergste gevallen als een 'moetje' overkomt. De focus ligt te veel op het leggen van een eerste contact en het inplannen van een vervolgspraak en te weinig op luisteren, praktische hulp bieden en een vertrouwensband opbouwen. Het opbouwen van een vertrouwensband maakt de in te zetten hulpverlening veel effectiever. Ook zijn er te veel overdrachtsmomenten en is de vervolginzet te gefragmenteerd, waardoor zowel de betrokkenheid van de schuldenaar als de professional afneemt.

- *Laat huisbezoeken uitvoeren door mensen die sensitief zijn voor brede maatschappelijke problematiek en focus in eerste instantie op het bieden van praktische hulp, een luisterend oor en het opbouwen van een vertrouwensband.*
- *Voorkom uitval door zoveel mogelijk ter plekke in gang te zetten, in plaats van aan te sturen op een vervolgspraak op kantoor.*
- *Zorg voor een goede instrumentering van de professionals.*

### Informatiepositie en triage

De informatiepositie van (Vroeg) Eropaf is onder de maat. Om de informatiepositie van schuldhulpverleners in het veld te kunnen verbeteren is een investering in digitale ondersteuning noodzakelijk. Een tablet met aansluiting op de juiste systemen waarmee de schuldhulpverlener de laatst bekende stand van zaken kan opzoeken, draagt ertoe bij dat zij aan de deur sneller 'zaken kunnen doen' en minder snel worden afgescheept. Betere digitale ondersteuning vergemakkelijkt het contact (je weet dan precies wie je zoekt), maakt dat de schuldhulpverlener serieuzer wordt genomen en vergroot bovendien de mogelijkheid om direct concrete afspraken te maken. Ook helpt het als er meer contactinformatie van de melder beschikbaar komt, zodat ook via app en mail contact gezocht kan worden. Tot slot is het nodig de melding te verrijken met informatie die elders binnen de gemeente en Rijksoverheid beschikbaar is, zodat aan de hand daarvan bepaald kan worden welk soort hulpverlening ingezet moet worden (triage).

- *Bezie welke voor het leggen van contact nuttige informatie bij de melding kan worden doorgegeven, zoals voornaam, geslacht, o6 nummer en email.*
- *Verbeter de digitale ondersteuning van de medewerkers die erop af gaan.*
- *Richt een informatieverrijking en triage in en bepaal aan de hand daarvan welk soort hulpverlening (of aanpak) aan de orde is.*

### Mogelijke misstanden

Met constatering dat er mogelijk iets niet in de haak is op een adres, gebeurt momenteel nagenoeg niets. Een betere informatiepositie en –doorgeleiding aan de voorkant kan misstanden helpen terugdringen. Daarnaast is het van belang dat de madi medewerkers die aanbellen, als de ogen en oren van de gemeente, hun vermoedens dat er iets niet pluis is, kwijt kunnen. Vanuit een integrale benadering van sociale problematiek, is het van belang dat hiervoor een mogelijkheid wordt ingericht.

- *Richt een proces in voor terugmeldingen ten behoeve van adresonderzoeken.*
- *Bied een systematische mogelijkheid aan, om andere serieuze signalen dat er iets niet in orde is kwijt te kunnen.*

## Slotsom participatief onderzoek

Met deze aanbevelingen, voor de korte en langere termijn, hoop ik dat een verdere verbetering van de vroegsignalering en het oplossen van de schuldenproblematiek van de vele mensen die niet door de schuldhulp (kunnen) worden geholpen, mogelijk wordt.

Is het vraagstuk hiermee dan opgelost? Helaas is het antwoord hierop negatief. Het systeem als geheel functioneert onvoldoende. De druk die er op ligt is gigantisch en het aanbod sluit niet aan op de complexe problematiek van een groot deel van de vragers. Het systeem biedt ruimte aan 200 à 250 duizend mensen, terwijl een veelvoud problematische schulden heeft.

Naar schatting bestaat er een stuwmeer van zo'n 400 tot 700 duizend mensen dat al jaren in de problemen zit, op of onder het minimum leeft en geen uitzicht heeft op een doorbraak. Helaas moeten we spreken van een schatting, omdat we het eenvoudigweg niet weten, ook al staat de schuldenproblematiek al jaren op de agenda. Partijen als het CBS en OIS krijgen onvoldoende toegang tot de relevante databases. En ondanks dat de Rijksoverheid al zeker tien jaar werkt aan een Rijksincassobeleid, is er geen centraal overzicht van de overheidsschulden. Laat staan dat de overheid kan zeggen hoeveel van die schulden eigenlijk ophogingen en boetes betreffen. Als we buiten het systeem kijken hebben we misschien wel een veel groter probleem. Voor alle mensen die in het stuwmeer voor de toegang vastzitten, is een andere aanpak nodig. In het volgende hoofdstuk gaan wij hierop in.

## 3 Radicale doorbraak

### *Aanpak voor het stuwmeer*

### Wat is het probleem?

Honderdduizenden huishoudens leven met problematische schulden en krijgen geen toegang tot schuldhulpverlening. Zij zitten levenslang vast in een 'stuwmeer' voorafgaand aan de schuldhulp. Daardoor leven zij permanent op of onder het bestaansminimum. Deze mensen bevinden zich op een rotonde zonder afslagen. Wanneer zij wel in beeld zijn, duurt het voortraject van wettelijke of minnelijke schuldsanering voor hen vaak jaren - als zij er al doorheen komen. In deze periode zijn de mensen gehouden aan een uiterst beperkt inkomsten- en uitgavenpatroon. Ook als dit uiteindelijk niet leidt tot een (driejarig) schuldhulptraject, heeft men al jaren moeten bloeden. Dan blijkt aan het eind van het traject dat zij een doodlopende weg zijn ingeslagen. Deze situatie is onwenselijk en onmenselijk.

Het systeem is volledig verstopt en er gaat enorm veel geld om in de schuldenindustrie, terwijl schuldeisers maar een fractie van hun vordering terugkrijgen. Daarom is een doorbraak nodig. Wij denken aan een "schoon schip-doorbraak" voor mensen die al jaren in een uitzichtloze situatie zitten. We willen beginnen met de eerste 100.000 mensen uit het stuwmeer. Bij gebleken succes is het de bedoeling dit aantal op te schalen.

### Uitgangspunten schoon schip

Het belangrijkste uitgangspunt is dat we die mensen willen helpen, die door hun enorme schuldenlast al tenminste vijf jaar op of onder het bestaansminimum zitten, zonder perspectief. Een tweede uitgangspunt is dat de schuldeisers ook op de lange termijn eigenlijk bijna niets van hun vordering op deze groep kunnen verhalen. Om het ontstaan van een nieuw stuwmeer tegen te



gaan, zijn drie preventieve maatregelen cruciaal: een (nog) bredere zorgplicht, een gemoderniseerde vorm van vroegsignalering en een fundamentele herijking van boete, fraude en stapeling van kosten in het overheidsincassobeleid. Daarnaast is een op leren gerichte permanente dialoog in de keten van groot belang.

### **Werkwijze schoon schip**

Wat wij voorstellen is dat degene met schulden wordt begeleid door een hulpverlener of buddy. Deze begeleider werkt op basis van een plan dat is opgesteld door een professional vanuit de organisatie (wij denken aan het wijkteam). Dit plan is zowel gericht op persoonlijk als financieel herstel en streeft liefst naar meer dan stabilisatie. Elk mens heeft een innerlijke drang tot vooruitgang. De begeleider moet dus naast kennis van schuldhulp ook zorg- en life skills hebben, kennis van werk en opleiding, financiën en administratie. Hij/zij zorgt voor integrale begeleiding en staat in voor zowel de persoon achter de schulden als de realisatie van het plan.

De professional geeft een saneringsadvies aan de gemeente. Door tevoren een aantal kwaliteitseisen en afspraken te maken met alle partners en die te koppelen aan een cursus/certificering kan het draagvlak voor het advies verzekerd worden. Heeft de professional dit certificaat, dan volgt automatisch akkoord van alle partijen. De kredietbank koopt dan de schuld op voor een reëel percentage, ergens tussen de drie en zes procent, afhankelijk van de capaciteit van de schuldenaar. Nadat het akkoord bereikt is, zonder rechterlijke toetsing, accepteren de overheidspartijen dat hun deel buiten invordering wordt gesteld.

Voor het oplossen van schadeschulden zal naar verwachting nog geen draagvlak zijn. Voor (vermeende) fraudeschulden vragen wij de overheid deze in dit voorgestelde akkoord te betrekken, zodat de schuldenaar kans op herstel heeft. Wanneer een niet saneerbare schuld overblijft, kan een (niet financiële) tegenprestatie soelaas bieden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van community service.

### **Financiering**

Uit lokale initiatieven blijkt dat radicale oplossing van schulden zich ruimschoots terugverdient. Naast de financiële business case, is persoonlijk herstel van grote maatschappelijke waarde. Mensen kunnen weer bouwen aan hun toekomst en daarmee een maatschappelijke bijdrage leveren.

Voor het oplossen van de schulden zijn twee varianten: of de bestuurders gaan akkoord met buiten invordering stellen, of er komt een fonds van tenminste €50 miljoen dat gebruikt wordt om schuldeisers het beperkte percentage van de oorspronkelijke vordering ter finale kwijting te betalen. Private partijen kunnen door de eenmalige aftrek van deze kosten een groot gedeelte van het verlies fiscaal aantrekkelijk verrekenen.

Met een dergelijke radicale aanpak beogen wij te realiseren dat een grote groep mensen verlost wordt uit deze uitzichtloze situatie. Daarnaast moet een afname van het stuwmeer ertoe leiden dat de druk op het reguliere systeem, voor de groep waarvoor dit geschikt is, dusdanig afneemt dat ook hierin een doorbraak wordt ervaren. De drie voorgestelde preventie maatregelen moeten het opnieuw ontstaan van een stuwmeer voorkomen.

## Tot slot

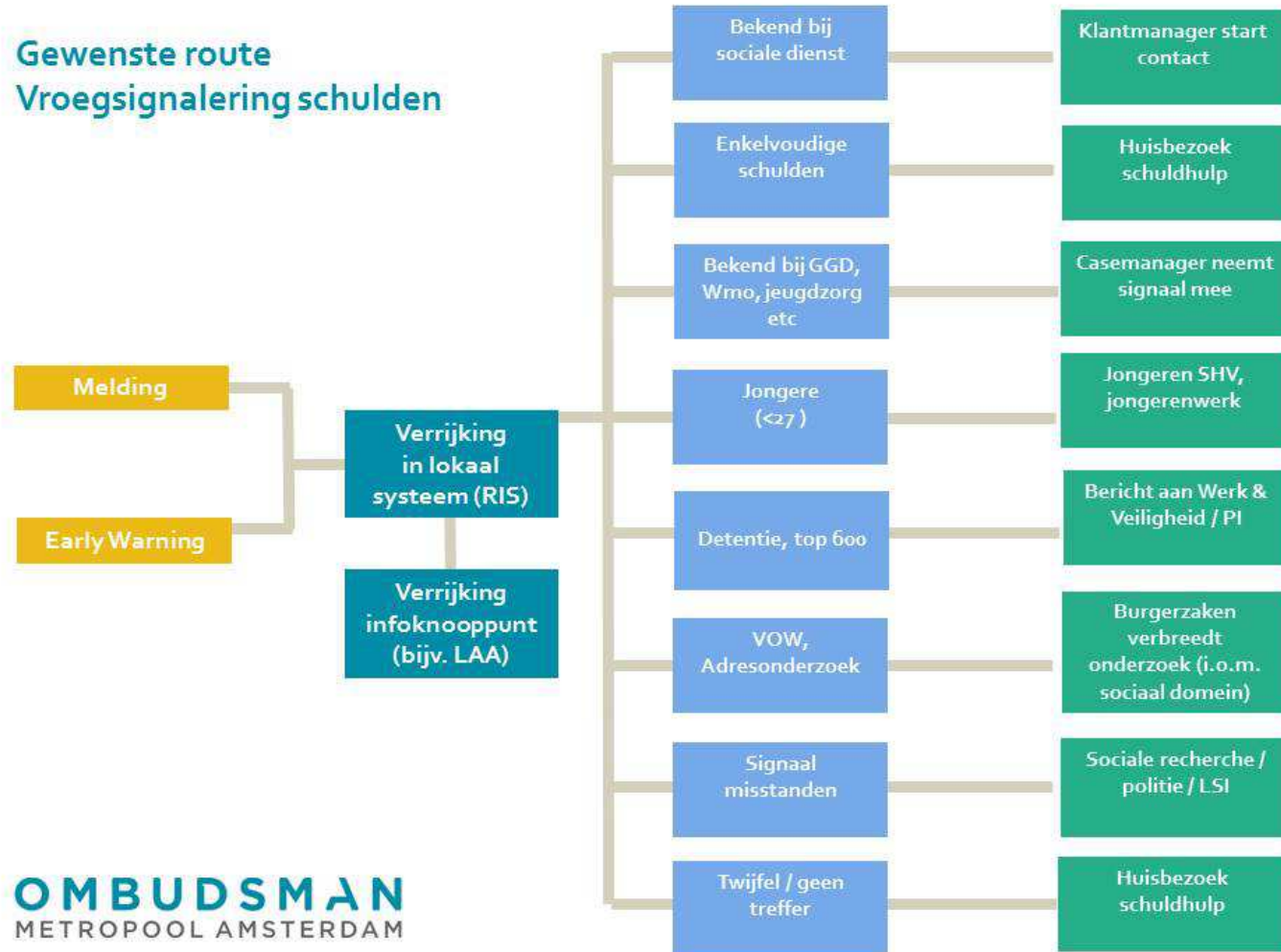
In een sessie met sleutelspelers hebben wij deze gedachte nader besproken. Ondanks dat er nog veel moet worden uitgedacht en uitgewerkt, was er grote bereidheid om een dergelijke aanpak een stap verder te brengen. Binnen de het samenwerkingsverband van de brede schuldenaanpak die wordt getrokken door het ministerie van SZW, is samen met enkele gemeenten besloten de *challenge* te aanvaarden en – binnen dan wel buiten de bestaande structuren - te experimenteren met een schoon schip werkwijze voor een groot aantal mensen door heel Nederland.

Ik draag dit een warm hart toe en hoop dat mijn aanbevelingen, maar ook het samenwerkingsproces dat eraan vooraf is gegaan waarmee al vele kwesties zijn verbeterd, een constructieve bijdrage levert aan een nog betere schuldhulpverlening.

Bijlagen

## Bijlage 1, gewenste route

### Gewenste route Vroegsignalering schulden



## Bijlage 2, procesbeschrijving

Zoals hierboven al is geschetst, stellen wij de volgende route voor om een nieuwe slag te maken ten aanzien van vroegsignalering:

### Signaleringsfase

In deze fase komt aan het licht dat sprake is van een (veelal beginnende) achterstand. Dit kan ofwel door een *melding* van een partner binnen (Vroeg) Eropaf, dan wel via een *early warning*, zoals een afwijzing bijstand/bijstandverlening zelfstandigen, een niet verlengde belening bij de Stadsbank van Lening, een afgewezen kwijtscheldingsverzoek of een reeks aan parkeernaheffingen. Ook gebeurtenissen als echtscheiding, ontslag, verblijf in een blijf-van-mijn-lijf huis of detentie kunnen aan de wieg staan van schulden. Van deze gebeurtenissen wordt een dataspoor achtergelaten, dat verbonden en verrijkt wordt.

### Informatiefase (verrijking en triage)

Na ontvangst van het signaal, raadpleegt de gemeente het eigen systeem (of de systemen). Wij denken in ieder geval aan de volgende:

- het systeem waaruit blijkt of iemand een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangt;
- het systeem van de GGD, Jeugdwet en Wmo;
- het systeem van het jongerenwerk/jongerenloket, en leerplicht/kwalificatieplicht;
- het systeem van een persoonsgerichte aanpak (zoals in Amsterdam bijvoorbeeld de top 600 en 400);
- en tot slot de basisregistratie persoonsgegevens.

Daarnaast is verrijking met informatie die bijvoorbeeld in het informatieknooppunt van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) bekend is, van belang. Hierin delen diverse landelijke partijen signalen die betrekking hebben op adresregistraties. Vervolgens analyseert de LAA de signalen en worden zij beschikbaar gesteld aan gemeenten voor het doen van onderzoek. Het doel van deze verrijking is om vast te stellen wie/welke organisatie het beste is toegerust om contact te leggen met degene met schulden. Ook kan uit de verrijking blijken dat een huisbezoek achterwege dient te blijven of wellicht een ander onderzoek moet worden opgestart.

### Actiefase

Na deze verrijking, komt de gemeente in actie. Dat kan de eigen klantmanager zijn vanuit de Participatiewet, een schuldhulpverlener (omdat sprake is van enkelvoudige schulden) of een casemanager die in het kader van de Wmo, Jeugdwet of andere zorgvoorzieningen in beeld is. Ook kan een jongerenwerker of jongerenschuldhulpverlener worden ingeseind. Wanneer sprake is van detentie of van een persoonsgerichte aanpak zoals de top 600 en 400, moet de penitentiaire inrichting, de reclassering dan wel de regisseur van de persoonsgerichte aanpak het signaal ontvangen. Wanneer sprake is van onduidelijkheid over de bewoning of van iemand die 'vertrokken onbekend waarheen' is, moet een signaal gaan naar burgerzaken ten behoeve van een adresonderzoek, liefst afgestemd met het sociaal domein. Ook kan uit de verrijking blijken dat er een vermoeden is van misstanden. Dan moet het signaal niet naar de schuldhulpverlening maar naar de sociale recherche of de interventieteams (LSI convenant) worden gestuurd. In die gevallen is een huisbezoek door de schuldhulpverlening niet (althans niet direct) aan de orde. Tot slot kan blijken dat de verrijking geen aanvullende informatie oplevert. In die gevallen is uiteraard het afleggen van een huisbezoek aan de orde. Uit dat huisbezoek blijkt dan welke volgende stap nodig is, en of die op het gebied van schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, bureaucratisch judo of wellicht op een heel ander gebied ligt.